

Doc. XXIII

n. 25

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E DELLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

(istituita con legge 1° ottobre 1996, n. 509)

(composta dai senatori: *Del Turco*, Presidente, *Diana Lorenzo*, *Curto*, Segretari; *Calvi*, *Centaro*, *Cirami*, *De Zulueta*, *Erroi*, *Figurelli*, *Firrarello*, *Florino*, *Greco*, *Lombardi Satriani*, *Misserville*, *Mungari*, *Nieddu*, *Novi*, *Occhipinti*, *Pardini*, *Pelella*, *Peruzzotti*, *Pettinato*, *Russo Spena*, *Veraldi*, *Wilde*; e dai deputati: *Mancuso*, *Vendola*, Vice Presidenti; *Albanese*, *Borghesio*, *Bova*, *Carrara*, *Folena*, *Fumagalli Marco*, *Gambale*, *Giacalone*, *Iacobellis*, *Lamacchia*, *Lumia*, *Maiolo*, *Mantovano*, *Martusciello*, *Miccichè*, *Molinari*, *Napoli*, *Neri*, *Olivo*, *Rizzi*, *Saponara*, *Scozzari*, *Veneto*)

Relazione sulle intercettazioni della telefonia mobile

(Relatori: onorevoli SALVATORE GIACALONE e TIZIANA MAIOLO)

approvata dalla Commissione nella seduta del 9 marzo 1999

Comunicata alle Presidenze il 22 marzo 1999

ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° ottobre 1996, n. 509



Senato della Repubblica - Camera dei Deputati

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL
FENOMENO DELLA MAFIA E DELLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Roma, 22 marzo 1999

Prot. n. 8489 /Comm. antimafia

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 509 del 1° ottobre 1996, la "Relazione sulle intercettazioni della telefonia mobile" che questa Commissione ha approvato il 9 marzo 1999.

Con i migliori saluti,

Ottaviano Del Turco

senatore avvocato
Nicola Mancino
Presidente del
Senato della Repubblica



Senato della Repubblica - Camera dei Deputati

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL
FENOMENO DELLA MAFIA E DELLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Roma, 22 marzo 1999

Prot. n. 8490/Comm. antimafia

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 509 del 1° ottobre 1996, la "Relazione sulle intercettazioni della telefonia mobile" che questa Commissione ha approvato il 9 marzo 1999.

Con i migliori saluti,

Ottaviano Del Turco

onorevole professore
Luciano Violante
Presidente della
Camera dei deputati

LE INTERCETTAZIONI DELLA TELEFONIA MOBILE

La materia delle intercettazioni della telefonia mobile è stata tra gli oggetti di interesse di questa Commissione, anche in seguito ad una interrogazione parlamentare, con una indagine volta ad appurare se ci fossero differenti risposte, in tema di intercettazioni di telefoni cellulari e quindi in tema di attività di contrasto alla criminalità organizzata, da parte delle due aziende attualmente in concorrenza nel settore, cioè TIM (Telecom Italia Mobile S.p.A.) e OPI (Omnitel Pronto Italia S.p.A.).

L'indagine svolta dalla Commissione si è sviluppata con l'audizione, in data 11 dicembre 1997, dell'ingegner Vito Gamberale, allora amministratore delegato della Telecom Italia Mobile S.p.A., e successivamente, in data 12 marzo 1998, dell'ingegner Silvio Scaglia, amministratore delegato della Omnitel Pronto Italia S.p.A.

Alle aziende è stato poi inviato un questionario per meglio schematizzare la situazione sulle asserite disfunzioni del sistema della telefonia mobile in materia di intercettazioni.

Occorre premettere che la concorrenza tra i due gestori della telefonia cellulare si sviluppa soltanto sulla commercializzazione di prodotti e servizi relativi alla telefonia mobile in modalità digitale GSM, in quanto per i telefoni cellulari TACS la TIM opera in regime di monopolio. Per analizzare le differenze tra le due aziende sono quindi stati presi in considerazione, per la TIM, solo i dati riferibili ai cellulari GSM.

Occorre altresì rimarcare che la TIM opera in base ad una convenzione, stipulata con il Ministero di grazia e giustizia ed il Ministero delle comunicazioni, che stabilisce in un listino il corrispettivo per ogni prestazione (a tal proposito viene lamentato dall'azienda un notevole ritardo nei pagamenti), così come disposto dall'articolo 7, comma 13, del D.P.R. 31 agosto 1997, mentre la OPI fornisce i suoi servizi in assenza di analoga convenzione (peraltro sollecitata dall'azienda stessa).

