

Doc. XXXIV

n. 5

RELAZIONE

**DEL COMITATO PARLAMENTARE
PER I SERVIZI DI INFORMAZIONE E SICUREZZA
E PER IL SEGRETO DI STATO**

**SUI RAPPORTI TRA AUTORITÀ GIUDIZIARIA, POLIZIA
GIUDIZIARIA E SERVIZI DI INFORMAZIONE E SICU-
REZZA, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE ATTIVITÀ
DI SUPPORTO TECNICO NELL'AMBITO DI INDAGINI
CONDOTTE DAL PUBBLICO MINISTERO**

Approvata nella seduta del 3 novembre 1999

Trasmessa alle Presidenze il 24 novembre 1999



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica
Comitato parlamentare per i servizi di informazione
e sicurezza e per il segreto di Stato
Il Presidente

Roma, 24 novembre 1999

Prot. n. 4528 /SIS

Onorevole Presidente,

nella seduta del 3 novembre 1999 il Comitato che ho l'onore di presiedere ha approvato una relazione "Sui rapporti tra autorità giudiziaria, polizia giudiziaria e servizi di informazione e sicurezza, con particolare riguardo alle attività di supporto tecnico nell'ambito di indagini condotte dal pubblico ministero".

Nella medesima seduta il Comitato ha altresì deciso di rendere pubblica la relazione, deliberandone la presentazione al Parlamento.

Il Vicepresidente del Consiglio dei ministri, cui il documento è stato sottoposto per la preventiva valutazione in ordine all'eventuale assoggettabilità al regime giuridico della segretezza di taluna delle notizie o dei riferimenti in esso contenuti, con nota del 17 novembre 1999 mi ha comunicato che l'esame della relazione non ha evidenziato l'esistenza di profili che possano richiedere specifica tutela sotto il profilo del segreto di Stato.

In adempimento del voto espresso dal Comitato, mi onoro pertanto di trasmettere la relazione a Lei e all'onorevole Presidente del Senato.

Mi è gradita l'occasione, onorevole Presidente, per rinnovarLe i sensi della mia più alta considerazione.


(Franco Frattini)

On. Luciano VIOLANTE
Presidente della
Camera dei deputati
S E D E



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica
Comitato parlamentare per i servizi di informazione
e sicurezza e per il segreto di Stato
Il Presidente

Roma, 24 novembre 1999

Prot. n. 4529 /SIS

Onorevole Presidente,

nella seduta del 3 novembre 1999 il Comitato che ho l'onore di presiedere ha approvato una relazione "Sui rapporti tra autorità giudiziaria, polizia giudiziaria e servizi di informazione e sicurezza, con particolare riguardo alle attività di supporto tecnico nell'ambito di indagini condotte dal pubblico ministero".

Nella medesima seduta il Comitato ha altresì deciso di rendere pubblica la relazione, deliberandone la presentazione al Parlamento.

Il Vicepresidente del Consiglio dei ministri, cui il documento è stato sottoposto per la preventiva valutazione in ordine all'eventuale assoggettabilità al regime giuridico della segretezza di taluna delle notizie o dei riferimenti in esso contenuti, con nota del 17 novembre 1999 mi ha comunicato che l'esame della relazione non ha evidenziato l'esistenza di profili che possano richiedere specifica tutela sotto il profilo del segreto di Stato.

In adempimento del voto espresso dal Comitato, mi onoro pertanto di trasmettere la relazione a Lei e all'onorevole Presidente della Camera dei deputati.

Mi è gradita l'occasione, onorevole Presidente, per rinnovarLe i sensi della mia più alta considerazione.


(Franco Frattini)

Sen. Nicola MANCINO
Presidente del
Senato della Repubblica
R O M A

PAGINA BIANCA

INDICE

	<i>Pag.</i>
1. Premessa	7
2. Il procedimento relativo all'omicidio di Marta Russo	11
2.1 I presupposti delle iniziative del Comitato	11
2.2 L'esame della documentazione trasmessa dalla Presidenza del Consiglio e dagli uffici giudiziari competenti	13
2.3 Le questioni emerse	21
2.4 Le ulteriori iniziative	25
2.4.1 L'audizione del direttore del SISDE	26
2.4.2 L'audizione del Ministro dell'interno	27
2.4.3 L'audizione del Ministro della giustizia	28
2.5 La conclusione dell'istruttoria	29
3. L'utilizzo diretto di operatori degli organismi informativi in attività di polizia giudiziaria o di sostegno alle indagini giudiziarie: il quadro che emerge da una recente vicenda disciplinare dinanzi al Consiglio superiore della magistratura	31
3.1 Il profilarsi della questione	31
3.2 La sentenza della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura	33
3.3 Le impugnazioni del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione e del Ministro della giustizia	35
4. Considerazioni sull'assetto normativo della materia e sulla prassi applicativa	38
4.1 Il quadro normativo di riferimento	38
4.2 La prassi applicativa	41
4.2.1 Il fondamento della prassi	41
4.2.2 I problemi istituzionali	46
5. Valutazioni conclusive	50

PAGINA BIANCA

1. Premessa.

Le questioni oggetto della presente relazione, alle quali il Comitato ha ritenuto di dedicare una parte rilevante dei suoi lavori nel corso degli ultimi mesi e che ha quindi inteso sottoporre alla valutazione delle Camere, si inquadrano nell'ambito della tematica generale del rapporto tra servizi di informazione e sicurezza, polizia giudiziaria e magistratura, del quale può forse affermarsi, anzi, che costituiscano aspetti principali.

La legge 24 ottobre 1977, n. 801, detta al riguardo un quadro di riferimento sintetico, ma sufficientemente chiaro, i cui fondamenti, contenuti nell'articolo 9, possono essere così riassunti:

a) gli operatori dei servizi di informazione e sicurezza non rivestono la qualità di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria; per coloro che la possiedono in base agli ordinamenti dell'amministrazione di provenienza, essa resta sospesa per il periodo di assegnazione ai ruoli degli organismi informativi;

b) conseguentemente, in deroga alle ordinarie disposizioni, gli operatori medesimi sono esentati dall'obbligo di rapporto all'autorità giudiziaria, previsto, come obbligo di denuncia, per tutti i pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio in relazione alle notizie di reato di cui siano venuti a conoscenza nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio (articolo 331 del codice di procedura penale), e, come specifico obbligo di rapporto, in termini generali, per tutti gli appartenenti alla polizia giudiziaria (articolo 347 del codice di procedura penale). I suddetti operatori sono infatti tenuti a fare rapporto esclusivamente al proprio direttore, che ne riferisce al Ministro competente e, tramite il CESIS, al Presidente del Consiglio dei ministri;

c) i responsabili dei servizi di informazione e sicurezza hanno per altro l'obbligo di fornire ai competenti organi della polizia giudiziaria le informazioni e gli elementi di prova relativi a fatti configurabili come reati; tale adempimento può essere ritardato, su disposizione del Ministro competente e con l'esplicito consenso del Presidente del Consiglio, quando ciò sia strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dei servizi;

d) tutti gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria debbono fornire ogni possibile cooperazione agli agenti dei servizi.

Può essere utile ricordare che l'articolo 7 della legge n. 801 del 1977 esclude in maniera drastica che i magistrati possano svolgere, sia pure in modo saltuario, attività alle dipendenze dei servizi.

Dalle disposizioni richiamate emerge innanzitutto con evidenza, secondo quanto si avrà modo di precisare ulteriormente nel prosieguo della presente relazione, che nessun rapporto diretto può intercorrere tra autorità giudiziaria e servizi di informazione e sicurezza. Gli organi cui questi ultimi possono rapportarsi debbono invece essere, necessariamente ed esclusivamente, quelli della polizia giudiziaria. Per altro, la collaborazione che deve intercorrere tra servizi e polizia giudiziaria riveste carattere eminentemente informativo: i servizi di sicurezza, nelle forme viste sopra, mettono a parte la polizia giudiziaria dei fatti e delle circostanze acquisiti nell'esercizio della propria attività che ritengano integrare fattispecie di reato. Nella direzione opposta, la collaborazione che gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria debbono prestare agli agenti dei servizi appare definita in termini assai più ampi, essendo i primi tenuti a garantire «ogni possibile cooperazione», dunque — deve ritenersi — tanto di tipo informativo quanto di tipo operativo.

Questo quadro normativo non ha subito alterazioni per effetto delle disposizioni che, successivamente all'entrata in vigore della legge n. 801 del 1977, hanno ampliato o meglio definito i compiti dei servizi di informazione e sicurezza, investendoli di specifica responsabilità di *intelligence* nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata. Come si avrà modo di approfondire al paragrafo 4.1, le norme introdotte con l'entrata in vigore del decreto-legge n. 345 del 1991, convertito dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, non hanno modificato sotto alcun profilo la posizione istituzionale degli organismi informativi né le modalità operative proprie della loro azione, disponendo anzi espressamente la perdurante validità delle attribuzioni e della disciplina degli ordinamenti previsti dalla legge n. 801 del 1977.

Tuttavia, malgrado il dettato legislativo, il Comitato ha avuto modo di rilevare ripetutamente come la prassi applicativa abbia condotto, forse anche a causa dell'usura del tempo cui tale dettato è stato esposto, all'instaurarsi di meccanismi di collaborazione non immediatamente riconducibili al disegno originario della legge n. 801 del 1977, e forse in taluni casi addirittura ad ipotesi di diretta disposizione, da parte dell'autorità giudiziaria, di agenti degli organismi informativi per il compimento di attività di indagine.

Già nell'ambito della prima relazione presentata alle Camere nel corso della presente legislatura il Comitato ha avuto modo di segnalare tali disfunzioni, in maniera per altro incidentale e senza approfondirne sistematicamente le implicazioni (si vedano in particolare le osservazioni svolte a pagina 18 del Documento XXXIV, n. 1). Nella medesima occasione il Comitato aveva altresì avanzato dubbi circa la natura ed il fondamento di una attività di «supporto tecnico» non meglio definita cui faceva esplicito riferimento un documento originato dal SISDE, riservandosi di approfondire successivamente la questione.

La presente relazione non intende esplorare nella sua interezza tutti i profili connessi alle relazioni istituzionali che debbono intercorrere tra gli organi sopra ricordati. Intende tuttavia porre all'at-

tenzione del Parlamento un settore dell'ordinamento giuridico su cui sussistono zone d'ombra che è opportuno dissipare. L'approfondimento ha infatti condotto il Comitato a individuare taluni snodi critici, particolarmente rilevanti sul piano istituzionale, che possono costituire un utile punto di riferimento sia per l'azione concreta delle autorità interessate sia, soprattutto, in vista della riforma del sistema delle informazioni per la sicurezza nazionale, il cui sollecito intervento è stato ripetutamente auspicato dal Comitato non solo nella presente, ma anche nelle trascorse legislature. L'analisi della tematica ha in particolare consentito all'organo parlamentare di controllo di cogliere le ragioni profonde che hanno indotto alla costruzione di quella « paratia stagna » posta dalla legge n. 801 del 1977 tra autorità giudiziaria e servizi di informazione e sicurezza nonché i fenomeni istituzionali e sociali che ne hanno parzialmente modificato, in termini di prassi, l'atteggiamento e la consistenza. Il Comitato, in esito a tale analisi, ha infine ritenuto di rassegnare al Parlamento le proprie considerazioni sulla materia, indicando sia la propria opinione *de iure condito*, sia gli interventi auspicabili *de iure condendo*.

Ciò premesso, occorre ricordare che il tema oggetto della presente relazione si è venuto ad evidenziare nell'ambito delle attività conoscitive svolte dal Comitato in relazione a due specifiche vicende, tra loro assolutamente distinte e non assimilabili sotto alcun profilo, che il Comitato ha ritenuto meritevoli di approfondimento avendo rilevato la presenza di aspetti riconducibili ai propri compiti istituzionali, come definiti dalla legge.

Si fa riferimento, in primo luogo, alle questioni sorte in ordine alla partecipazione di operatori del SISDE a talune attività di indagine poste in essere nell'ambito del procedimento penale relativo all'omicidio della studentessa romana Marta Russo; in secondo luogo, all'emergere di veri e propri episodi di superamento della « paratia stagna » posta dalla legge tra autorità giudiziaria ed organismi informativi, emersione registrata dapprima in modo frammentario ed impreciso sulla base di vari articoli di stampa e quindi, in termini assai più affidabili, grazie agli sviluppi di un procedimento disciplinare a carico di un magistrato del tribunale di Milano, il dottor Guido Salvini, traente origine — tra l'altro — da una specifica imputazione di responsabilità derivante dall'essersi questi avvalso direttamente, nell'espletamento di attività di indagine, dell'operato di soggetti appartenenti ai ruoli degli organismi informativi, e, come tali, ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, sprovvisti della qualifica di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria.

Prima di ripercorrere nelle linee essenziali le iniziative istruttorie poste in essere dal Comitato con riferimento ai casi testé ricordati, è necessario:

a) precisare preliminarmente in cosa concretamente consista l'attività di supporto tecnico fornita dai servizi di informazione e sicurezza alla polizia giudiziaria, al fine di meglio comprendere le tematiche ad essa sottese. Secondo quanto si vedrà nel dettaglio nel prosieguo della relazione, tale supporto viene attivato nell'ambito di indagini condotte sotto la responsabilità dell'autorità giudiziaria. Nel caso in cui l'ufficio procedente deleghi il compimento di atti investi-

gativi che comportino l'utilizzo di apparecchiature tecniche (come videocamere, videoregistratori, microfoni, sistemi radio, eccetera) da parte della polizia giudiziaria, può verificarsi il caso che questa non ne disponga, sia per ragioni contingenti — legate in ipotesi al contemporaneo impiego operativo di tutti i supporti in dotazione in altre attività di istituto — sia per il fatto che, talvolta, la migliore esecuzione dell'atto di indagine sembrerebbe richiedere strumentazione particolarmente sofisticata, non disponibile presso i reparti tecnici dell'organismo incaricato. In tal caso, il Comitato ha registrato come frequente sia la prassi di rivolgersi alle strutture operative degli organismi informativi, i quali, in un contesto di cooperazione tra organi dello Stato e nel quadro di regole e procedure che si avrà modo di approfondire più avanti, mettono a disposizione le apparecchiature necessarie ed il personale in grado di farne uso;

b) svolgere talune considerazioni di carattere generale sul piano del metodo.

