

## Commenti

# Serve un disciplinare per le intercettazioni a tutela di Pm e cittadini

### Le regole delle indagini

Giovanni Russo

**È** ben nota la rilevanza investigativa e probatoria delle intercettazioni, oggi anche telematiche e ambientali: esse permettono l'acquisizione di elementi di indagine (non solo conversazioni e altri tipi di comunicazione, ma anche documenti, immagini, ecc.) che sono il frutto della diretta produzione dei soggetti intercettati. Forniscono, cioè, informazioni "di prima mano", di grande interesse giudiziario, perché caratterizzate, il più delle volte, da spontaneità e veridicità e perché correlate a manifestazioni comunicative private. L'inviolabilità della libertà e della segretezza delle comunicazioni, proclamata dall'art. 15 della Costituzione, deve rinvenire una sua declinazione anche digitale, realizzando la *cyber security*, assicurata dall'insieme degli strumenti e delle procedure atti a garantire disponibilità, confidenzialità e integrità ai dati e ai sistemi informatici. Ma si impone la necessità di realizzare efficaci attività di indagine penale, nell'ambito dell'area legale pure autorizzata dalla Costituzione. Il tema denuncia tutta la sua delicatezza: il legislatore ha saputo individuare regole aggiornate che mettano in sicurezza, in chiave moderna, i valori che sono alla base del principio costituzionale sopra indicato? E l'applicazione pratica, che di quelle regole viene fatta, garantisce effettivamente che la compressione del diritto di ognuno di noi a una sfera di riservatezza (entro la quale atteggiarsi comunicativamente con gli altri e entro la quale manifestare la nostra personalità) sia la minima possibile? Sono stati sollevati rilievi circa l'impiego dello strumento intercettativo, sia con riferimento al ricorso in via generale a tale mezzo di indagine, sia con riguardo alle concrete modalità di esecuzione. Al netto delle posizioni strumentali, la enorme dimensione di dati che vengono sottratti, seppur per ragioni di giustizia, alla vita di migliaia di persone, assume valore degno di attenzione. Non possono, pertanto, essere tollerate sbavature. Invero, mancano regole uniformi per la realizzazione delle operazioni di intercettazione. Non esiste un mansionario né un catalogo delle prestazioni che indichino in dettaglio le azioni da porre materialmente in essere. Eppure sarebbe importante poter contare su di un "disciplinare", considerando che l'ufficio di Procura deve rivolgersi alla galassia delle innumerevoli aziende, presenti sul mercato e che offrono servizi di questo tipo, ognuna delle quali segue proprie regole e prassi. Inoltre, per ragioni prevalentemente "tecniche", possono verificarsi anomalie nella continuità dei flussi delle attività di captazione, fondandosi talvolta su di un trasferimento del dato attraverso più punti; problematico sono apparse talune modalità di custodia dei dati acquisiti, soprattutto con riferimento alla fase di smistamento dall'operatore telefonico all'azienda incaricata delle intercettazioni e, da questa, all'ufficio di Procura. Dubbi sono sorti anche con riguardo alle tecniche di inoculazione dei captatori informatici, dovendosi prevenire casi di "infezioni massive", nonché con riferimento alla effettiva rimozione del virus, una volta terminata l'intercettazione autorizzata. In realtà, basterebbe guardare ai modelli internazionali di valutazione della sicurezza informatica: in tutti i settori in cui i sistemi informatici lavorano, la scelta della migliore prassi o soluzione da applicare tiene conto delle esigenze di sicurezza. Gli enti internazionali di standardizzazione come Iso, Itu, Etsi, hanno infatti profilato le casistiche d'uso. L'aggregazione di tali standard internazionali è alla base degli accreditamenti o certificazioni condotte da enti terzi. Si raggiungerebbero tre obiettivi importanti.

1 **Garantire al cittadino che le modalità tecniche delle captazioni delle sue comunicazioni rispettino elevati e costanti standard qualitativi, idonei ad assicurare l'effettività dei precetti delle norme di rango costituzionale e ordinario: dare a tutti la certezza che l'intero "processo" dell'attività intercettativa sia presidiato da meccanismi tecnici - validati *ab initio* e costantemente monitorati - che garantiscano l'integrità, la continuità, la non manipolabilità, la non replicabilità, la confidenzialità delle comunicazioni.**

2 **Garantire ai Procuratori della Repubblica di poter disporre di elementi valutativi affidabili per la scelta dell'azienda da impiegare per le attività tecniche, nonché di ottenere la garanzia scientifica che ogni istante dell'attività invasiva avvenga senza intromissioni, interferenze, errori, dimenticanze, negligenze, trascuratezza ecc.**

3 **Garantire, all'operatore incaricato, di avere un qualificato e competente interlocutore con il quale potersi permanentemente interfacciare, anche a fronte di ogni nuovo evento che richieda una "decisione" di tipo tecnologico.**

La individuazione dei soggetti certificatori, da abilitare a tale funzione in materia di intercettazione, potrebbe essere compiuta dal ministero della Giustizia, oppure essere rimessa alla discrezionalità dei singoli Procuratori, attingendo tale figura nell'ambito di elenchi validati dal Ministero.

Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo **augusto**

© RIPRODUZIONE RISERVATA

# Più cura nelle norme per fare riforme a prova di futuro

### I codici e la loro applicazione

Barbara Boschetti

**È** questo il tempo di investire in riforme strutturali, per un Paese a prova di futuro (*future-proof*, come dice la Commissione europea). Queste riforme sono individuate nel Pnrr presentato dal governo italiano. In termini eloquenti, si parla di riforme "di contesto" (Pa e giustizia), di riforme "abilitanti" (semplificazioni e concorrenza), di riforme "di accompagnamento" (fisco, famiglia, lavoro, consumo di suolo). Non sono, queste, le uniche riforme previste nel Piano: ognuna delle sei missioni dello stesso prevede, infatti, un pacchetto di riforme tematiche, dall'economia circolare e gestione del ciclo dei rifiuti, agli istituti tecnici e professionali, alle farmacie rurali. Il decreto dello scorso 31 maggio è solo un primo assaggio di questo nuovo ecosistema giuridico. La vera novità non è, però, l'elenco delle riforme. Il nostro è un Paese in perenne riforma, eppure mai pienamente riformato; in perenne semplificazione, eppure mai pienamente semplificato (il famoso Rapporto Giannini del 1979 ci appare, ancora oggi, di straordinaria modernità e attualità). Le riforme vengono annunciate per essere poi abbandonate, vengono fatte per poi rimanere inattuate, dimezzate (così Marco Leonardi) e decostruite nelle aule parlamentari, a mezzo di ritocchi continui, messe in secondo piano da regimi straordinari o eccezionali. Questo vale anche per i Testi unici e i Codici: basti pensare alla sorte toccata al Codice dei contratti pubblici. La semplificazione è spesso usata dal legislatore come mera etichetta, maschera, bandiera: i decreti "Semplifica Italia", "Taglia leggi", "Semplificazioni" si susseguono senza mai produrre vera semplificazione, alimentando quella che potremmo definire l'ipocrisia della semplificazione. Lo stesso Pnrr prende atto di questa nostra debolezza cronica.

Come può, allora, la scommessa sulle riforme essere una scommessa vincente? La ricetta europea è abbastanza semplice: se le riforme sono investimenti per la ripresa e la resilienza, come tali devono essere trattate. Dunque, selezionate in funzione del loro impatto, programmate temporalmente, attuate e monitorate lungo il loro percorso. È un salto culturale: il successo della transizione verso la Next Generation Eu dipende (anche) dalla cura delle regole. La Commissione europea è tornata su questo tema recentemente, nella Comunicazione dedicata alla qualità delle regole. Nella ricchezza di spunti, emergono tre elementi essenziali.

1 **Le buone regole richiedono cura, lungo tutto il loro ciclo di vita. La cura si spinge ben oltre il fare le regole, deve entrare nei percorsi della loro attuazione (da parte dell'amministrazione) e applicazione (da parte dei giudici), misurarne l'impatto concreto, e differenziare, sulle persone, le istituzioni e le imprese, coglierne pregi e difetti, interferenze reciproche, nonché la capacità di resistenza al futuro.**

2 **La cura delle regole richiede un contributo corale, condiviso, comunitario. È dunque necessario l'ingaggio di tutti i livelli istituzionali e dell'intera società civile nella cura delle regole.**

3 **La cura delle regole non può sottrarsi alle buone regole, prime tra tutte quelle della semplicità, della trasparenza, dell'efficacia. Vi è un modo di prendersi cura delle regole, vi è bisogno di infrastrutture e capitale umano, come vi è bisogno di tempo (così la Corte dei conti europea nel 2018). Occorre però spingersi oltre la cura delle regole, certamente oltre i meccanismi previsti dal Pnrr e dalle regole per la sua attuazione (cfr. decreto-legge 31 maggio 2021). Vi è bisogno di un salto etico, di un'etica della cura, di un'etica della cura delle regole. In un recente discorso il ministro Marta Cartabia lo ha ribadito: nessuna riforma è possibile senza un cambiamento nel comportamento di chi opera nelle istituzioni, nell'amministrazione, nei tribunali. Ebbene, questa istanza di cambiamento riguarda tutti: non possiamo essere spettatori. L'etica della cura ha un potere trasformativo straordinario: ci pone in relazione con l'altro, attenti al contesto in cui agiamo, responsabili verso qualcuno, e non, semplicemente, di qualcosa (così Gabrio Forti nel suo *La cura delle norme*, Vita e Pensiero, 2018). Questa la vera rivoluzione di contesto, abilitante, di accompagnamento (per usare le parole del Pnrr), capace di aprire le porte alle buone regole e alla fiducia nelle regole. L'etica della cura porta alle regole che curano, quelle per un Paese a prova di futuro, a una ecologia giuridica per la Next Generation Italia.**