Con riferimento ai dati relativi al 31/12/1998 risulta che la TIM offre i suoi servizi a oltre 14 milioni di utenti, di cui circa 11 milioni sono GSM, mentre per la OPI il numero dei clienti è di circa 6 milioni.

Dai dati forniti dalle due aziende è stato possibile estrapolare principalmente i seguenti punti:

- 1) la OPI non può fornire direttamente il *Risponditore automatico (RT 6000)*, necessario alla polizia giudiziaria per poter eseguire l'intercettazione, per il quale la TIM sembra godere di un diritto di prelazione;

- 2) il forte incremento delle richieste di intercettazione e di localizzazione degli ultimi anni evidenzia soprattutto un sensibile ritardo nell'attuazione dei decreti, per entrambe le aziende. Da rilevare i dati forniti da TIM che evidenziano circa 500 decreti, eseguiti con ritardo o

non eseguiti, e 80 localizzazioni non effettuate, per l'anno 1997 (precedentemente il servizio di localizzazione non era attivo). Da notare anche che i servizi di intercettazione e localizzazione sono stati resi disponibili da OPI nell'Ottobre 1997, mentre l'azienda opera dal dicembre 1995. I ritardi per l'attivazione di una intercettazione possono arrivare anche a 6 mesi;

3) i servizi di tracciamento offerti sono differenti per le due aziende:

con il tracciamento la TIM fornisce tabulati in tempo reale delle telefonate effettuate da un determinato cellulare, mentre la OPI fornisce informazioni sulle celle attraverso le quali transita una utenza durante il periodo di osservazione;

4) i servizi di localizzazione offerti sono differenti per le due aziende:

la TIM offre intercettazione, trascrizione e individuazione della cella dalla quale l'utente sta parlando, mentre la OPI fornisce per un massimo di 8 volte al giorno le posizioni del telefono cellulare a seconda dei ponti radio coinvolti;

5) i servizi di intercettazione, tracciamento e localizzazione forniti sono soggetti a diverse e sensibili limitazioni, in particolare sul numero massimo delle procedure attivabili, dipendente dalla capacità delle centrali; la localizzazione poi non fa riferimento ad una singola cella ma a gruppi, talvolta anche consistenti, di celle, individuando così un territorio piuttosto vasto (da notare che queste limitazioni non sono presenti nei servizi offerti da TIM per i telefoni cellulari della rete TACS);

6) in modo variabile per le due aziende si verifica poi che: non è possibile sottoporre la stessa utenza a più intercettazioni in contemporanea; non è consentita l'intercettazione del contenuto delle trasmissioni dati e fax; le attività di intercettazione e tracciamento non sono possibili contemporaneamente; è fortemente limitato il numero di tracciamenti ed intercettazioni effettuabili in contemporanea per ogni centrale;

7) in merito alla identificazione degli utenti delle *card* prepagate-ricaricabili sia TIM che OPI prevedono l'identificazione tramite un documento e la registrazione dell'acquirente iniziale della card. Dati i nuovi sistemi «*ricaricard*» che consentono l'acquisto delle ricariche successive in molti punti vendita e l'accredito della somma tramite una semplice telefonata al gestore, non è possibile accertare poi chi ha in uso l'utenza, anche se solo formalmente;

8) ulteriori difficoltà tecniche si prospettano per le nuove tecnologie di recente introduzione (è il caso del nuovo sistema di telefonia satellitare *Iridium*, del servizio chiamate internazionali via-Internet, dei telefoni portatili in tecnologia DECT, etc.), in ordine ai servizi precedentemente trattati.

I punti di cui sopra, oltre a mostrare delle non trascurabili differenze operative tra le due aziende, hanno messo in luce una situazione che desta una più generale preoccupazione in tema di attività investigativa e di contrasto alla criminalità organizzata, spingendo questa Commissione ad allargare il campo di indagine e a raccogliere altre informazioni pro-

venienti da magistrati ed investigatori, in merito ai problemi da questi incontrati in tema di intercettazioni.

È stato rilevato che i sensibili ritardi nell'ottenimento dei dati richiesti hanno riflessi negativi sulla continuità di svolgimento delle indagini, mentre in alcuni casi è stata lamentata l'impossibilità di ottenere informazioni anche semplicemente sull'intestatario di una utenza o sul traffico storico relativo ad anni precedenti una certa data, in quanto l'azienda non conserva i dati oltre un certo periodo. Attualmente poi alcuni importanti servizi non sono disponibili da parte delle aziende, mentre altri soffrono di gravi limitazioni.