In primo luogo, le due vicende, come avvertito, si riferiscono a fatti privi di qualsivoglia collegamento reciproco. Di esse si è ritenuto opportuno un esame parallelo esclusivamente perché — pur essendo profondamente diverso il rapporto di ciascuna di tali vicende con l'ordinamento (la prima ha luogo infatti in assenza di esplicite previsioni normative; la seconda, ove in ipotesi accertata in fatto, in evidente contrasto con la legge n. 801 del 1977) — i profili istituzionali che esse evocano sollecitano le competenze del Comitato con riferimento al tema generale oggetto della presente relazione. È bene in proposito sottolineare la diversa valenza delle due vicende ai fini che in questa sede interessano. Mentre infatti il caso relativo alle indagini concernenti l'omicidio di Marta Russo si incentra proprio su una fattispecie di supporto tecnico prestato da agenti di un organismo informativo in occasione del compimento di un atto investigativo e costituisce pertanto il riferimento prioritario degli argomenti svolti dal Comitato, differente rilievo assume la vicenda evidenziata dal richiamato procedimento disciplinare. Esso infatti non ha riferimento a fattispecie di supporto tecnico in senso proprio, concernendo un'ipotesi di disposizione diretta di operatori dei servizi informativi da parte di un magistrato per il compimento di atti di indagine, che è cosa evidentemente ben diversa. Tuttavia la vicenda del dottor Salvini presenta connotazioni assai rilevanti sul piano dei principi che debbono presiedere allo svolgimento del rapporto di cui si è detto dianzi. È infatti evidente che le valutazioni del Comitato sulle motivazioni giuridico-formali e sull'opportunità dell'attività di supporto tecnico presuppongono necessariamente una chiara definizione del fondamento e dei limiti del rapporto che l'ordinamento ha inteso instaurare tra autorità giudiziaria, polizia giudiziaria e servizi di informazione e sicurezza, nell'ambito di un delicato equilibrio tra l'esercizio di prerogative tutte costituzionalmente rilevanti. In sostanza, le argomentazioni svolte con riferimento al caso del giudice Salvini — sulla scorta delle motivazioni recate dall'atto di incolpazione, dalla sentenza pronunciata dalla competente sezione del Consiglio superiore della magistratura e dalle successive impugnazioni del Procuratore generale presso la Suprema Corte e del Ministro della giustizia — concorrono

a comporre il quadro di principio entro il quale si collocano le considerazioni svolte anche con riferimento alla questione del supporto tecnico prestato nell'ambito di indagini giudiziarie, che è il tema principale della presente relazione.

In secondo luogo, il Comitato intende precisare che gli approfondimenti istruttori svolti in merito alle vicende testé richiamate hanno avuto esclusivo riguardo ai profili di interesse istituzionale del Comitato medesimo che si sono venuti di volta in volta ad evidenziare nei rispettivi contesti. In particolare, appare indispensabile chiarire che nessun interesse hanno rivestito e rivestono per l'organo parlamentare di controllo né le vicende processuali, in sé considerate, connesse al giudizio in corso per l'accertamento delle responsabilità legate all'omicidio della studentessa Marta Russo, né gli esiti definitivi cui tale giudizio (del quale è stato celebrato e recentemente concluso il primo grado) condurrà. Si tratta infatti di profili rimessi all'esclusiva responsabilità dell'autorità giudiziaria, in ordine ai quali il Comitato, prima ancora che interesse, non ha titolo alcuno per intervenire. Quanto al procedimento disciplinare svoltosi dinanzi alla competente sezione del Consiglio superiore della magistratura, è parimenti di tutta evidenza che la sorte delle incolpazioni e dell'incolpato non ha mai rivestito alcun rilievo ai fini delle competenze dell'organo parlamentare di controllo. L'interesse del Comitato sulla vicenda, come detto, ha avuto invece riguardo esclusivamente ai fatti evocati dalle incolpazioni, nonché alle argomentazioni addotte a fondamento delle stesse o del giudizio su di esse, limitatamente a quella parte attinente al fondamento ed ai limiti delle modalità di impiego degli operatori dei servizi di informazione e sicurezza nell'ambito di indagini giudiziarie.

2. Il procedimento relativo all'omicidio di Marta Russo.

2.1 I presupposti delle iniziative del Comitato.

Nel mese di settembre 1998 i mezzi di informazione hanno dato grande risalto al contenuto di una videoregistrazione, effettuata presso gli uffici della procura della Repubblica presso il tribunale dei Roma nell'ambito dell'inchiesta giudiziaria concernente il delitto in titolo, nella quale risultavano riprese talune fasi dell'esame di una teste, condotto dai magistrati incaricati delle indagini, e dei colloqui da quest'ultima intrattenuti con un suo congiunto in assenza dei magistrati medesimi durante le sospensioni dell'esame, ma nella sede ove questo si svolgeva.

Per quanto di diretto interesse del Comitato, particolare rilevanza ha assunto la notizia, anch'essa riportata con grande evidenza dai *mass media* e ripresa da taluni atti di sindacato ispettivo parlamentare, secondo cui tale videoregistrazione sarebbe stata effettuata attraverso l'ausilio di strumentazione e di personale del SISDE. Secondo quanto riportato, il SISDE avrebbe in particolare fornito alla polizia giudiziaria le apparecchiature tecnologiche per l'effettuazione della registrazione e messo a disposizione gli agenti incaricati delle relative operazioni, mentre la responsabilità della custodia e della gestione dei

conseguenti reperti sarebbe stata rimessa interamente ed esclusivamente agli uffici della DIGOS di Roma.

Nella riunione del 17 settembre 1998 il Comitato ha dunque concordato circa l'opportunità di chiedere formalmente al SISDE di confermare la veridicità del coinvolgimento del Servizio nella vicenda in questione nonché, in caso di risposta affermativa, di dare conto del relativo fondamento e delle forme in cui esso si fosse estrinsecato.

Non è infatti sembrato al Comitato, sia pure ad una prima e sommaria valutazione delle circostanze, che la messa a disposizione degli organi di polizia giudiziaria, nell'ambito di un'indagine condotta dal pubblico ministero, di apparecchiature tecnologiche e di personale ad esse addetto potesse essere sicuramente ricondotta alle finalità istituzionali del Servizio medesimo, siccome definite dall'articolo 6 della legge n. 801 del 1977. La circostanza ricordata ha inoltre indotto il Comitato ad avviare accertamenti circa le modalità con cui il supporto medesimo fosse stato prestato, particolarmente al fine di verificare se operatori del SISDE avessero materialmente preso parte all'atto investigativo ricordato. Tale ipotesi, ove se ne fosse riscontrata la fondatezza, sarebbe infatti risultata in evidente contrasto con il combinato disposto: a) dell'articolo 9 della legge n. 801 del 1977, nella parte in cui nega agli operatori degli organismi informativi la qualifica di ufficiali e di agenti di polizia giudiziaria (mentre le operazioni in esame, ai sensi dell'articolo 267, comma 4, del codice di procedura penale, possono essere compiute solo dalla polizia giudiziaria, oltre che, ovviamente, personalmente dal pubblico ministero); b) dell'articolo 109 della Costituzione, ai sensi del quale « l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria », e dell'articolo 55, commi 2 e 3, del codice di procedura penale, che sanciscono l'obbligo degli ufficiali e degli agenti della polizia giudiziaria — e di essa sola — di svolgere ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria; c) dell'articolo 329 del codice di procedura penale, nella parte in cui assiste in termini generali con il vincolo del segreto gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria. Né sembra che gli operatori del SISDE, in ipotesi impiegati *ex qualitate* nell'atto investigativo, avrebbero potuto essere sussunti sotto la figura processuale delle « persone idonee » dotate di « specifiche competenze tecniche », delle quali la polizia giudiziaria può avvalersi ai sensi dell'articolo 348, comma 4, del codice di procedura penale. Ciò in quanto le suddette « persone idonee » operano quali *longa manus* della polizia giudiziaria e del pubblico ministero, interamente sottoposte alle direttive di tali organi, con conseguente rilevazione della loro identità e documentazione delle relative attività destinate a confluire negli atti del procedimento (articolo 357, commi 1 e 4, del codice di procedura penale; si veda anche l'articolo 268, comma 3, del medesimo codice, sul quale ci si soffermerà più diffusamente nel prosieguo della presente relazione).

In sintesi, ove un operatore dei servizi di informazione e sicurezza avesse materialmente preso parte ad un atto di competenza della polizia giudiziaria (quale senz'altro doveva ritenersi la registrazione di un interrogatorio e di altri colloqui ritenuti dal pubblico ministero rilevanti per il prosieguo delle indagini), avrebbe posto in essere una deviazione dai suoi compiti di istituto, in quanto, pur privo della

qualifica di agente di polizia giudiziaria, sarebbe intervenuto nel compimento di attività di indagine, il cui contenuto è tra l'altro destinato a rimanere segreto nei riguardi di tutti i soggetti non autorizzati a darvi corso, ovviamente nei limiti previsti dal codice di procedura penale.

Sulla scorta di tali considerazioni, con lettera del 22 settembre 1998 il Comitato ha chiesto al direttore del SISDE di voler rendere noto se il fatto riportato dalla stampa rispondesse al vero e, in caso affermativo, su quale provvedimento l'attività di videoregistrazione fosse stata effettuata e risultasse fondata, se essa si fosse mantenuta negli ambiti da tale eventuale provvedimento determinati e se infine le relative operazioni fossero state realizzate direttamente da un operatore del SISDE ovvero in sua presenza.

Con lettera del successivo 25 settembre il Comitato ha inoltre richiesto al presidente della prima sezione della corte di assise di Roma, dinanzi alla quale era in corso la fase dibattimentale del giudizio, di disporre affinché potesse essere portata a conoscenza del Comitato medesimo ogni utile informazione rinvenibile agli atti del giudizio sulla videoregistrazione in parola, con particolare riferimento alle modalità operative seguite nell'occasione ed ai soggetti che avevano materialmente curato la realizzazione del reperto, direttamente operando ovvero presenziando alle connesse attività.

2.2 L'esame della documentazione trasmessa dalla Presidenza del Consiglio e dagli uffici giudiziari competenti.

Ad entrambe le istanze di cui al paragrafo precedente le autorità interpellate hanno assicurato tempestivo riscontro, trasmettendo documentazione la cui lettura comparata ha consentito di definire con maggiore esattezza i termini essenziali della questione e di individuare ulteriori profili suscettibili di rilevanti approfondimenti.

In particolare, in data 2 ottobre 1998 il presidente della corte d'assise ha trasmesso copia di taluni atti del procedimento di interesse, fra i quali di particolare rilevanza si sono dimostrati gli stralci tratti dal verbale di udienza dell'8 settembre 1998, recanti tra l'altro l'esame del dirigente della DIGOS di Roma e dell'agente di polizia addetto all'effettuazione dell'intercettazione ambientale.

In data 12 ottobre 1998 il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi trasmesso un appunto, predisposto sulla base degli elementi informativi forniti dal SISDE, nel quale risultano sintetizzate le modalità dell'ausilio tecnico prestato dal Servizio nell'ambito delle indagini preliminari relative all'omicidio in argomento.

In data 30 novembre 1998 il Vicepresidente del Consiglio ⁽¹⁾, a richiesta del direttore del SISDE, ha inviato un'ulteriore scheda di

(1) Con decreto del 10 novembre 1998, il Presidente del Consiglio dei ministri ha delegato al Vicepresidente del Consiglio le attribuzioni conferite al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera g), della legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di servizi di sicurezza e di segreto di Stato, ivi comprese quelle di cui alla legge 24 ottobre 1977, n. 801, nonché la predisposizione di testi normativi di riforma della predetta materia. Sono state espressamente escluse dalla delega l'alta direzione, la responsabilità politica generale ed il coordinamento della politica informativa e di sicurezza, nonché la nomina e la revoca del Segretario generale del CESIS.

sintesi predisposta dal Servizio medesimo per illustrare ancora più dettagliatamente l'ausilio tecnico prestato in proposito. A corredo di tale scheda, il Servizio ha unito in allegato ulteriore documentazione, nel cui ambito di particolare interesse si sono rivelate talune direttive, emanate tra il 1994 ed il 1998 dai direttori *pro tempore* del SISDE, recanti le procedure da seguire per la prestazione degli interventi di supporto.

Occorre precisare in proposito che, per ragioni di chiarezza espositiva, la ricostruzione che seguirà tiene in considerazione anche le risultanze dell'ulteriore documentazione trasmessa dagli uffici giudiziari romani in epoca di poco successiva. Con lettera del 26 gennaio 1999 il Comitato ha infatti manifestato sia al presidente della prima corte d'assise di Roma sia al procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma la necessità di poter disporre di copia di tutti i provvedimenti, presenti agli atti del dibattimento o comunque nella disponibilità dei rispettivi uffici, mediante i quali il pubblico ministero precedente avesse eventualmente autorizzato la polizia giudiziaria ad avvalersi del supporto tecnico-operativo del SISDE per l'effettuazione di attività di indagine nonché degli atti e dei documenti che a tale autorizzazione si riconnettersero o facessero riferimento. La richiesta, cui entrambe le autorità interpellate hanno positivamente e tempestivamente dato esito, è stata in particolare motivata dalla necessità di verificare *de visu* la frequenza del ricorso a tale prassi con riferimento ad uno specifico caso concreto nonché le forme attraverso cui essa si fosse estrinsecata.

Gli elementi conoscitivi tratti dai documenti in questione possono essere così sintetizzati:

a) la videoregistrazione più volte richiamata, effettuata nel pomeriggio dell'11 giugno 1997, è stata effettivamente realizzata grazie al supporto del SISDE, prestato su richiesta del dirigente della DIGOS della questura di Roma, formulata la mattina della medesima giornata;

b) quanto al fondamento giuridico-formale degli interventi di supporto tecnico prestati in via generale dal SISDE su richiesta dalla polizia giudiziaria, nell'appunto trasmesso dal Presidente del Consiglio dei ministri il 12 ottobre 1998 si precisa che, « sotto il profilo amministrativo-ordinamentale, all'epoca dei fatti in questione, il cosiddetto "supporto tecnico" del SISDE agli organi di polizia giudiziaria era disciplinato da apposita direttiva interna che abilitava il Reparto operativo del Servizio ad effettuare, in un quadro di collaborazione info-operativa, gli interventi tecnici di cui trattasi, fermo restando che la richiesta di supporto provenisse dagli organi di polizia giudiziaria competenti e fosse corredata, ove possibile, di copia del decreto autorizzativo dell'autorità giudiziaria procedente (*ad avvalersi della collaborazione del SISDE*) ovvero ne citasse gli estremi identificativi ». Della necessità di una formale autorizzazione del magistrato che abilitasse la polizia giudiziaria ad avvalersi del supporto tecnico del SISDE trovasi del resto conferma, seppure in forma incidentale, nell'ambito della deposizione resa dinanzi alla corte d'assise di Roma in sede dibattimentale dal menzionato dirigente della DIGOS di Roma, oltre che nei numerosi decreti autorizzatori trasmessi dalla procura di Roma con riferimento al procedimento in esame. Occorre per altro

ricordare in proposito che, con direttiva del 23 febbraio 1998 (dunque successivamente ai fatti in questione), trasmessa in allegato alla nota del Vicepresidente del Consiglio del 30 novembre 1998, il direttore *pro tempore* del SISDE ha svincolato il supporto tecnico dal quadro di collaborazione « info-operativa » ed ha altresì precisato che gli interventi richiesti dalla polizia giudiziaria si collocano al di fuori di qualunque rapporto di dipendenza del SISDE dall'autorità giudiziaria;