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università Cattolica RecoveryLab, Chair

© RIPRODUZIONE RISERVATA



### IL DIBATTITO

Sul tema della riforma della giustizia si sono confrontati su queste pagine lo scorso 23 giugno Edmondo Bruti Liberati, Giorgio Spangher e

Oliviero Mazza. Prima di loro, il 16 giugno, era stata la volta dell'articolo a quattro mani firmato da Carlo Cottarelli e Alessandro De Nicola.

# Valorizzare il ruolo di raccordo dell'ufficio del processo penale

### La riforma della giustizia

Manfredi Bontempelli

**I**l dibattito ospitato dal «Sole 24 Ore», nei giorni scorsi, sulla questione della riforma della giustizia penale, deve tener conto di alcuni punti fermi derivanti dal contenuto del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) approvato dal governo Draghi e dai vincoli di contesto giuridico nazionale, in primo luogo costituzionale.

Il Pnrr, che è parte integrante del Next Generation EU, fissa chiaramente l'obiettivo (vincolante) di «ridurre del 25% i tempi di trattazione di tutti i procedimenti penali rispetto al 2019» (pag. 41). L'obiettivo del 25% condiziona quindi l'erogazione dei finanziamenti all'Italia da parte dell'Unione europea, il che è condivisibile trattandosi di tutelare una garanzia costituzionale (la ragionevole durata), che è fra l'altro strumentale al valore dell'efficienza giudiziaria, nel quadro del giusto processo penale. Significa abbattere il carico giudiziario, nell'ottica di assicurare un più adeguato livello qualitativo dell'accertamento giudiziale, soprattutto dibattimentale.

Su questa premessa, è utile che la riflessione culturale e scientifica preceda, o comunque accompagni, il dibattito parlamentare sul d.l. A.C. 24/35 in via di elaborazione, chiedendosi non "se", ma "come" conseguire l'obiettivo del 25%, compatibilmente con i vincoli costituzionali. Vanno, tuttavia, evitati equivoci.

Non necessariamente l'allungamento dei tempi di definizione dei processi dipende dalla durata dell'attività processuale, come dimostra la prassi giudiziaria, nelle fasi dell'udienza preliminare e dell'appello, quasi sempre celebrate in un unico giorno, salvo i casi più complessi.

Sarebbe, pertanto, inutile riformare la giustizia, limitandosi a modificare le norme sul processo, in chiave acceleratoria, senza affrontare i problemi d'inefficienza giudiziaria che si situano a monte del processo. Merita, invece, apprezzamento l'approccio della "Commissione Lattanzi" teso a farsi carico dei problemi di funzionamento della macchina giudiziaria, attraverso gli istituti processuali di taglio deflattivo, adeguati meccanismi di "selezione del crimine" (criteri di prioritario esercizio dell'azione penale stabiliti dal Parlamento), e riorganizzando i tribunali con l'"ufficio del processo penale". È previsto che a questa interessante struttura organizzativa istituita presso gli uffici giudiziari, siano affidati anche compiti «utili per l'esercizio della funzione giudiziaria» da parte del magistrato, in quanto i collaboratori addetti alla struttura devono provvedere, «in particolare, allo studio dei fascicoli e alla preparazione dell'udienza, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, alla predisposizione delle minute dei provvedimenti» (art. 15-bis d.l. A.C. 24/35).

Sono le attività di contenuto specialistico già contemplate per gli addetti all'ufficio per il processo, che verranno reclutati con contratto di lavoro a tempo determinato, nella misura massima di 16.500 unità nel periodo 2021-2024, ai sensi del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per l'efficienza della giustizia" (v. allegato II). È opportuno sottolineare che il piano non potrebbe sopprimere alle esigenze di reclutamento dei magistrati ordinari, ormai divenute improrogabili, dato l'esiguo numero di magistrati di ruolo, come dimostra il recente decreto ministeriale 18 giugno 2021, relativo alle procedure per il concorso a 310 posti di magistrato ordinario.