La commissione si è chiesta altresì se il ricorso allo strumento investigativo dell'intercettazione telefonica, sia nell'ambito della telefonia fissa che di quella mobile, è adeguato all'azione investigativa necessaria per la repressione del crimine o se ci si trova di fronte ad un suo abuso, che da strumento di acquisizione della prova (così come prevede il Codice di procedura penale), lo trasforma in generico strumento di ricerca di informazioni di eventuale rilievo penale, di ascolto e controllo di ipotetici sospettabili, di ricerca preventiva e invasiva dei diritti di riservatezza in aperto contrasto con la lettera costituzionale.

In questi ultimi anni si è verificato un rilevante aumento dei decreti di intercettazione emessi, dato questo che indica un numero di cittadini italiani intercettati molto alto, sensibilmente superiore, in percentuale e secondo dati ufficiali, a quello relativo ad esempio ai cittadini degli Stati Uniti; ciò forse perché in Italia si procede ad intercettazioni per ogni genere di reato, a differenza di altri Paesi.

Ricordando che l'obbligatorietà della fornitura dei servizi di intercettazione è richiamata anche dall'articolo 7, comma 13, del D.P.R. del 19 settembre 1997, n. 318 - *Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni* - e che l'intercettazione telefonica è un prezioso strumento investigativo il cui uso, per il carattere particolarmente invasivo del diritto alla libertà e alla segretezza delle comunicazioni, dovrebbe essere sottoposto a rigidi vincoli, controlli e garanzie, e non dovrebbe sostituirsi a qualunque altra attività investigativa, si sottolineano i seguenti punti:

A) suscita notevoli perplessità l'interpretazione normativa ad oggi diffusa e relativa alla materia delle intercettazioni, in considerazione del fatto che tutta la normativa della Comunità Europea al riguardo, a fronte della necessaria tutela dei diritti alla riservatezza dei cittadini, esprime comunque riserve ed eccezioni a tale tutela nei casi di attività riguardanti la pubblica sicurezza, la difesa e la sicurezza dello Stato, la ricerca e l'accertamento degli autori di reati che rientrano nel diritto penale; eccezioni che non vengono adeguatamente prese in considerazione dal nostro ordinamento (decreto legislativo n. 171 del 13 maggio 1998 «*Disposizioni di tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni, in attuazione della direttiva 97/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, ed in tema di attività giornalistica*»).

Le attuali limitazioni del sistema impongono un rapido adeguamento dei mezzi tecnici sia in senso qualitativo che in senso quantitativo,

mentre appare altresì necessario uniformare le modalità dei vari servizi in modo da poter avere le stesse risposte, dalle diverse aziende, in merito allo stesso tipo di richiesta (requisiti indicati dalla risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 17 gennaio 1995 relativa all'intercettazione legale delle telecomunicazioni - 96/C 329/01), considerando anche l'imminente ingresso sul mercato di altri gestori telefonici.

A questo scopo e data la delicatezza e l'importanza della materia, sarebbe auspicabile l'istituzione di una Commissione di studio e di proposta, coadiuvata da tecnici competenti, in grado di rappresentare le esigenze dell'attività investigativa, in accordo con le esigenze delle aziende e nel rispetto del diritto alla privacy dei cittadini, riesaminando anche sul piano normativo l'intera materia e includendo tra gli altri gli obiettivi di seguito indicati;

B) limitare l'uso dell'intercettazione telefonica ai casi in cui sia effettivamente documentata la possibilità che l'ascolto di una utenza per un ben determinato periodo di tempo possa essere essenziale e insostituibile strumento di acquisizione della prova materiale di un fatto determinato;

C) introdurre l'obbligo dell'autorità giudiziaria di fornire annualmente al Ministro di grazia e giustizia la notizia dei decreti delle intercettazioni di comunicazioni telefoniche disposte, precisandone numero, tipologia di motivazione e durata;

D) prevedere, al fine di verifica, una relazione annuale al Parlamento da parte del Ministro di grazia e giustizia sul complesso delle intercettazioni da parte dell'autorità giudiziaria su tutto il territorio nazionale;

E) appare opportuna la piena attuazione delle norme che prevedono l'adozione di un listino, concordato tra le aziende fornitrici dei servizi telefonici, il Ministero delle comunicazioni e il Ministero di grazia e giustizia, come disposto nell'articolo 7, comma 13, del citato D.P.R. 318/97;

F) l'attuale gestione delle *card* prepagate-ricaricabili da parte delle aziende non consente di attribuire con sicurezza una certa *card* ad un determinato utente, viste le modalità di commercializzazione e di ricarica oggi in uso.