c) quanto invece al fondamento giuridico-formale dell'intervento specificamente prestato l'11 giugno 1997, nell'appunto trasmesso dal Presidente del Consiglio dei ministri in data 12 ottobre 1998 si afferma che, « in considerazione dell'urgenza e dell'immediatezza della richiesta, l'intervenuta conferma da parte del magistrato che, per altro, ha anche presenziato e sovrinteso alle "operazioni di polizia giudiziaria", ha surrogato sufficientemente l'assenza del decreto di autorizzazione e degli altri requisiti formali previsti dalla normativa interna del servizio »; alla luce di quanto riportato nell'appunto in argomento, si riferisce inoltre del fatto che, sempre in data 11 giugno 1997, dopo la conclusione delle attività di supporto prestate con riferimento al previsto colloquio tra la teste ed il di lei congiunto sarebbe stato emesso un formale provvedimento di autorizzazione. Si afferma infatti che, « in calce ad una richiesta di autorizzazione della polizia giudiziaria ad avvalersi del supporto del servizio in altro specifico caso, sempre attinente alle indagini relative all'omicidio della studentessa universitaria Marta Russo, il pubblico ministero (...) vergò e sottoscrisse la formula: "Visto, si autorizza anche per ulteriori provvedimenti relativi al procedimento penale nr. 6549/97 R" »; tale ricostruzione risulta interamente confermata nell'appunto trasmesso il successivo 30 novembre 1998; copia della richiesta di autorizzazione, recante la disposizione impartita in tal senso con la formula autografa testé indicata, è stata infine trasmessa al Comitato dal procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, in esito alla ricordata richiesta formulata dal Comitato in data 26 gennaio 1999;

d) in merito alle modalità attraverso le quali le attività di supporto tecnico relative alla nota videoregistrazione si sarebbero quindi estrinsecate, nel ricordato appunto trasmesso il 12 ottobre 1998 si afferma che, « una volta eseguite le prove di funzionamento, le apparecchiature vennero poste nella esclusiva disponibilità della polizia giudiziaria che, sotto la direzione dei pubblici ministeri, provide ad effettuare e gestire le registrazioni. Analoga assistenza, per eventuali malfunzionamenti, venne richiesta ed assicurata anche la mattina del giorno seguente, 12 giugno » (*per l'effettuazione di altro atto investigativo nell'ambito del medesimo procedimento*). « In tale occasione il personale del servizio fu fatto stazionare al di fuori dei locali dove erano installate le apparecchiature, senza che potesse avere cognizione di quanto colà stesse avvenendo »; quanto infine all'attività svolta dal personale del SISDE nel complesso dell'operazione, si afferma che: « Il personale del servizio è rimasto a disposizione della polizia giudiziaria, su espressa richiesta del sostituto procuratore e dei dirigenti DIGOS presenti, all'esclusivo scopo di assicurare, laddove si fossero verificati inconvenienti, l'assistenza eventualmente necessaria, in considerazione

della complessità del materiale tecnologico impiegato; nessun dipendente del SISDE ha mai “gestito” gli apparati di registrazione né tanto meno ha preso in consegna alcun nastro di registrazione video o audio ». L'appunto trasmesso il 30 novembre 1998 dà anch'esso conto della circostanza che gli operatori del SISDE — tre in tutto — sono rimasti, testualmente, « a disposizione della polizia giudiziaria », precisando per altro come *gli operatori medesimi si trovassero nella stanza in cui i segnali audio e video pervenivano*, posta su un piano diverso rispetto a quella nella quale si svolgevano i colloqui da registrare;

e) di particolare rilievo risulta infine l'affermazione, contenuta nell'appunto trasmesso il 30 novembre 1998, secondo cui il SISDE è venuto a conoscenza dell'identità delle persone il cui colloquio doveva essere intercettato solo dopo l'installazione degli strumenti messi a disposizione l'11 giugno 1997 e che nessuna contezza si aveva circa il se e per quali atti le apparecchiature richieste sarebbero state utilizzate nel prosieguo delle indagini dalla polizia giudiziaria, « in conformità ad una prassi che riflette solo la prestazione degli strumenti tecnici e non la partecipazione ai contenuti che dalla utilizzazione di essi emergono ».

Dalla ricostruzione dei fatti operata dall'Esecutivo sono tuttavia emersi taluni profili di criticità, che possono così sintetizzarsi:

1. è risultato in primo luogo in maniera inequivocabile che il SISDE ha prestato la propria attività di supporto nel caso di specie in assenza di un preventivo provvedimento formale dell'autorità giudiziaria — emanato nelle forme previste non dalla legge, ma dalle direttive interne del Servizio — con cui quest'ultima autorizzasse la polizia giudiziaria ad avvalersi del supporto del Servizio medesimo; in altri termini, il Servizio risulta aver svolto le attività di ausilio funzionali alla registrazione sulla base di una autorizzazione implicita, che il pubblico ministero responsabile delle indagini avrebbe rilasciato alla polizia giudiziaria in via di fatto, attraverso cioè comportamenti concludenti; è per altro necessario precisare, secondo quanto sopra anticipato, che l'esistenza di un esplicito provvedimento di autorizzazione quale presupposto per l'attivazione del Servizio non è prevista da alcuna disposizione legislativa, ma costituisce oggetto di prescrizioni operative interne mediante le quali il SISDE ha inteso disciplinare, nell'esercizio della sua potestà di autoorganizzazione, lo svolgimento dei compiti ad esso assegnati dalla legge (ciò che viene per altro ribadito in entrambi i documenti trasmessi dalla Presidenza del Consiglio); è tuttavia da chiedersi se il compito in esame possa ritenersi compreso tra quelli che la legge assegna ai servizi di informazione e sicurezza;

2. perplessità ha destato la prassi (che, non essendo stata oggetto di rilievo da parte delle strutture del SISDE, appare doversi ritenere consolidata) in base alla quale il Servizio presta il supporto richiesto anche sulla base di un provvedimento con cui l'ufficio giudiziario procedente autorizza una volta per tutte gli organi di polizia giudiziaria ad avvalersi dell'ausilio del Servizio per il compimento di atti

di indagine (« sino alla conclusione delle indagini in corso »; « anche per ulteriori provvedimenti relativi al procedimento n. ... »); nel caso di specie, la documentazione complessivamente acquisita dal Comitato consente tra l'altro di riscontrare come tale provvedimento, per così dire « generale » (sia pure riferito ad un singolo procedimento), sia stato in realtà emesso in due distinte occasioni, sempre su richiesta della polizia giudiziaria, nell'ambito del medesimo procedimento: una prima volta in data 17 maggio 1997, con riferimento alla richiesta di decreti di intercettazione di conversazione tra presenti da attuarsi all'interno dell'abitazione e dell'autovettura di un soggetto nominativamente indicato; una seconda volta in data 11 giugno 1997, con riferimento ad altro decreto di intercettazione di conversazione tra presenti, già emesso — questa volta — il giorno precedente; il Comitato non ha potuto in proposito non interrogarsi circa la legittimità e l'opportunità di un atto che abiliti una volta per tutte la polizia giudiziaria a ricorrere all'ausilio tecnico del SISDE, ciò che sembra prefigurare in via di fatto una collaborazione continuativa dell'organismo informativo alle attività svolte sotto la responsabilità dell'autorità inquirente, ipotesi da ritenere esclusa, come detto ripetutamente dianzi, da un complesso univoco di disposizioni costituzionali e legislative;

3. ulteriori perplessità sono state determinate dal raffronto tra le circostanze di cui alle precedenti lettere *a)* e *b)* ed il contenuto dei commi 3 e 3-*bis* dell'articolo 268, comma 3, del codice di procedura penale. Questi ultimi prescrivono infatti che « le operazioni » di intercettazione « possono essere compiute esclusivamente per mezzo degli impianti installati nella procura della Repubblica. Tuttavia, quando tali impianti risultino insufficienti o inadeguati ed esistono eccezionali ragioni di urgenza, il pubblico ministero può disporre, con provvedimento motivato, il compimento delle operazioni mediante impianti di pubblico servizio o in dotazione alla polizia giudiziaria ». Il successivo comma 3-*bis* prevede inoltre, per il caso in cui si proceda a intercettazione di comunicazioni informatiche o telematiche, che « il pubblico ministero può disporre che le operazioni siano compiute anche mediante impianti appartenenti a privati ». Dalle disposizioni richiamate emergono due precise indicazioni, la prima concernente il profilo della partecipazione di operatori degli organismi informativi e la seconda i presupposti e la forma del provvedimento giurisdizionale che dispone l'intercettazione.

Quanto al primo aspetto, il dettato delle norme richiamate sembrerebbe escludere la possibilità di un intervento, sia pure di ordine meramente tecnico, di personale appartenente ai servizi alle operazioni di intercettazione. È infatti evidente come gli impianti che si trovano nella disponibilità degli apparati informativi non possano certo ritenersi « in dotazione alla polizia giudiziaria » né, tantomeno, appartenenti a privati. Parimenti, a giudizio largamente prevalente del Comitato non sembra possibile ricondurre le apparecchiature di cui dispongono gli organismi informativi alla nozione di « impianti di pubblico servizio », quali invece debbono essere ritenuti quelli destinati alla comune fruizione della generalità dei cittadini per il soddisfacimento di interessi legati a bisogni essenziali, che si ritiene debba essere

assicurato, in una determinata epoca storica, mediante strumenti di regolazione pubblica (si pensi ad esempio agli impianti destinati alla gestione delle telecomunicazioni, nelle diverse forme in cui queste ultime si articolano).

In ordine al secondo aspetto, occorre rimarcare che il ricorso ad impianti diversi da quelli installati presso la procura della Repubblica competente, e dunque tali da non assicurare il pieno e diretto controllo dell'autorità giudiziaria, è subordinato all'accertamento di due condizioni, di cui si richiede la contestuale sussistenza: *a)* l'insufficienza o l'inidoneità degli impianti a disposizione dell'ufficio giudiziario; *b)* l'evidenziarsi di eccezionali ragioni di urgenza. Dell'esito positivo di tale esame il pubblico ministero deve quindi dare conto in apposito provvedimento motivato. Tali considerazioni sembrano in sé sufficienti a revocare in dubbio la possibilità per i servizi di attivarsi sulla base di provvedimenti impliciti ovvero di autorizzazioni generali, valide una volta per tutte.

Il Comitato ha in conclusione rilevato come l'effettuazione di attività di supporto tecnico da parte degli organismi informativi, pure assicurate sulla base di un apprezzabile spirito di collaborazione, potrebbe determinare oggettivamente un'elusione del disposto della legge ove tale attività risulti determinata, a monte, da provvedimenti non assistiti dai requisiti prescritti dall'ordinamento.

Mette conto in proposito precisare che al Comitato non sfugge il fatto che la Corte di Cassazione ha affermato, nell'ambito di talune decisioni, che la disposizione richiamata non trova applicazione in caso di intercettazione di comunicazioni fra presenti, sulla base della considerazione per cui queste ultime non possono essere intercettate se non mediante apparecchiature da portare in prossimità del luogo in cui si svolge la comunicazione da intercettare. L'argomento su cui fa leva la Corte risiede con ogni evidenza nel fatto che l'articolo 268, comma 3, del codice di procedura penale, nell'individuare lo strumento ordinario per l'effettuazione delle operazioni di intrusione, si riferisce testualmente agli impianti « installati » presso la procura della Repubblica: mentre tale aggettivo rimanda infatti ad apparecchiature fisicamente inamovibili, l'esecuzione delle intercettazioni ambientali presuppone dispositivi mobili e, comunque, agevolmente trasportabili.

A tale autorevole indirizzo, fondato nei termini testé esposti, si è obiettato che i commi 1 e 2 dell'articolo da ultimo citato risultano formulati in termini generali, con riferimento cioè semplicemente alle « comunicazioni intercettate » (di cui si dispone la registrazione, seguita poi dalla verbalizzazione delle connesse operazioni); ed inoltre che, proprio nell'ambito dell'articolo 268 del codice di procedura penale, il legislatore si è preso carico — evidentemente ravvisandone la necessità — di distinguere espressamente una determinata specie di intercettazione (quella di comunicazioni informatiche o telematiche) rispetto al più ampio genere « intercettazioni », cui sembra riferirsi il comma 3 del citato articolo 268. Né può essere taciuto che l'orientamento ricordato non appare consolidato in seno alla stessa Corte. Emerge infatti con evidenza la necessità di attenuare il rigore delle conseguenze cui condurrebbe l'interpretazione prospettata dal fatto che la Suprema Corte ha talvolta affermato che le intercettazioni ambientali

debbono essere « normalmente » eseguite mediante impianti in dotazione alla polizia giudiziaria.

Ma, al di là di tali considerazioni, che qui sono state svolte solo per scrupolo di completezza informativa, il Comitato rileva che l'indirizzo della Corte di Cassazione sembra mirare essenzialmente a fondare la legittimità di provvedimenti di autorizzazione all'esecuzione di intercettazioni ambientali carenti di specifica motivazione sul punto dell'inadeguatezza degli strumenti a disposizione della procura della Repubblica e dell'eccezionale urgenza del provvedere, ma forse non vale a legittimare l'utilizzo di apparecchiature diverse da quelle indicate dall'articolo 268. Come si vede, anche muovendo dalla elaborazione giurisprudenziale ora ricordata, l'essenza del problema che interessa al Comitato — che ha il compito di rilevare anche possibili momenti di crisi dell'azione dei servizi derivanti dall'insufficienza legislativa o da lacune della legge — non si sposterebbe: ammessa la legittimità di un provvedimento che non risulti puntualmente motivato in relazione all'esigenza di ricorrere a impianti esterni, resta comunque fermo il fatto che quelli in dotazione ai servizi di informazione e sicurezza non rientrano nel novero contemplato dal codice di procedura penale e, conseguentemente, non sembrerebbero utilizzabili per la legittima effettuazione di operazioni intrusive.