Va, poi, notato che dal d.l. n. 80/2021 si trae una conferma dell'attinenza anche all'amministrazione giudiziaria del buon andamento della pubblica amministrazione tutelato dall'art. 97 Cost. Inoltre, andrebbe valorizzata la calzante denominazione "ufficio del processo penale", prevedendo una più ampia funzione di raccordo anche comunicativo degli addetti alla struttura, rispetto alle parti del processo, e fra le parti e il giudice. Potrebbero fra l'altro essere condivise le informazioni sui precedenti relative all'ufficio di riferimento. Verrebbe così facilitata la complessa operatività dell'ufficio giudiziario concepito come «collettività giudicante», secondo una risalente definizione di Gaetano Foschini, un grande giurista ben consapevole dei legami fra norme processuali e ordinamentali.

Ordinario di Diritto processuale penale, Università degli Studi di Milano

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Il Sole  
**24 ORE**

DIRETTORE RESPONSABILE  
**Fabio Tamburini**

VICEDIRETTORI  
**Roberto Bernabò**  
(sviluppo digitale e multimediale)

**Jean Marie Del Bo**  
**Alberto Orioli**

CAPOREDATTORE CENTRALE  
**Roberto Iotti**

CAPO DELLA REDAZIONE ROMANA  
**Giorgio Santilli**

UFFICIO CENTRALE  
**Riccardo Barlaam**,  
**Fabio Carducci** (vice Roma),  
**Baldolino Ceppetelli**,  
**Giuseppe Chiellino**, **Laura Di Pillo**,  
**Maurizio Meazza** (segretario di redazione),  
**Federico Momoli**, **Alfredo Sessa**

LUNEDÌ  
**Marco Mariani**  
**Franca Deponti** (vice caporedattore)

UFFICIO GRAFICO CENTRALE  
**Adriano Attus** (creative director)  
**Francesco Narracci** (art director)

RESPONSABILI DI SETTORE  
**Marco Alfieri** (Online)  
**Marco Carminati** (Domenica)

**Luca De Biase** (Nòvaz24)  
**Maria Carla De Cesari** (Norme & Tributi)  
**Paola Dezza** (Real Estate 24)  
**Marco Ferrando** (Finanza & Mercati)  
**Attilio Geroni** (Economia e politica internazionale)  
**Alberto Grassani** (Imprese & Territori)  
**Lello Naso** (Rapporti)  
**Francesca Padula** (Moda24)  
**Stefano Salis** (Commenti)  
**Giovanni Uggeri** (Food24)  
**Gianfranco Ursino** (Plus24)

SOCIAL MEDIA EDITOR  
**Marco lo Conte** (coordinatore)

GRUPPO **24 ORE**

PROPRIETARIO ED EDITORE  
**Il Sole 24 ORE S.p.A.**

PRESIDENTE  
**Edoardo Garrone**

VICE PRESIDENTE  
**Carlo Robiglio**

AMMINISTRATORE DELEGATO  
**Giuseppe Cerbone**

SEDE LEGALE - DIREZIONE E REDAZIONE  
**Viale Sarca, 223 - 20126 Milano**  
Tel. 023022.1 - Fax 023510862

AMMINISTRAZIONE  
**Viale Sarca, 223 - 20126 Milano**

REDAZIONE DI ROMA  
Piazza dell'Indipendenza 23b/c - 00185  
Tel. 063022.1 - Fax 063022.6390  
e-mail: lettertesole@isolez24ore.com

PUBBLICITÀ  
**Il Sole 24 ORE S.p.A. - SYSTEM**

DIREZIONE E AMMINISTRAZIONE  
**Viale Sarca, 223 - 20126 Milano**  
Tel. 023022.1 - Fax 023022.214  
e-mail: segreteria@isolez24ore.com

© Copyright Il Sole 24 ORE S.p.A.  
Tutti i diritti sono riservati.

Nessuna parte di questo quotidiano può essere riprodotta con mezzi grafici o meccanici quali la fotocopione e la registrazione.

PREZZI  
con "Il Libro del Business" €12,90 in più; con "Pazzi per il Coding - Videogames" €7,90 in più; con "Pazzi per il Coding - Sala Giochi" €7,90 in più; con "Pazzi per il Coding - Storia" €7,90 in più; con "Pazzi per il Coding - Giochi a Quiz" €7,90 in più; con "Pazzi per il Coding - Animazione, musica e colori" €7,90 in più; con "Crisis Therapy" €12,90 in più; con "24 storie di blic" €12,90 in più; con "Le madri della Giustizia" €12,90 in più; con "Trekking Italia" €12,90 in più; con "Bici Italia" €12,90 in più; con "Aspenia" €12,90 in più; con "Bitcoin e Criptovalute" €9,90 in più; con "Acconto IMU 2021" €9,90 in più; con "Società di capitali e di persone" €9,90 in più; con "Redditi e trap" €9,90 in più; con "Licenziamento Individuale" €9,90 in più; con "Start Up e PMI Innovative" €9,90 in più; con "Pianificazione Successoria" €9,90 in più.

Prezzi di vendita all'estero:  
Costa Azzurra €3, Svizzera Sfr. 3,90