Una soluzione non eccessivamente penalizzante per il sistema potrebbe essere quella di consentire l'acquisto, sia delle *card* che di ogni loro ricarica, solo dietro presentazione, e registrazione in una apposita banca dati aziendale, di un documento di riconoscimento valido, e solo nei punti vendita autorizzati dalle aziende stesse, evitando il ricorso ai sistemi «ricaricard» attualmente diffusi. È da rilevare, in ogni caso, l'esigenza di rafforzare gli strumenti di contrasto al mercato clandestino delle *card* telefoniche;

G) l'attuazione del D.P.R. 318/97, articolo 17, comma 3, - contenente l'obbligo per le aziende di rendere disponibili al CED (Centro Elaborazione Dati) del Ministero dell'interno gli elenchi di tutti i propri abbonati e di tutti gli acquirenti del traffico prepagato della telefonia mobile - risulta attualmente sospesa con Decreto del Ministro delle comunicazioni del 25 novembre 1997, per contrasto con le leggi nn. 675 e 676 del 31 dicembre 1996: nessun dato viene attualmente reso disponibile al CED, neanche quelli relativi alla telefonia fissa.

Si fa tuttavia notare che già antecedentemente tale normativa i dati di cui sopra non venivano più forniti al CED, nel quale in pratica non è rintracciabile alcuna informazione riguardante i telefoni cellulari GSM. Si sottolinea che i dati contenuti negli archivi del CED non vengono più aggiornati dall'anno 1996 e che l'accesso a tali dati era comunque soggetto a notevoli controlli e restrizioni, consentendo una risposta molto più rapida e completa alle esigenze investigative di quella attualmente offerta dalle aziende stesse. I dati in oggetto erano costituiti in sostanza dai nominativi degli intestatari delle utenze telefoniche, con relativo recapito, e il CED consentiva in tempo reale l'accoppiamento tra utenza telefonica e intestatario, risolvendo molti problemi legati all'individuazione dell'indirizzo e all'identificazione di persone, con un notevole risparmio di tempo e risorse umane.

Il CED del Ministero dell'interno ha disattivato il collegamento con la banca dati delle utenze telefoniche nel gennaio 1998.

Appare quindi che il conflitto normativo si realizzi in particolare sulla comunicazione dei dati al CED del Ministero dell'interno.

Rimane comunque inalterata la necessità di aggiornamento delle banche dati proprie delle aziende, in ordine alle esigenze di individuazione dell'utente per la fatturazione del traffico.

È doveroso inoltre sottolineare il fatto che il Governo non dispone di alcuno strumento di monitoraggio e controllo sull'utilizzo dell'intercettazione telefonica e disponga di dati solo nel caso in cui l'autorità giudiziaria sia in grado e ritenga di fornirli.

Impegnando le aziende a mantenere complete (anche con i nominativi degli utenti che acquistano e che ricaricano le predette *card* prepagate-ricaricabili) e aggiornate le proprie banche dati, e consentendone l'accesso per esigenze relative alle attività di indagine da parte degli operatori del CED del Ministero dell'interno, ripristinato con l'obbligo di riferire periodicamente, sui problemi tecnici e di organizzazione del suo funzionamento, ad una Commissione interministeriale composta da rappresentanti del Ministro dell'interno, del Ministro di grazia e giustizia e del Ministro delle comunicazioni, si potrebbe realizzare un importante monitoraggio del settore, con innegabili riflessi positivi sul coordinamento delle richieste di intercettazione e sullo svolgimento delle indagini. La Commissione interministeriale sarebbe anche in grado di definire tempestivamente gli strumenti tecnici necessari per l'effettuazione delle intercettazioni e le relative modalità di applicazione, anche rispetto ai fornitori di servizi di telecomunicazioni (indicazioni contenute nella risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 17 gennaio 1995 relativa

all'intercettazione legale delle telecomunicazioni - 96/C 329/01), e nel rispetto della esigenza di tutela dei dati personali;

H) in ottemperanza alle disposizioni volte ad impedire l'utilizzo dei telefoni cellulari dall'interno degli istituti di detenzione, soprattutto di quelli nei quali sono detenuti elementi di spicco della criminalità organizzata, si è prospettata l'opportunità di isolare comunque tali edifici dalle frequenze in uso alla telefonia mobile. Tale ipotesi appare tecnicamente praticabile e si sollecita quindi lo stanziamento dei fondi necessari, tanto più in considerazione del limitato numero degli istituti interessati.

La Commissione offre alla riflessione del Parlamento queste considerazioni, auspicando un adeguamento normativo che, salvaguardando comunque i diritti dei cittadini, consenta a magistrati ed investigatori di essere in possesso di quegli strumenti indispensabili per una adeguata attività di contrasto alle organizzazioni criminali operanti sul territorio.