Né può revocarsi in dubbio che l'indicazione legislativa degli impianti attraverso cui procedere alle intrusioni nella sfera delle comunicazioni faccia parte delle garanzie che circondano l'istituto delle intercettazioni di comunicazioni o di conversazioni. Sicché l'inapplicabilità per ragioni tecniche — secondo il ricordato indirizzo maggioritario della Corte di Cassazione — dell'articolo 268, comma 3, primo periodo, alle intercettazioni di comunicazioni tra presenti non può anche comportare che queste siano effettuabili con qualsivoglia impianto, a prescindere da quelli elencati nel testo del ricordato articolo;

4. i documenti trasmessi non hanno consentito di accertare con chiarezza se gli operatori del SISDE incaricati di prestare il supporto tecnico abbiano o meno preso parte all'atto investigativo concretizzatosi nella realizzazione della registrazione più volte citata. Si afferma infatti nell'appunto trasmesso il 12 ottobre 1998, con riferimento alla registrazione in parola, che « Una volta eseguite le prove di funzionamento, le apparecchiature vennero poste nella esclusiva disponibilità della polizia giudiziaria che, sotto la direzione dei pubblici ministeri, provvide ad effettuare e gestire le registrazioni. Analoga assistenza, per eventuali malfunzionamenti, venne richiesta ed assicurata anche la mattina del giorno seguente, 12 giugno. In tale occasione il personale del servizio fu fatto stazionare al di fuori dei locali dove erano installate le apparecchiature, senza che potesse avere cognizione di quanto colà stesse avvenendo ». Tale formulazione è apparsa tale da ingenerare il dubbio se gli operatori del Servizio siano stati obbligati ad astenersi dal presenziare all'intercettazione solo nella giornata del 12 giugno, non sussistendo invece tale obbligo per le operazioni effettuate il giorno precedente. Al di là di tale profilo, ben maggiori perplessità ha per altro suscitato l'affermazione contenuta nell'appunto medesimo secondo cui « Il personale del servizio è rimasto a

disposizione della polizia giudiziaria, su espressa richiesta del sostituto procuratore e dei dirigenti DIGOS presenti, all'esclusivo scopo di assicurare, laddove si fossero verificati inconvenienti, l'assistenza eventualmente necessaria, in considerazione della complessità del materiale tecnologico impiegato; nessun dipendente del SISDE ha mai "gestito" gli apparati di registrazione né tanto meno ha preso in consegna alcun nastro di registrazione video o audio». Al riguardo, il Comitato si è interrogato in primo luogo circa il significato dell'espressione « rimanere a disposizione » della polizia giudiziaria, non essendo immediatamente evidente se in tale ambito dovesse intendersi o meno ricompresa la presenza fisica alle operazioni di intercettazione; ove per altro ciò fosse, si porrebbe il problema se, a giustificazione di tale presenza, potesse essere legittimamente addotta l'espressa richiesta in tal senso formulata dal pubblico ministero e dai dirigenti della polizia di Stato. In secondo luogo, tale affermazione non è apparsa interamente congruente con quanto affermato dal dirigente della DIGOS in occasione della sua deposizione dinanzi alla corte d'assise. Questi ha infatti asserito tra l'altro che: *a)* l'operatore addetto alle apparecchiature « doveva essere *almeno* un agente di polizia giudiziaria »; *b)* riferendosi altrove alla presenza di numerosi funzionari della polizia di Stato in occasione dell'intercettazione, « (...) non era necessario far partecipare tutti questi operatori nell'operazione ambientale, *oltre ai tecnici del SISDE*, sui quali aspettiamo una risposta direttamente dal Servizio »; *c)* rispondendo alla richiesta del presidente della corte d'assise se fosse in grado di riferire se l'apparato di videoregistrazione fosse manovrato dallo stesso agente che gestiva altro apparecchio di audioregistrazione, « l'apparecchio televisivo era manovrato ... che è stato acceso all'inizio e cambiate le cassette nei vari momenti, *manovrato dai tecnici del SISDE*, perché era particolarmente delicato, solo accendevano e *cambiavano le cassette* man mano che facevano ... » (...) « ... ed erano ... però i due apparati erano vicini, eh, i tre ... i dipendenti ... i nomi dei dipendenti del SISDE li ho chiesti io ... ». Sulla scorta di tali dichiarazioni, è sembrato potersi desumere l'impossibilità per un solo operatore di gestire entrambe le apparecchiature installate e, conseguentemente, l'esigenza di assistere costui nel manovrare il videoregistratore, nonché il fatto che tale assistenza sia stata prestata, in maniera continuativa, da operatori del SISDE, i quali, sempre stando a quanto riferito testualmente dal dirigente della DIGOS, erano senz'altro coinvolti nelle operazioni di cambio delle cassette « in corso d'opera ». È per altro da tenere in considerazione il fatto che nessuna evidenza di quanto sopra ipotizzato è emersa nel corso del dibattimento penale, per le ragioni di cui si dirà al paragrafo seguente. Il Comitato è consapevole dei limiti intrinseci del contributo informativo che può in via esclusiva derivare da un singolo passaggio di un verbale di interrogatorio, recante la trascrizione integrale e letterale di dichiarazioni rese in risposta a sollecitazioni estemporanee e comunque connotate da un ineliminabile grado di frammentarietà e di disarticolazione. Ciò nondimeno, il verbale delle dichiarazioni rese dal dirigente della DIGOS sembra costituire indice di un quadro di rapporti giuridici ed operativi avvertito in termini piuttosto sommari da parte degli stessi attori del procedimento.

2.3 *Le questioni emerse.*

Ciò premesso, il Comitato ritiene necessario precisare in via generale che, in coerenza con quanto sopra affermato, non si è mai perseguito nell'ambito dell'indagine svolta l'intento di evidenziare eventuali contraddizioni o lacunosità emerse dalla lettura dei documenti acquisiti che potessero rilevare sul piano dell'accertamento della verità processuale e che, in quanto tali, non potranno che costituire materia per le eventuali valutazioni istituzionalmente rimesse all'autorità giudiziaria. Proseguendo piuttosto nel metodo di lavoro che ne ha caratterizzato le iniziative sin dall'avvio della presente legislatura, volto ad evidenziare gli aspetti istituzionali ed ordinamentali sottesi alle vicende specifiche esaminate nel corso della sua attività, anche con riferimento al caso in esame il Comitato intende porsi in una prospettiva diversa e più ampia, idonea cioè a superare le singole evidenze fattuali della vicenda e ad apprezzarne invece gli elementi di insieme e di prospettiva.

Enucleando i profili problematici emersi dalle considerazioni svolte nel paragrafo precedente, il Comitato ha rilevato quanto segue:

a) le norme interne del Servizio che richiedono, ai fini della prestazione del supporto, la previa autorizzazione del magistrato competente nei riguardi della polizia giudiziaria, concessa anche in forma cumulativa, intervengono — come detto — in una situazione di carenza di specifici riferimenti normativi (ma, come si è detto, non certo di principi, che risultano anzi orientati in tutt'altro senso). Il Comitato ha dunque ritenuto prioritario verificare se la stessa attività di supporto tecnico, in sé considerata, trovi fondamento alla luce delle prescrizioni costituzionali e legislative vigenti;

b) in secondo luogo, rispetto all'accertamento della presenza o meno degli operatori del SISDE in occasione della registrazione, il Comitato ha ritenuto assai più rilevanti le conseguenze istituzionali cui avrebbe potuto condurre la prestazione del supporto in questione, anche quando autorizzato e limitato alla sola messa a disposizione di apparecchiature, nel caso in cui la conoscenza delle relative modalità fosse stata ritenuta dal collegio giudicante funzionale all'accertamento della verità processuale. Particolare delicatezza riveste in proposito una comunicazione indirizzata dal SISDE al dirigente della DIGOS di Roma, facente seguito alla richiesta da quest'ultimo avanzata in relazione proprio alla nota registrazione, mirante ad acquisire — tra l'altro — i nominativi del personale del Servizio presente alle operazioni di intercettazione. Tale comunicazione, nota al Comitato in quanto testualmente riportata in una lettera indirizzata dal dirigente della DIGOS di Roma al Presidente della competente corte d'assise e da questi trasmessa in copia al Comitato unitamente ai verbali di interrogatorio più volte citati, rappresenta il fatto che « l'identità degli appartenenti agli organismi informativi è, in via di principio, coperta da segreto, ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 801/77 e della direttiva della PCM n. 2001.5/707 del 30.7.1985. Pertanto, i medesimi potranno essere comunicati, su specifica e motivata richiesta dell'autorità giudiziaria, ferme restando le eventuali misure in sede proces-

suale per tutelarne la riservatezza ». Per altro, nel prosieguo del giudizio in esame non risulta che il collegio giudicante abbia ritenuto di approfondire l'aspetto dell'identità degli operatori del SISDE incaricati di prestare il supporto tecnico necessario per la registrazione e delle attività da questi svolte. Osserva per altro il Comitato che, nel caso in cui l'orientamento dell'autorità giudiziaria fosse stato diverso e si fosse giunti a chiedere formalmente conto dell'identità degli operatori menzionati, l'Esecutivo, ove avesse ritenuto preminente l'interesse a tutelare l'identità medesima, non avrebbe avuto altro strumento che opporre alla richiesta della magistratura il segreto di Stato. In sintesi, l'effettuazione di una semplice videoregistrazione nell'ambito di un procedimento penale condotto per l'accertamento di un reato comune (pure se ovviamente di straordinaria gravità) avrebbe potuto potenzialmente innescare un meccanismo nel quale avrebbero potuto essere coinvolti il Governo ed il Parlamento, con esiti imprevedibili e comunque tali da risultare con ogni evidenza sproporzionati rispetto alla vicenda dalla quale il meccanismo medesimo aveva tratto origine;

c) la documentazione trasmessa non ha inoltre consentito di chiarire un aspetto assai rilevante della vicenda, tra l'altro direttamente e specificamente riferibile alle competenze istituzionali del Comitato.

È risultato infatti evidente e non controverso il fatto che il SISDE dispone di apparecchiature, anche sofisticate, che consentono di realizzare intercettazioni ambientali audio e video. Il Comitato non ha potuto quindi non interrogarsi circa le ragioni di tale disponibilità.

Ove infatti essa sia da ricollegare al fine esclusivo di porre la strumentazione a disposizione degli organi di polizia giudiziaria, sembrerebbe più opportuno — anche sotto i profili dell'efficienza e dell'economicità — affidare definitivamente i macchinari a questi ultimi.

Se ciò invece non fosse, si renderebbe allora necessario svolgere un apposito approfondimento circa il fondamento e gli obiettivi posti a base della disponibilità delle apparecchiature in questione presso gli apparati informativi. Occorre infatti considerare che l'articolo 15 della Costituzione legittima le intrusioni nella sfera delle comunicazioni private solo nei casi previsti dalla legge e sulla base di provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria, con le garanzie stabilite dalla legge. Tuttavia, gli operatori degli organismi informativi agiscono per il perseguimento di finalità non riconducibili a quelle proprie della giurisdizione e, conseguentemente, sono abilitati ad intervenire anche al di fuori ed a prescindere dall'attivazione di un procedimento giudiziario e delle garanzie a questo connesse.

Vengono qui in rilievo le cosiddette « intercettazioni preventive », disciplinate dall'articolo 226 delle norme di attuazione del codice di procedura penale, dall'articolo 16 della legge 13 settembre 1982, n. 646, sulla prevenzione del fenomeno mafioso, e dall'articolo 25-ter del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

A norma della prima disposizione, che sancisce la perdurante applicabilità dell'articolo 226-*sexies* del codice di procedura penale del 1930, a richiesta del Ministro dell'interno (o, per sua delega, degli altri soggetti ivi indicati) il Procuratore della Repubblica può autorizzare l'intercettazione di comunicazioni o conversazioni telefoniche quando ciò sia necessario per le indagini in ordine a talune categorie di delitti di particolare gravità (si rammentano ad esempio i reati contro la personalità interna e internazionale dello Stato, nonché, fra gli altri, quelli di banda armata, associazione mafiosa, omicidio, rapina, estorsione, sequestro di persona, cui si aggiungono taluni dei delitti contro l'incolumità pubblica di rilevante offensività, tra i quali quello di strage).

A norma della seconda disposizione, il Procuratore della Repubblica può autorizzare gli ufficiali di polizia giudiziaria ad eseguire intercettazioni telefoniche, telegrafiche ovvero comunque effettuate con collegamento su filo o ad onde guidate, per controllare che le persone sottoposte a sorveglianza speciale, sulle quali gravi o meno l'obbligo o il divieto di soggiorno, non continuino a porre in essere attività o comportamenti analoghi a quelli che hanno determinato l'applicazione della misura di prevenzione.

Sembra evidente che né la prima né la seconda ipotesi possono interessare gli operatori dei servizi, in quanto le indagini — sia pure per i gravi reati previsti dalle norme sopra richiamate — rientrano pur sempre nei compiti della polizia giudiziaria e dell'autorità giudiziaria, mentre il controllo dei sorvegliati speciali non sembra, salvo casi particolari, riconducibile alle finalità degli organismi informativi.

Resta la terza previsione, rientrante nella disciplina delle attività di prevenzione-informazione relative ai delitti di associazione mafiosa, di sequestro di persona e di traffico di stupefacenti. Prescrive infatti l'articolo 25-*ter* del decreto-legge sopra richiamato che, su richiesta del Ministro dell'interno (o, per sua delega, del direttore della Direzione investigativa antimafia o degli altri soggetti ivi indicati), il procuratore della Repubblica può autorizzare l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni telefoniche o comunque a distanza nonché intercettazioni tra presenti quando esse siano necessarie per le attività di prevenzione e di informazione in ordine ai delitti testé citati. Trattasi di attività rientrante certo nei compiti dei servizi, anche se tali compiti si estendono ben al di là della prevenzione dei suindicati delitti. Non appare pertanto semplice scorgere: *a*) come possa essere limitato solo a questa ristretta area dell'attività di prevenzione l'uso di uno strumentario costoso e sofisticato; *b*) come, nell'ambito delle misure volte a prevenire reati di particolare gravità, si giustifichi l'inclusione di alcuni e l'esclusione di altri crimini (come, ad esempio, il delitto di strage).

Tuttavia, per verificare in concreto — quanto meno sul piano quantitativo — la frequenza con cui lo strumento in oggetto trova effettiva applicazione, il Comitato ha invitato il Ministro dell'interno a fornire ragguagli circa il numero delle autorizzazioni complessivamente rilasciate dai competenti uffici giudiziari a seguito di apposita istanza del Ministro dell'interno. Quest'ultimo, corrispondendo tempestivamente all'esigenza conoscitiva rappresentata dal Comitato, ha

comunicato che nel corso del 1997 sono state autorizzate dall'autorità giudiziaria — su richiesta del Ministro dell'interno — dodici intercettazioni telefoniche ed una ambientale, mentre nel 1998 sono state disposte esclusivamente nove intercettazioni telefoniche.

Il carattere del tutto marginale — sotto il profilo quantitativo — delle intercettazioni preventive testimoniato dai dati testé riportati e l'analisi delle norme che disciplinano il ricorso a tale strumento hanno indotto il Comitato ad un'ulteriore riflessione. Sulla base delle considerazioni appena svolte, il Comitato ritiene infatti che il Governo ed il Parlamento, ciascuno per i propri ambiti di competenza, debbono prendere coscienza della singolarità della situazione emersa, per cui gli organismi informativi disporrebbero di apparecchi costosi e sofisticati per effettuare direttamente un numero limitatissimo di operazioni intrusive, apparecchi che sarebbero invece sistematicamente dati in prestito alle forze dell'ordine a titolo di supporto tecnico-operativo per una quantità di interventi straordinariamente superiore (si vedano al riguardo, al paragrafo 2.5, i dati relativi alle attività di supporto tecnico prestate negli anni 1997 e 1998, come risultanti dalle relazioni bimestrali inviate al Comitato; nello stesso paragrafo si dà per altro conto anche della progressiva riduzione di tali prestazioni a seguito degli interventi del Governo ivi richiamati).

Non sta comunque al Comitato individuare in concreto le soluzioni tecniche per porre rimedio alla situazione riscontrata, la cui conformità al canone costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione appare per altro oggettivamente meritevole di riscontro.

Conclusivamente può affermarsi che il nostro ordinamento, in ciò presentando una lacuna, non disciplina in via generale il ricorso a strumenti intrusivi nelle comunicazioni private da parte degli organismi informativi, sicché questi ultimi, al di fuori della limitatissima area sopra indicata, non avrebbero titolo ad effettuare legittimamente intercettazioni di alcun genere.

La situazione, evidentemente paradossale, pone tra l'altro gli operatori dei servizi di informazione e sicurezza dinanzi al rischio, già in concreto sperimentato (si vedano le ordinanze della Corte Costituzionale n. 426 del 1997, n. 266 del 1998 e n. 321 del 1999, e le sentenze della Corte medesima n. 110 del 1998 e n. 410 del 1998, pubblicate queste ultime sulla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, prima serie speciale, n. 15 del 15 aprile 1998 e n. 51 del 23 dicembre 1998), di essere perseguiti dall'autorità giudiziaria per l'effettuazione di interventi intrusivi, pur coesenziali all'agire di qualsiasi servizio di informazione e sicurezza, ma dei quali il nostro ordinamento non detta tuttavia una specifica disciplina. Tali interventi sono dunque tali da poter apparire, magari solo *prima facie*, come integranti un illecito penale, anche se la doverosità degli interventi stessi — in relazione ai compiti istituzionali dei servizi di informazione e sicurezza ed al rango costituzionale dell'interesse alla cui tutela quegli interventi sono preordinati — potrebbe condurre ad invocare la causa di giustificazione dell'adempimento di un dovere (articolo 51 del codice penale). Ma il non escludere, *a priori*, la possibilità che, in applicazione di una causa di giustificazione, venga considerata non punibile un'in-

trusione nelle comunicazioni, se può valere a sbarrare la strada all'affrettata conclusione che gli organismi informativi debbano, almeno temporaneamente, evitare di compiere attività intrusive nelle comunicazioni e attività non convenzionali in genere (il che certamente si risolverebbe in un pregiudizio di fondamentali interessi costituzionali), non elimina tuttavia il disagio derivante dall'attuale carenza legislativa (o costituzionale ?) e rende doverosa la segnalazione di tale disagio al Parlamento, che ha il potere di provvedere.

Il rilievo e l'estrema delicatezza della questione ne impongono tuttavia una trattazione approfondita, che non può ovviamente trovare la sede sua propria nella presente relazione, dedicata agli specifici profili cui essa si intitola. È dunque sufficiente in questa sede farvi riferimento, nella misura in cui essa emerge quale ulteriore conseguenza problematica legata agli interventi di supporto tecnico-operativo. Resta ferma la necessità di una sua adeguata considerazione in sede parlamentare, cui potranno dare occasione sia un'ulteriore, eventuale relazione del Comitato, sia — auspicabilmente — l'esame dei progetti di legge miranti al riordino del settore delle informazioni per la sicurezza.

2.4 Le ulteriori iniziative.

Alla luce delle risultanze di tali accertamenti, il Comitato ha deliberato di acquisire direttamente dai responsabili istituzionali competenti gli elementi informativi necessari per chiarire, al di là degli aspetti immediatamente riferibili alla specifica vicenda della nota registrazione, il contesto istituzionale ed operativo in cui vengono a collocarsi le attività di supporto tecnico-operativo prestate dai servizi di informazione e sicurezza in favore della polizia giudiziaria.

A tal fine, il Comitato ha proceduto, nell'ordine, all'audizione del direttore del SISDE, prefetto Stelo (in data 3 febbraio 1999), del Ministro dell'interno, onorevole Jervolino Russo (in data 9 febbraio 1999), e del Ministro della giustizia, onorevole Diliberto (in data 16 febbraio 1999). Il Comitato ha in particolare convenuto circa l'opportunità dell'audizione del Ministro Guardasigilli, che pure non rientrerebbe nel novero degli usuali interlocutori dell'organo parlamentare di controllo, in considerazione: *a)* del disposto dell'articolo 110 della Costituzione, il quale, ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, attribuisce al Ministro della giustizia il compito di provvedere all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, e, conseguentemente, di provvedere anche al reperimento ed alla distribuzione degli impianti necessari per l'effettuazione delle intercettazioni di conversazioni o di comunicazioni, da installare presso le procure della Repubblica ai sensi degli articoli 268, comma 3, del codice di procedura penale, e 90 delle relative disposizioni di attuazione; *b)* del rapporto di cooperazione che il Ministro della giustizia deve intrattenere, ai sensi del vigente ordinamento, con il Consiglio superiore della magistratura, cui egli può rivolgersi per segnalare esigenze o formulare proposte rilevanti in vista del migliore esercizio della funzione giurisdizionale. Tale posizione istituzionale è stata in particolare ritenuta funzionale al fine di porre in condizione

l'organo di autogoverno della magistratura di esercitare, ove ritenuto opportuno, le funzioni di indirizzo ad esso riconosciute dalla legge nei riguardi degli uffici giudiziari, particolarmente sotto il profilo delle modalità attraverso cui dare concreta attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 9 della legge n. 801 del 1977, che, come detto più volte, escludono espressamente la qualifica di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria in capo agli appartenenti dei servizi di informazione e sicurezza e, soprattutto, li esentano dall'obbligo di rapporto sancito in termini generali per tutti i pubblici ufficiali.

2.4.1 L'audizione del direttore del SISDE.

Le principali informazioni rassegnate dal prefetto Stelo nel corso della sua audizione possono essere riassunte nei seguenti termini:

a) la prestazione da parte del SISDE del supporto tecnico alle attività della polizia giudiziaria nell'ambito di indagini condotte dalla magistratura costituisce attività ordinaria del Servizio, che viene svolta da tempo in attuazione dei principi di collaborazione con le forze dell'ordine previsti sia dalla legge n. 801 sia da direttive emanate dai Presidenti del Consiglio dei ministri avvicendatisi nel tempo;

b) il supporto in questione si sostanzia nella messa a disposizione di apparecchiature del Servizio e nella spiegazione del loro funzionamento al personale della polizia giudiziaria incaricato dell'esecuzione dell'atto investigativo, al quale le apparecchiature medesime vengono affidate per l'intera durata delle operazioni. Ove richiesti, gli agenti del SISDE forniscono altresì assistenza tecnica, spiegando le modalità di montaggio delle macchine e le misure da adottare nel caso in cui si verificano malfunzionamenti. Il direttore del SISDE ha categoricamente escluso che il personale del Servizio espleti altre funzioni e che, in particolare, intervenga ad alcun titolo all'atto di polizia giudiziaria;

c) le ragioni in base alle quali la polizia giudiziaria richiede frequentemente tale supporto al SISDE risiedono nel fatto che il Servizio dispone di apparecchiature particolarmente sofisticate, che non sono comunemente in possesso delle forze dell'ordine, e di personale altamente qualificato, provvisto delle conoscenze necessarie per utilizzarle al meglio; ciò consente tra l'altro al SISDE di organizzare corsi di formazione aventi lo scopo di mettere a parte degli operatori appartenenti alle forze dell'ordine le conoscenze in questione;

d) il supporto tecnico viene assicurato in una situazione di sostanziale vuoto normativo; il fondamento ed i limiti che caratterizzano l'attivazione del Servizio risiedono nelle norme di carattere interno che i responsabili del SISDE succedutisi nel tempo hanno ritenuto di emanare di propria iniziativa, individuando i presupposti giuridici ed i requisiti operativi del supporto alla luce dei principi generali dettati in materia dall'ordinamento; in tale contesto, ove la richiesta provenga da un organismo di polizia giudiziaria che sia stato

espressamente autorizzato dall'ufficio giudiziario procedente, il Servizio ritiene sussistente un vero e proprio obbligo di attivarsi;

e) quanto al fondamento specifico delle richieste, nel corso del tempo le direttive interne si sono mosse lungo la linea di richiedere in maniera sempre più stringente una specifica autorizzazione scritta per ciascun intervento, singolarmente considerato; per altro, in talune circostanze di particolare urgenza, il supporto è stato prestato anche sulla base di richieste formulate oralmente e successivamente ratificate per iscritto (anche in considerazione della pacifica legittimità dell'ordine impartito a voce);

f) le apparecchiature tecniche necessarie per gli interventi di supporto non vengono detenute dal Servizio all'esclusivo fine di porle a disposizione della polizia giudiziaria, nei casi e nelle forme sopra indicati; di esse il Servizio fa infatti uso anche nell'esercizio delle sue specifiche attribuzioni istituzionali, sempre nel più rigoroso rispetto delle finalità assegnate dalla Costituzione e dalla legge all'attività del SISDE; il prefetto Stelo ha per altro sottolineato nella stessa sede l'urgenza dell'intervento di una riforma legislativa della materia, che eviti ai responsabili ed agli operatori di esporsi a conseguenze pregiudizievoli sul piano giudiziario in connessione con lo svolgimento di attività doverose e rispondenti ai fini istituzionali del Servizio;

g) con riferimento ad un'eventuale redistribuzione delle risorse materiali tecnologiche, che trasferisca direttamente nella disponibilità degli organi della polizia giudiziaria parte del materiale detenuto allo stato dal SISDE onde evitare a quest'ultimo di attivarsi in contesti non riconducibili alle sue funzioni istituzionali e di andare incontro, come detto, a possibili « sovraesposizioni », il direttore del SISDE ha ritenuto che la questione avrebbe potuto essere meglio posta ai responsabili delle forze dell'ordine e, più in particolare, agli organi di decisione politica; non ha mancato per altro di rilevare come l'aggiornamento tecnologico costituisca un profilo determinante per la piena funzionalità del Servizio e per la sua idoneità a perseguire efficacemente gli obiettivi ad esso prefissati, e di segnalare la conseguente esigenza di garantire in ogni momento l'aggiornamento e l'adequatezza delle conoscenze e delle dotazioni tecnologiche in possesso della struttura.

2.4.2 L'audizione del Ministro dell'interno.

Il Ministro dell'interno ha sostanzialmente ribadito quanto affermato dal direttore del SISDE con riferimento ai presupposti del supporto tecnico fornito dal Servizio e sui relativi limiti e modalità. Ha in particolare confermato trattarsi di interventi di natura squisitamente esecutiva, posti in essere sotto la supervisione del personale di polizia giudiziaria, cui fa capo, in via esclusiva, la relativa responsabilità, e tali da concretare una « partecipazione tecnica ad indagini giudiziarie mediate dagli organi di polizia giudiziaria ». Ha inoltre ribadito il fatto che nessun rapporto di dipendenza funzionale diretta si instaura in tali casi con l'autorità giudiziaria e che, di conseguenza, la persona incaricata di svolgere attività di supporto tecnico non assume le funzioni di agente o di ufficiale di polizia giudiziaria, in

conformità alle previsioni della legge n. 801 del 1977. Ai canoni predetti ha affermato essersi attenuto l'intervento prestato dal SISDE nell'ambito del procedimento per l'omicidio di Marta Russo.

Su un piano più propriamente politico, il Ministro ha per altro rimarcato quanto segue:

a) la disciplina dei presupposti e delle modalità delle operazioni di supporto non può essere ulteriormente lasciata all'esercizio della potestà amministrativa di autoorganizzazione posta in capo al vertice del Servizio, dovendo essere invece ricondotta al livello legislativo, in modo tale che l'esame e l'approvazione di tali procedure da parte del Parlamento valga non solo a riordinare con chiarezza l'assetto della materia, ma soprattutto ad assicurarvi il necessario grado di certezza;

b) le attività di supporto prestate dagli operatori del SISDE, con particolare riguardo a quelle che si estrinsecano nell'effettuazione di operazioni che non necessitano di strumentazione particolarmente sofisticata, possono senz'altro essere affidate alla responsabilità degli organi della polizia giudiziaria, cui andrebbero ovviamente trasferite le necessarie dotazioni materiali; ciò consentirebbe di scongiurare *in nuce* il rischio di trovarsi dinanzi alla scelta di dover privilegiare l'interesse della sicurezza del paese, attraverso la tutela dell'identità degli operatori, ovvero l'interesse al pieno dispiegamento della funzione giurisdizionale, consentendo agli operatori medesimi di « scoprirsi » per rispondere dinanzi all'autorità giudiziaria delle azioni compiute per supportare il compimento dell'atto investigativo;

c) tale obiettivo può essere perseguito in via amministrativa, senza dunque la necessaria intermediazione di provvedimenti legislativi; è ovviamente necessario condurre preliminarmente un'attenta analisi dei costi, d'intesa con il Ministro della giustizia, e conseguire la garanzia, sul piano organizzativo, che le attività investigative e processuali non abbiano a risentire pregiudizio; il Ministro dell'interno si è infine espressamente impegnato ad operare in tale direzione.

2.4.3 *L'audizione del Ministro della giustizia.*

Di estremo interesse si è rivelato il confronto con il Ministro Guardasigilli, che ha svolto talune considerazioni sui profili problematici approfonditi in occasione delle due precedenti audizioni, ovviamente arrecando uno specifico contributo dal punto di vista delle sue responsabilità istituzionali. Al riguardo, il Ministro ha in particolare affermato che:

a) per quanto riguarda il profilo relativo al ricorso a supporti tecnologici messi a disposizione dagli organismi informativi, al ministero della giustizia risulta che, attraverso la polizia giudiziaria, l'autorità giudiziaria abbia fatto ricorso ai servizi di informazione e sicurezza per disporre di apparecchiature di tecnologia particolarmente avanzata o comunque non in dotazione alle forze di polizia giudiziaria;

b) è tuttavia intenzione dell'amministrazione della giustizia contenere al massimo la possibilità di ricorso ai servizi di informazione per reperire i mezzi tecnologici necessari;

c) quanto all'ipotesi di una riallocazione delle risorse tecnologiche, esiste piena convergenza in ordine all'opportunità di accrescere la disponibilità di strumenti tecnici a favore degli uffici giudiziari e della polizia giudiziaria, mediante interventi cui è senz'altro possibile dare corso in via amministrativa; risulta al riguardo conforme a tale indirizzo il rilevante sforzo finanziario già posto in essere dall'amministrazione della giustizia per dotare gli uffici giudiziari di un cospicuo complesso di apparecchiature necessarie per l'effettuazione di intercettazioni.

Il Ministro ha infine convenuto circa l'opportunità di prospettare al Consiglio superiore della magistratura, seguendo un percorso procedurale senz'altro rispondente al dettato della Costituzione e della legge, l'ipotesi di segnalare agli uffici inquirenti le questioni legate alla prassi dell'utilizzazione di strumenti in dotazione ai servizi di informazione e sicurezza, alla luce dei problemi giuridici e materiali che ciò può comportare. Il Ministro si è infine impegnato a verificare l'esistenza presso il dicastero di sua responsabilità di eventuali pronunce o risoluzioni del Consiglio superiore della magistratura rese sulla materia in questione.

2.5 La conclusione dell'istruttoria.

A conclusione del ciclo di audizioni, il Comitato, pur ritenendo di aver conseguito elementi conoscitivi sufficienti a formulare osservazioni e proposte sul tema in esame, ha deciso comunque di attivare un'ultima serie di iniziative istruttorie, al fine di completare sotto ogni profilo il quadro di conoscenze necessario per sottoporre alle Camere con la più ampia cognizione di causa le proprie considerazioni.

La prima di tali iniziative è stata assunta sulla scorta di una specifica esigenza. Il Comitato ha infatti ritenuto necessario disporre di indici maggiormente approfonditi circa l'andamento dell'attività di supporto tecnico del SISDE considerata nel suo complesso. In tal senso, un primo indicatore è stato possibile trarre dalle relazioni bimestrali relative all'attività svolta dal SISDE che il Presidente del Consiglio dei ministri invia al Comitato. Nella sezione intitolata ai rapporti con la magistratura, viene infatti dato sistematicamente conto del numero degli interventi di supporto tecnico-operativo svolti nel periodo considerato a seguito di specifiche richieste degli organi di polizia giudiziaria appositamente autorizzati dell'autorità giudiziaria, suddivisi per talune grandi aree di attività. Alla luce di tali dati, negli anni 1997 e 1998 risulta che il SISDE ha prestato complessivamente 337 interventi, di cui ben 292 (pari all'86,6 per cento) nell'ambito di inchieste riguardanti la criminalità organizzata, 16 l'eversione ed il terrorismo e 29 minacce diversificate. Tali risultanze appaiono confermare, in primo luogo, il carattere routinario assunto dagli interventi

di supporto tecnico nel quadro delle attività svolte dal Servizio. Ciò risulta del resto testimoniato dalla lettura di una delle citate relazioni bimestrali (gennaio-febbraio 1998), in cui si afferma tra l'altro che tale attività del SISDE « è stata prestata con sempre maggiore frequenza, in conformità ad un atteggiamento di disponibilità e di collaborazione consolidato da anni ». In secondo luogo, emerge ancora la tendenza a svolgere in maniera assolutamente preponderante i compiti di supporto nell'ambito di indagini relative a settori rientranti nelle aree di intervento rimesse istituzionalmente alla responsabilità del Servizio: gli interventi connessi ad indagini relative alla criminalità, al terrorismo ed all'eversione costituiscono infatti il 91,3 per cento del totale.

È risultato tuttavia evidente come tali dati costituiscano un indice meramente quantitativo del fenomeno e non consentano pertanto di assicurarne una adeguata percezione sul piano sostanziale. Viene in primo luogo in considerazione l'esigenza di definire l'esatta estensione del termine « intervento » di supporto, utilizzato sistematicamente nelle relazioni bimestrali senza ulteriori specificazioni (secondo l'usuale stile che caratterizza la stesura di tali documenti, stile che non di rado — ad avviso del Comitato — eccede in sintesi ed in ellitticità). Come ha anche rilevato il direttore del SISDE nel corso dell'audizione sopra ricordata, occorre verificare se con tale termine si faccia riferimento ad un'operazione considerata nel suo insieme o anche alla semplice messa a disposizione di un apparecchio ovvero, ancora, ad una specifica attività materiale posta in essere nell'ambito di un'operazione più complessa (è il caso di una operazione che comporti, ad esempio, una pluralità di intercettazioni). In secondo luogo, dalle relazioni non è dato desumere informazioni dettagliate circa le forme e le modalità attraverso cui l'attività di supporto si sia estrinsecata nell'ambito degli specifici procedimenti giudiziari. Il Comitato ha ritenuto di particolare interesse riscontrare, tra l'altro, il fondamento delle richieste di supporto — avendo riguardo sia ai presupposti giuridici sia a quelli materiali delle medesime — i titoli di reato per il cui accertamento il supporto è stato prestato nonché le attività in cui esso si è di volta in volta realizzato.

Con nota del 29 gennaio 1999 il Presidente del Comitato ha dunque chiesto al Vicepresidente del Consiglio dei ministri di voler disporre affinché potesse essere trasmessa al Comitato ogni utile informazione sui temi indicati, anche predisponendo al riguardo apposito rapporto, con riferimento agli interventi prestati negli anni compresi tra il 1994 ed il 1998 e riferiti ai giudizi cui avesse messo capo sentenza passata in giudicato.

A tale istanza il Vicepresidente del Consiglio ha dato riscontro con nota del 26 aprile 1999, sulla quale si avrà modo di ritornare diffusamente più avanti. Nella nota in argomento, sulla base di informazioni acquisite presso il SISDE con riferimento alle specifiche istanze formulate dal Comitato, si riferisce che l'attività di supporto viene resa per lo più in contesti investigativi attinenti all'eversione, al terrorismo ed alla criminalità organizzata e si dà altresì conto dell'impossibilità per il Servizio interpellato di ricostruire gli sviluppi processuali dei procedimenti penali nel cui ambito è stato fornito il supporto richiesto. Da ulteriori informazioni pervenute dal Governo,

per altro, risulta che dal 1° maggio 1999 ad oggi (e cioè nell'arco di quasi sette mesi) sono stati effettuati complessivamente 49 interventi di supporto (esclusivamente con riferimento ad indagini per fatti di criminalità organizzata o per fatti di eversione e terrorismo), a fronte di 53 interventi della stessa natura effettuati nei primi quattro mesi del 1999. Ciò indica che il fenomeno, oggetto delle preoccupazioni di questo Comitato, è in via di progressiva contrazione, per effetto di una accresciuta attenzione e sensibilità, da parte del Governo e degli stessi servizi, verso i problemi evocati in questa relazione, la cui radice — come più volte ripetuto — deve essere ricercata in una normativa ormai vecchia di un quarto di secolo.

Un'ulteriore iniziativa è stata infine assunta presso il Consiglio superiore della magistratura. Anche cogliendo uno spunto emerso — come detto dianzi — nel corso dell'audizione del Ministro della giustizia, il Comitato ha infatti ritenuto opportuno chiedere al Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura se l'organo di autogoverno della magistratura avesse avuto modo di pronunciarsi sulla questione, specificando ad esempio le forme ed i limiti entro i quali gli uffici del pubblico ministero possono eventualmente autorizzare gli organi di polizia giudiziaria delegati al compimento degli atti di indagine a ricorrere a tale forma di collaborazione, sia in termini di principio sia con riferimento a fattispecie concretamente occorse. Con nota dell'8 aprile 1999, il Vicepresidente dell'organo di autogoverno ha per altro comunicato che non risultano specifiche risoluzioni o pronunce del Consiglio superiore della magistratura sulla materia. Parimenti esito negativo ha dato la ricerca effettuata sempre nel medesimo senso presso il ministero della giustizia, i cui uffici hanno reso noto per le vie brevi l'esito negativo del riscontro circa l'esistenza di atti o di decisioni del Consiglio superiore della magistratura in ordine al profilo di interesse del Comitato.

3. L'utilizzo diretto di operatori degli organismi informativi in attività di polizia giudiziaria o di sostegno alle indagini giudiziarie: il quadro che emerge da una recente vicenda disciplinare dinanzi al Consiglio superiore della magistratura.

3.1 Il profilarsi della questione.

Assai più semplice si presenta la ricostruzione delle iniziative istruttorie assunte dal Comitato con riferimento al procedimento disciplinare avviato, su iniziativa della procura generale presso la Corte di Cassazione, nei riguardi del giudice Guido Salvini, procedimento che — è bene precisare sin dall'inizio — non è stato ancora definito, essendo stata impugnata la sentenza di pieno proscioglimento pronunciata

dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura sia dal Procuratore generale presso la Corte di Cassazione sia, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, dal Ministro della giustizia, della cui sensibilità istituzionale ai problemi posti da questa relazione il Comitato intende dare atto.

Il Comitato è venuto infatti a conoscenza dell'avvio dell'azione disciplinare in parola dagli atti acquisiti con riferimento a diversa questione, originata da fatti all'attenzione del Comitato già a partire dalla XII legislatura e della quale non mette conto riferire, risultando estranea all'oggetto della presente relazione.

È qui sufficiente rammentare che, nell'ambito di un documento trasmesso al Comitato da ufficio giudiziario diverso da quello presso il quale presta servizio il dottor Salvini, si è appresa la notizia dell'avvio del procedimento in questione nonché di alcuni dei capi di incolpazione formulati dal Procuratore generale della Cassazione in occasione dell'esercizio dell'azione disciplinare. Poiché questi ultimi avevano riguardo a materia di suo interesse istituzionale, il Comitato ha convenuto circa l'opportunità di seguire con attenzione lo sviluppo del procedimento istruito nei riguardi del giudice Salvini e di acquisire, nei limiti prescritti dalla legge e contando sullo spirito di collaborazione istituzionale delle autorità competenti, informazioni e documentazione in proposito.

Per ciò che più direttamente rileva in questa sede, risultava da uno dei capi di incolpazione il fatto che il magistrato in questione si fosse avvalso per l'espletamento di atti di indagine di un operatore del SISMI, in quanto tale privo della qualità di ufficiale di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 801 del 1977.

Risultava inoltre da altro capo di incolpazione come il magistrato, avendo formulato al direttore *pro tempore* del SISMI una richiesta di danaro, da erogare a valere sulle disponibilità del Servizio medesimo per favorire la collaborazione alle indagini da lui svolte di una determinata persona (certo Martino Siciliano, del quale gli sviluppi di indagini giudiziarie avevano evidenziato l'appartenenza a gruppi gravitanti nell'area dell'eversione di destra), avesse violato la legge n. 801 del 1977, «che non contempla rapporti diretti tra magistrati ed appartenenti ai servizi di sicurezza» ⁽²⁾.

Alla luce di tali presupposti, senz'altro tali da legittimare un intervento dell'organo parlamentare di controllo (ovviamente per i profili di sua specifica competenza), in data 22 maggio 1998 il Comitato ha richiesto al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione copia del provvedimento con cui era stato a suo tempo promosso il giudizio disciplinare nei riguardi del magistrato. La lettura di tale provvedimento, trasmesso tempestivamente con nota del 26 maggio 1998, ha confermato l'esistenza di capi di incolpazione di interesse del Comitato, siccome desunti dal documento trasmesso dall'ufficio giudiziario sopra ricordato.

(2) L'espressione tra virgolette riprende testualmente la descrizione del capo di incolpazione in esame, come risultante dal documento trasmesso dall'ufficio giudiziario sulla base del quale il Comitato ha preso conoscenza della vicenda.

Ciò premesso ed in considerazione della rilevanza che i fatti posti a base delle incolpazioni, ove rispondenti a verità, avrebbero assunto sul piano della funzione di vigilanza sull'attività degli organismi informativi che la legge attribuisce al Comitato, con nota dell'8 giugno 1998 il Comitato ha chiesto al Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura di fornire ogni utile informazione circa lo stato del procedimento in parola, con particolare riguardo agli eventuali riscontri agli addebiti contenuti nell'atto di incolpazione emersi *medio tempore* nonché all'accertamento di nuovi fatti e circostanze rilevanti sul piano delle competenze istituzionali dell'organo parlamentare di controllo.

In esito a tale istanza, con provvedimento del 15 giugno 1998 il Vicepresidente *pro tempore* del Consiglio superiore della magistratura ha riconosciuto l'interesse del Comitato a prendere visione degli atti del procedimento ed ha autorizzato in tal senso il Presidente del Comitato o persona da questi delegata. Tuttavia, dovendo ancora iniziare la trattazione del merito della questione e non avendo la Sezione disciplinare ancora compiuto all'epoca alcun accertamento istruttorio né effettuato alcuna valutazione del materiale acquisito, il Comitato ha ritenuto opportuno attendere la definizione del procedimento in primo grado, intervenuta in data 19 marzo 1999 con la lettura del dispositivo della sentenza in esito all'udienza conclusiva, copia del quale il Vicepresidente *pro tempore* del Consiglio superiore della magistratura ha tempestivamente provveduto ad inviare al Comitato. Le motivazioni della decisione, che, come detto, ha proscioltto il dottor Salvini da tutti gli addebiti, sono state rese note al Comitato a seguito della trasmissione, con lettera del 13 luglio 1999, di copia della sentenza depositata dal relatore.

Con nota del 21 settembre 1999 la segreteria della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura ha quindi informato il Comitato circa l'avvenuta impugnazione, da parte del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, di due dei nove capi in cui la sentenza di proscioglimento si articola. Il ricorso in questione presenta grande interesse dal punto di vista dell'analisi condotta dal Comitato nella presente relazione: i due capi impugnati riguardano infatti proprio le imputazioni relative all'utilizzo diretto di operatori dei servizi di informazione e sicurezza in attività di indagine nonché alla richiesta di somme di danaro nella disponibilità del SISMI per favorire la collaborazione di un soggetto ad un'inchiesta in corso.

Da ultimo, con lettera del 28 ottobre 1999, il Ministro della giustizia ha trasmesso al Comitato copia dell'atto, emanato su sua disposizione, recante l'invito all'Avvocatura generale dello Stato ad aderire alla impugnazione della sentenza in questione proposta dal Procuratore generale presso la Suprema Corte.

3.2 La sentenza della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

Prima di dare conto degli elementi maggiormente significativi emersi dalla lettura delle motivazioni poste alla base del proscioglimento del dottor Salvini, non appare inutile precisare che il Comitato non ha inteso in alcun modo valutare nel merito il provvedimento

adottato né tanto meno svolgere alcun sindacato circa la correttezza dell'*iter* logico che, alla luce dei fatti riportati, la Sezione disciplinare ha inteso seguire nella stesura delle relative motivazioni. Queste ultime sono state anzi assunte nella loro consistenza oggettiva, esclusivamente per le parti recanti accertamenti di fatto o affermazioni di principio rilevanti ai fini dell'analisi che il Comitato ha ritenuto di effettuare con la presente relazione.

Per ciò che riguarda il capo di incolpazione relativo all'utilizzo diretto, da parte del dottor Salvini, di un operatore del SISMI in attività di polizia giudiziaria, la sentenza, dopo aver ripercorso nel dettaglio i rapporti intercorsi tra i soggetti in questione, proscioglie il magistrato dal relativo addebito in quanto i fatti emersi non costituiscono illecito disciplinare.

Da un lato, si rileva infatti che l'incolpazione, definita « assolutamente generica », non indica alcun atto concreto di polizia giudiziaria che sarebbe stato svolto dal SISMI su delega del giudice istruttore, circostanza che — ad avviso del collegio — ha trovato conferma nei fatti. Dall'altro lato, il collegio medesimo — dato atto che lo stesso dottor Salvini aveva dato conto di intensi e proficui rapporti da lui avviati con il SISMI a partire dal 1992 e di numerosi incontri con i responsabili di tale servizio, nominativamente indicati, grazie ai quali « aveva fatto effettuare moltissime "ricerche mirate" », frutto di ciò che lo stesso magistrato ha rivendicato come « un piccolo capovolgimento culturale » realizzato dal momento in cui egli aveva avuto la « precisa sensazione che il clima all'interno del SISMI fosse profondamente cambiato » — rileva l'esistenza di « occasionali e marginali impegni di personale dei servizi in attività di P.G. », che però risultano « ampiamente giustificati dalla imponenza delle indagini in corso e dalla loro particolare urgenza ».

Sembra pertanto potersi affermare che la decisione della Sezione disciplinare — mentre non esclude la correttezza di rapporti diretti tra magistrati e responsabili degli organismi informativi, dei quali si limita a prendere atto — mantiene tuttavia fermo il presupposto di principio secondo cui l'ordinamento non consente all'autorità giudiziaria di avvalersi direttamente di operatori dei servizi di informazione e sicurezza in attività di indagine, rimesse invece alla polizia giudiziaria, specificando però che tali attività sono quelle, e solo quelle, indicate dall'articolo 55 del codice di procedura penale.

Tuttavia, sul principio — pur così delimitato — la stessa Sezione disciplinare introduce in via interpretativa una sorta di causa di giustificazione, per altro non prevista dalla legge, che in qualche modo rimanda alla nozione di stato di necessità come fonte del diritto sovraordinata a tutte le altre disciplinate dall'ordinamento, ammettendo in tal modo nel caso in esame la liceità in via straordinaria di siffatto impiego, a condizione per altro che esso rivesta carattere marginale nell'ambito di un contesto di tendenziale correttezza e legittimità e sia determinato da circostanze eccezionali.

La Sezione disciplinare assolve poi il dottor Salvini dal secondo capo di incolpazione per essere rimasto escluso il relativo addebito. Secondo quanto si legge testualmente nel provvedimento, il dottor Salvini, « come provato dai documenti ufficiali formati nell'immedia-

tezza dei fatti, e dalle testimonianze concordanti, circostanziate e rigorose sopra riportate si è limitato a fornire, su espressa richiesta del ROS, la sua positiva valutazione sull'attendibilità, utilità e contributi processuali che ci si poteva aspettare dal Siciliano », ritenuto « persona presumibilmente in grado di aprire nuovi spazi in una indagine su fatti eversivi che avevano inciso in modo profondo e drammatico sullo sviluppo democratico dell'Italia ». Riporta altresì la sentenza che il dottor Salvini « in tale contesto aveva accettato di buon grado la richiesta del cap. Giraudo e del dott. Madia di incontrare il gen. Siracusa, da poco Direttore del SISMI, per illustrargli direttamente le ragioni della necessità per l'Autorità Giudiziaria di sentire a verbale Siciliano. La visita a Forte Braschi rappresentava null'altro che l'occasione di formulare di persona le valutazioni della attendibilità ed utilità processuale di Martino Siciliano. Tale apporto informativo offerto al SISMI su specifica richiesta del ROS, organismo preposto alle indagini, fu reso necessario dalla doverosa cautela di un Direttore del Servizio da poco insediato e quindi sprovvisto di ogni "memoria storica" e di ogni esperienza specifica nel settore ». Su queste premesse, il provvedimento conclude affermando che « le univoche risultanze processuali ora descritte escludono in modo certo che il Salvini abbia promosso o favorito la richiesta di 50.000 dollari, ovvero l'abbia sollecitata in via autonoma di propria iniziativa. Che tale attività sia stata o meno opportuna è profilo che non ha alcun rilievo in sede disciplinare e, pertanto, l'incolpato deve essere assolto per essere rimasto escluso l'addebito ».

Come ripetuto, non è compito del Comitato sindacare il giudizio della Sezione disciplinare in ordine alla configurazione ed alla portata dei doveri dei magistrati. Oltretutto, il giudizio della Sezione medesima è all'esame delle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione, cui spetta in ultima istanza pronunciare *de iure condito* sulla deontologia dei magistrati, mentre, *de iure condendo*, sono da tempo presenti in Parlamento varie proposte di legge (tra cui un disegno di legge di iniziativa governativa) su cui questo Comitato — in quanto tale — non ha titolo a pronunciarsi, appartenendo la relativa competenza istituzionale ai singoli parlamentari, alle Commissioni di merito e, in ultima istanza, alle Assemblee.

Ciò che per altro rientra nei doveri, prima ancora che nelle attribuzioni, di questo Comitato, è lo scrutinio sulla conformità ai principi stabiliti dalla legge n. 801 del 1977 dei comportamenti tenuti dai servizi di informazione e sicurezza a fronte di richieste provenienti dall'autorità giudiziaria, quando queste fossero prive di base legale.

3.3 *Le impugnazioni del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione e del Ministro della giustizia.*

Come anticipato, la sentenza di proscioglimento è stata impugnata con riferimento proprio ai due capi di incolpazione di maggiore interesse del Comitato. Le considerazioni svolte nei motivi del ricorso presentato dal Procuratore generale presso la Suprema Corte, cui il Ministro della giustizia si è integralmente associato, appaiono di

particolare pregnanza e di grande interesse, ciò che ha indotto il Comitato a darne conto nella presente relazione pure in mancanza di una definitiva decisione sul punto da parte della Corte di Cassazione che valesse a confermarne o a revocarne in dubbio la fondatezza.

Occorre ricordare in primo luogo come la decisione di ricorrere contro i due capi sopra richiamati è stata assunta « avuto riguardo al rilevante interesse che presenta, ai fini della deontologia giudiziaria, il tema dei rapporti tra i magistrati e gli operatori dei Servizi per la Informazione e la Sicurezza dello Stato ».

Con riferimento specifico quindi alla motivazione per cui l'affidamento occasionale e marginale di incarichi al personale degli organismi informativi ⁽³⁾ può essere giustificato dalla imponenza delle investigazioni e dalla necessità di procedervi con urgenza, tale da risultare non compatibile con l'impiego degli ordinari strumenti di procedura, il Procuratore generale osserva che ciò varrebbe ad affermare, in altre parole, che « la bontà del fine, non altrimenti attingibile, giustificerebbe la violazione delle regole processuali, come una sorta di stato di necessità ». Il ricorrente sottolinea al riguardo come « questa affermazione di principio non solamente contrasti con il disposto dell'articolo 154 cod. proc. pen. 1930 (articolo 124 cod. proc. pen. vigente) ma abbia una pericolosa capacità espansiva ». Ricorda ancora il Procuratore generale che « la violazione ascritta al dott. Salvini non era violazione di una regola formale di scarsa importanza, tale da trovare giustificazione nella gravità del processo, nella imponenza delle indagini e nella urgenza degli atti da compiere: l'Ordinamento impone una netta separazione tra attività giudiziaria ed attività di *intelligence* proprio a garanzia della ricerca della verità non perché il personale dei Servizi di Informazione e Sicurezza non sia degno della massima stima e considerazione, ma perché il detto personale è soggetto a regole ed a vincoli, che non solamente ne limitano l'indipendenza operativa, ma che, anzi, ne fondano la lealtà verso Autorità diversa da quella Giudiziaria ». A riprova di quanto testé affermato, il ricorso delinea il quadro normativo che già il Comitato ha avuto modo di illustrare in apertura della presente relazione, concludendo che da esso « risulta un quadro di separatezza totale » tra autorità giudiziaria ed apparati di sicurezza. Conclude sul punto il Procuratore generale rilevando che « la Sezione Disciplinare, ritenendo giustificata la esorbitanza del dott. Guido Salvini dai limiti segnati dall'Ordinamento in punto di utilizzazione del personale dei servizi, abbia, pur comprensibilmente, privilegiato i motivi di necessità e urgenza che a quella esorbitanza lo avevano indotto, ma abbia fondato la sua decisione su una erronea considerazione della funzione e dei poteri del giudice istruttore, sostanzialmente utilizzando per fini assolutori una causa di giustificazione — il fine perseguito avrebbe legittimato lo strumento prescelto — non ammessa dall'Ordinamento ». Da ultimo viene ribadita « la esistenza di un confine ben chiaro e netto tra la giurisdizione e la

(3) Secondo quanto affermato efficacemente nell'impugnazione del Ministro della giustizia, il caso di specie costituisce « all'evidenza » una fattispecie di « delega di indagini al servizio segreto militare ».

attività di *intelligence*, confine che non è superabile in base a considerazioni di utilità per l'istruttoria ».

In merito al secondo capo di incolpazione, il ricorso osserva che l'esclusione « in modo certo che il dott. Salvini abbia promosso o favorito la richiesta di 50.000 dollari, ovvero l'abbia sollecitata in via autonoma », appare in netto contrasto con i fatti accertati. Questi ultimi, ad avviso del ricorrente, danno invece ragione « di una piena coincidenza di valutazioni tra il dott. Salvini ed il ROS, quanto alla opportunità e necessità della operazione », volta alla dazione della somma sopra ricordata in favore del soggetto di cui si intendeva favorire la collaborazione alle indagini. Il Procuratore generale ricorda per altro che « la sentenza impugnata, *in obiter*, aggiunge una affermazione in ordine alla irrilevanza in sede disciplinare di ogni valutazione di opportunità del detto comportamento del dott. Salvini; ma ciò non toglie che la pronuncia di esclusione — in fatto — dell'addebito poggi su una palese contraddizione tra la attiva partecipazione dell'incolpato all'operazione e la affermazione della sua estraneità ad essa ».

In coerenza con tali argomentazioni, ma in maniera più esplicita, nell'atto di impugnazione del Ministro della giustizia si afferma che « ciò che la Sezione non spiega è la rilevanza, ai fini dell'esclusione dell'addebito, del carattere non autonomo dell'iniziativa (...). Una tesi secondo la quale una condotta del genere sarebbe rilevante sul piano disciplinare solo se posta in essere "in via autonoma di propria iniziativa" e non invece se sollecitata da altri avrebbe forse meritato una maggiore esplicitazione ».

Se le considerazioni del Procuratore generale e del Ministro della giustizia sopra riportate investono direttamente la deontologia giudiziaria, le affermazioni di diritto poste a fondamento delle stesse — in particolare per quanto riguarda il « quadro di separatezza totale » tra autorità giudiziaria e servizi di informazione e sicurezza e l'esistenza di un confine ben chiaro e netto tra la giurisdizione e l'attività di *intelligence* — non possono non rifluire anche sul versante dei servizi. Se quelle osservazioni sono fondate, è difficile sostenere che gli organismi informativi non abbiano il dovere di mantenere, per quanto sta in essi, la linea di separatezza totale che li divide dall'autorità giudiziaria, eventualmente sottraendosi a richieste o sollecitazioni di quest'ultima che, sia pure per ragioni di giustizia, quella linea tendessero a forzare. Va da sé che, in tal caso, i servizi dovrebbero immediatamente — se non addirittura previamente — informare il Governo di tale, per altro doveroso, atteggiamento.

Il Comitato ritiene in conclusione che la decisione della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, in una con le considerazioni svolte nell'atto di incolpazione del Procuratore generale della Corte di Cassazione e nei ricorsi successivamente presentati avverso la ricordata parte della sentenza di proscioglimento, rappresentino testimonianza ulteriore del fatto che la separazione tra la sfera di competenza dell'autorità giudiziaria e quella degli organismi informativi posta dalla legge n. 801 del 1977 costituisce un dato normativo con il quale occorre tuttora inderogabilmente confrontarsi. Il Comitato ha per altro rilevato come gli argomenti svolti dalla Sezione disciplinare per fondare la decisione ricordata diano contestualmente ragione di « aperture » interpretative che sembrano riconducibili a quegli orientamenti di pensiero, di cui si dirà più diffusamente nel paragrafo

successivo, che spingono verso una maggiore elasticità nell'individuazione in concreto della linea che separa i due ambiti istituzionali.

4. Considerazioni sull'assetto normativo della materia e sulla prassi applicativa.

4.1 Il quadro normativo di riferimento.

Le considerazioni che il Comitato intende svolgere sul tema che dà il titolo alla presente relazione non possono che prendere le mosse dall'attuale assetto normativo della materia. Quest'ultimo può in realtà sintetizzarsi nei termini indicati ai paragrafi 1 e 2.1, con riferimento all'articolo 9 della legge n. 801 del 1977 ed alle norme della Costituzione e del codice di procedura penale che disciplinano i rapporti tra magistratura e polizia giudiziaria e sanciscono il vincolo del segreto, in termini generali, sugli atti posti in essere nel corso delle indagini preliminari.

Alla luce del complesso di disposizioni testé richiamato, il Comitato ritiene di poter affermare la piena e perdurante validità del principio istituzionale per cui tra autorità giudiziaria penale e servizi di informazione e sicurezza non possono intercorrere relazioni dirette di alcun genere. L'affermazione vale a maggior ragione per altri settori della magistratura, per i quali per altro il problema non si pone nemmeno. Pertanto è appena il caso di avvertire che, quando nel seguito si parlerà di autorità giudiziaria o magistratura, si farà riferimento agli organi o ai soggetti che esercitano la funzione giudiziaria penale.

In termini diversi, ma sostanzialmente coincidenti, sembra al Comitato che gli uffici del pubblico ministero, nell'esercizio delle funzioni loro attribuite dalla legge, dovrebbero avvalersi necessariamente del supporto della sola polizia giudiziaria. In sostanza, come anticipato, la legge n. 801 del 1977 ha disciplinato il rapporto magistratura — organismi informativi edificando una vera e propria « paratia stagna » tra le due realtà, di cui ha inteso affermare in termini inequivocabili la pertinenza a due sfere istituzionali completamente differenti.

Differenti sono in primo luogo le rispettive funzioni e finalità istituzionali. Per ciò che riguarda in particolare la magistratura, essa si attiva, in posizione di autonomia e di indipendenza siccome sancita dall'articolo 104, primo comma, della Costituzione, in relazione all'asserito compimento di azioni o di omissioni tali da integrare comportamenti qualificati dalla legge come reato, allo scopo di individuarne i responsabili e di comminare loro le sanzioni adeguate al caso concreto. Diversamente, compito specifico degli organismi informativi è quello di acquisire notizie ed informazioni rilevanti sul piano della sicurezza nazionale, assicurando alle istanze decisionali politiche gli elementi necessari per adottare *ex informata coscienza* le determinazioni rimesse alle rispettive responsabilità. Tale attività, imputata

ad organismi che dipendono direttamente dal potere esecutivo, è pertanto funzionale alla tutela degli interessi essenziali, ed anzitutto alla esistenza, della collettività organizzata nello Stato democratico.

Differenti sono conseguentemente i canoni che guidano l'azione delle due istituzioni. La funzione giurisdizionale si muove nell'ambito del processo, nell'ambito cioè di norme, poste a garanzia di tutti i soggetti che in tale contesto agiscono, che individuano formalmente procedure, poteri, facoltà e responsabilità. Le modalità operative proprie degli organismi informativi sono invece necessariamente connotate da un maggior grado di elasticità, ineliminabile in considerazione del fine istituzionale in vista del quale esse vengono azionate.

Il *proprium* dell'attività giudiziaria è la trasparenza, che ne costituisce un connotato di civiltà (si vedano al riguardo gli articoli 10 e 11 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e l'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, salve le tassative eccezioni previste a tutela di interessi primari); mentre ne è principio cardine il contraddittorio, che postula che il giudice conosca tutti e solo gli atti e i documenti che le parti conoscono e che ciascuna di queste conosca tutti e solo gli atti che la controparte conosce, sì che nessuno dei soggetti nel processo abbia una zona di conoscenza sottratta agli altri. Il segreto, quando è previsto, è sempre temporaneo, limitato e destinato a cadere.

Il *proprium* dell'attività dei servizi di informazione e sicurezza è invece la riservatezza, quando non il segreto, in ragione degli interessi alla cui tutela tale attività è ordinata e della circostanza che essa è destinata a produrre effetti nella sfera interna del potere esecutivo, orientandone le scelte politico-discrezionali.

È in questo contesto che si individua la ragione primaria dell'esclusione, in capo agli operatori dei servizi, della qualifica di agenti o ufficiali di polizia giudiziaria e della loro esenzione dall'obbligo di rapporto diretto all'autorità giudiziaria. La pertinenza dell'attività di *intelligence* alla sicurezza dello Stato (ovviamente se esercitata negli ambiti suoi propri) è ciò che, da un lato, legittima la raccolta di notizie ed informazioni a prescindere dal fatto che esse siano connesse o meno ad ipotesi di reato; e che, dall'altro lato, è alla base della facoltà concessa dalla legge di non dare seguito alle informazioni raccolte se ritenute non affidabili e comunque di assumere rispetto ad esse un mero obbligo di risultato operativo in riferimento all'obiettivo programmato per la ricerca, senza alcun vincolo procedimentale o formale.

L'incomunicabilità tra questi due « mondi » vale ovviamente sul piano dei rapporti diretti: un magistrato del pubblico ministero non potrebbe avvalersi *direttamente* dell'operato di agenti degli organismi informativi per il compimento di atti di indagine, stante appunto il regime di maggiore elasticità e di minore garanzia che ne caratterizza il *modus agendi*; un operatore di un servizio di sicurezza non potrebbe fornire *direttamente* al magistrato inquirente notizie ed informazioni raccolte nell'esercizio della propria attività, essendo tenuto a riferirne preventivamente al proprio direttore, cui spetta di inoltrarle ai competenti organi della polizia giudiziaria.

Tuttavia, come visto ripetutamente, la legge si incarica di individuare l'indispensabile *trait-de-union* nella polizia giudiziaria. Ciò non vale ovviamente a compromettere la tenuta della « paratia stagna » sopra ricordata, consentendo, al contrario, di rafforzarne l'efficacia. Si è in proposito già rilevato in premessa il fatto che, mentre la cooperazione che intercorre tra servizi e polizia giudiziaria presenta un carattere eminentemente informativo, nel senso opposto gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria appaiono tenuti a cooperare con gli operatori dei servizi in maniera assai più intensa, stante l'obbligo gravante sui primi di garantire ai secondi « ogni possibile cooperazione ». Ciò lascerebbe intendere dunque la possibilità di un supporto di natura tanto informativa quanto operativa. Al di là di tale ultimo profilo, è importante comunque sottolineare che l'unica relazione sancita esplicitamente dalla legge nella direzione servizi — polizia giudiziaria è quella di cui all'articolo 9 della legge n. 801 del 1977.

Il fatto che i caratteri di tale rapporto, come dianzi descritti, siano ad esso praticamente connaturati trova significative conferme nel decreto-legge n. 345 del 1991, convertito dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, che ha esteso l'area di intervento dei servizi di informazione e sicurezza al settore del contrasto alla criminalità organizzata. Disponendo tale ampliamento delle competenze del SISMI e del SISDE rispetto alla configurazione originariamente prevista nella legge n. 801 del 1977, il legislatore non ha inteso modificare sotto alcun profilo la posizione istituzionale degli organismi informativi né, parimenti, le modalità operative caratteristiche della loro azione. Vale ricordare che l'articolo 2, comma 1, primo periodo, della legge citata dispone espressamente che « *Nell'ambito delle attività per le informazioni e la sicurezza dello Stato previste dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801, ferme restando le attribuzioni e la disciplina degli ordinamenti ivi previsti, spetta al SISDE ed al SISMI, rispettivamente per l'area interna e per quella esterna, svolgere attività informativa e di sicurezza da ogni pericolo o forma di eversione dei gruppi criminali organizzati che minacciano le istituzioni e lo sviluppo della civile convivenza* ». La legge ha dunque inteso ribadire la specificità dei servizi di informazione e sicurezza anche nell'occasione in cui ha legittimato i medesimi ad operare in uno degli ambiti materiali di maggiore prossimità con l'attività degli organi della magistratura inquirente e della polizia giudiziaria. È opportuno altresì rammentare che, dando seguito ad espressa previsione del secondo periodo del medesimo comma, il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, nell'individuare con proprio decreto del 30 novembre 1991 ⁽⁴⁾ i criteri di adeguamento dell'attività *informativa* del SISDE e del SISMI alle specifiche finalità previste dal decreto-legge n. 345 del 1991, ha disposto che « i due Servizi forniscono ogni possibile contributo *informativo* alla attività di investigazione preventiva attinente ad associazioni di tipo mafioso o

(4) A tale provvedimento è stata apposta la classifica « Riservato »; ad avviso del Comitato, tale classifica è stata apposta senza che ne sussistessero i presupposti, in linea con una prassi sulla quale il Comitato medesimo ha già avuto modo di esprimersi in maniera assai critica.

a comportamenti criminosi comunque ricollegabili alle associazioni medesime». Nella stessa sede si è inoltre ribadito, richiamando precedenti direttive emanate in proposito, che « le informazioni trasmesse dai Servizi di informazione e di sicurezza costituiscono di norma solo indizi, che necessitano di riscontri e conferme da parte della *polizia giudiziaria*, prima di essere utilizzate a fini di giustizia ». Si è quindi precisato che, « nell'ipotesi in cui venga riscontrata la fondatezza delle informative ricevute, *la polizia giudiziaria — ove ne ricorrano i presupposti di legge — presenta all'autorità giudiziaria competente un'autonoma comunicazione*, basata su dati acquisiti attraverso la propria attività di investigazione, senza alcun riferimento alla notizia ed al Servizio che ha avviato l'attività di indagine ».

Nella direzione opposta, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri prevedeva infine che l'Alto Commissario per la lotta alla criminalità organizzata, all'epoca ancora operativo, comunicasse al SISDE ed al SISMI i riscontri delle informazioni da questi ultimi acquisite, onde consentire loro di « trarre elementi di valutazione e approfondimento dell'attività informativa svolta » e di « disporre del quadro complessivo del fenomeno criminoso ». Infine, richiamando espressamente il disposto dell'articolo 9 della legge n. 801 del 1977, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce che « gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria devono, anche sulla base delle risultanze in atti, aderire ad *ogni possibile richiesta di cooperazione* da parte degli appartenenti ai Servizi nell'espletamento delle attribuzioni delineate dai paragrafi precedenti. Ciò nello spirito di reciproca collaborazione e interazione necessarie e indispensabili nella lotta contro la criminalità organizzata, nonché *nel rispetto della distinzione dei ruoli* e della unicità degli intenti ».

In sostanza, intervenendo dopo quattordici anni dall'entrata in vigore della legge di riordino dei servizi di informazione e sicurezza, il legislatore del 1991 ha confermato pienamente i principi ispiratori della materia di cui ci si occupa in questa sede. Nessun dubbio può dunque sussistere circa il quadro normativo cui occorre fare riferimento per affrontare la problematica specifica del supporto tecnico prestato dai servizi a favore della polizia giudiziaria.

4.2 *La prassi applicativa.*

4.2.1 *Il fondamento della prassi.*

Sulla base della rassegna svolta al paragrafo precedente, può affermarsi con sicurezza che, non esistendo alcuna disposizione normativa che disciplini *ex professo* il supporto tecnico-operativo prestato dai servizi di informazione e sicurezza in favore della polizia giudiziaria, esso viene effettuato in una situazione di carenza di specifici riferimenti normativi. Il Comitato ritiene dunque di poter affermare che l'attività di supporto si sia affermata progressivamente in via di prassi e che si sia consolidata nel tempo anche grazie all'emanazione, da parte dei direttori *pro tempore* del SISDE, di direttive adottate con lo specifico ed apprezzabile intento di ancorare l'attività in esame a

procedure operative formalizzate. Per altro, non vi è dubbio che i termini di riferimento cui occorre riportarsi per vagliare il fondamento, a monte, di tale prassi, e, a valle, delle direttive ricordate non possano che essere i principi generali che regolano la materia, siccome individuati al paragrafo 1.

Alla luce di questi ultimi, il Comitato deve rilevare che la prassi in questione si è consolidata secondo forme e modalità ad essi non conformi e tali comunque da porre le premesse per una compromissione di quella « paratia stagna » di cui si è più volte detto. Il Comitato è in particolare dell'avviso che il consolidamento in via di prassi delle attività di supporto tecnico prestate dagli organismi informativi alla polizia giudiziaria sia da inquadrare in un contesto più ampio, ed in particolare nell'ambito di una concezione evolutiva degli ordinamenti dei servizi di informazione e sicurezza, tesa alla estensione delle tradizionali aree di intervento verso settori originariamente sottratti alle loro competenze, e ciò alla luce della maggiore efficacia delle modalità operative che ne caratterizzano l'azione rispetto ad altri organi che pure esercitano funzioni esecutive delle strategie nazionali di sicurezza e polizia.

Alla base di tale indirizzo può essere rinvenuta una pluralità di motivazioni.

In primo luogo, dal punto di vista della politica legislativa, un contributo in tale direzione è stato in qualche modo offerto, al di là delle intenzioni del legislatore, proprio dall'estensione della competenza dei servizi alla materia della criminalità organizzata operata con la legge n. 410 del 1991. Anche se a tale estensione si è proceduto, come visto sopra, confermando integralmente la validità dell'assetto originariamente definito dalla legge n. 801 del 1977, nondimeno il ricorso all'ausilio degli organismi informativi in un settore caratterizzato dalla presenza massiccia di inchieste condotte dalla magistratura con l'ausilio della polizia giudiziaria (che ha ovviamente indotto forme di più marcata integrazione delle rispettive attività) è stato senz'altro dettato dalla convinzione della particolare efficacia dei metodi operativi dei servizi, a prescindere dalla diversa natura e delle differenti finalità che l'ordinamento pone a fondamento e limite dei metodi medesimi.

Nella stessa direzione ha operato altresì l'opinione pubblica, anche sulla spinta dell'intervento legislativo testé ricordato. Si è in particolare diffuso un clima culturale connotato dal ripetuto invocare, ad ogni piè sospinto, l'intervento dei servizi di informazione e sicurezza nei settori più disparati, riconnettendo al loro intervento effetti quasi portentosi e salvifici. Non è inutile ricordare, proprio con riferimento al supporto tecnico prestato in merito alle indagini per l'omicidio di Marta Russo, come un autorevole quotidiano nazionale abbia ospitato, nel numero del 18 giugno 1997, un commento nel quale si afferma testualmente: « Finalmente, infatti, SISDE non è sinonimo di ambiguità e di deviazione, ma al contrario di rigorosa scienza applicata alle indagini ». Ciò che appare rimarchevole in proposito non è soltanto la testimonianza che del clima culturale di cui si è detto tale articolo fornisce, ma anche, e forse soprattutto, il fatto che copia dell'articolo medesimo sia stata inviata in allegato all'appunto trasmesso, a richiesta del direttore del

SISDE, dal Vicepresidente del Consiglio il 30 novembre 1998, e che nel corso dell'audizione del 3 febbraio 1999 sempre il direttore del SISDE abbia esplicitamente richiamato il medesimo commento favorevole, a riprova del positivo intervento del Servizio nella vicenda. Tale atteggiamento costituisce, ad avviso del Comitato, indice significativo del fatto che addirittura al livello istituzionale la reiterazione di comportamenti in via di prassi, pur motivati da spirito di servizio e dall'esigenza di servire la verità, abbia finito con il far retrocedere sullo sfondo il dato normativo vigente, con il quale — come è ovvio — occorre invece continuare a confrontarsi.

Come è stato sottolineato con efficacia nell'ambito del dibattito svoltosi in Comitato, il fenomeno evidenziato può essere insomma rappresentato nei seguenti termini: malgrado sia evidente a tutti che l'elemento che differenzia i servizi di informazione e sicurezza dalla polizia giudiziaria e ne legittima i mezzi eccezionali è costituito dagli interessi superiori che tramite la loro attività si intende garantire, è invece accaduto in concreto che le modalità non convenzionali proprie dell'attività dei servizi abbiano fatto premio sulla preminenza dei fini. Tale situazione ha di fatto determinato una sorta di dissociazione: i mezzi straordinari vengono infatti impiegati per la tutela di altri interessi, anch'essi senza dubbio protetti dall'ordinamento, ma che non sempre hanno a che fare con i rischi cui può essere esposta la sicurezza del paese.

Deve tuttavia riconoscersi che l'esigenza di fondare le attività di supporto tecnico-operativo su una base maggiormente solida è stata fortemente avvertita. Ne costituiscono in primo luogo testimonianza le direttive emanate dai responsabili *pro tempore* del SISDE nella materia in argomento, nelle quali, oltre all'indicazione dei requisiti formali e sostanziali cui le richieste di supporto provenienti dalla polizia giudiziaria debbono conformarsi, si è inteso individuare proprio sul piano dei principi generali il fondamento giuridico-istituzionale degli interventi prestati a titolo di supporto.

Al riguardo, si è fatto ripetutamente riferimento ad un principio, variamente formulato, di cooperazione fra istituzioni dello Stato, finalizzata, in generale, alla tutela di quest'ultimo, e, più in particolare, dell'ordinamento costituzionale su cui esso si fonda. Tale è il contesto cui fa senz'altro riferimento la direttiva del direttore del SISDE del 30 agosto 1995, nella quale si afferma che « un atteggiamento di pronta disponibilità e fattiva cooperazione nel senso richiesto ⁽⁵⁾ corrisponde ad evidenti motivi di opportunità istituzionale, in linea con una prassi ormai consolidatasi negli anni e che vede le istituzioni democratiche unitariamente impegnate nella tutela dello Stato ». Nel medesimo senso si muove ancora la direttiva del 23 febbraio 1998, che, ripetendo quasi testualmente il disposto della direttiva del 1995 e confermando la continuità della prassi consolidatasi in proposito nel corso degli anni, si richiama anch'essa alle « istituzioni unitariamente impegnate nella tutela dello Stato democratico e dell'ordine costituzionale ». Non

(5) Quello del supporto tecnico, ovviamente.

diversamente si esprime inoltre il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 novembre 1991, il quale, nel dettare le disposizioni necessarie per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata, ne individua il fondamento comune « nello spirito di reciproca collaborazione e interazione necessarie e indispensabili nella lotta contro la criminalità organizzata, nonché nel rispetto della distinzione dei ruoli e della *unicità degli intenti* ».

Tale posizione è stata del resto rappresentata in seno allo stesso Comitato, essendosi rilevato come, sul piano dei principi generali, nel caso in cui un organo dello Stato disponga di uno strumento che un altro organo non possiede, sul primo gravi l'obbligo di condividerne l'utilizzo, sempre ovviamente per il perseguimento di fini tutelati dall'ordinamento. Si è tuttavia riconosciuto come, anche ammettendo tale fondamento nei principi, l'ausilio tecnico-operativo fornito in via mediata dai servizi di informazione e sicurezza al pubblico ministero nel corso di indagini pone comunque l'esigenza di rendere partecipe, nei casi e nelle forme previsti dalla legge, di tale circostanza la parte interessata, onde garantire il necessario equilibrio tra accusa e difesa.

Il Comitato ritiene pertanto necessario dare atto ai responsabili *pro tempore* del SISDE dello sforzo compiuto per costruire una base istituzionale più salda a fondamento delle attività di supporto tecnico prestate in favore della polizia giudiziaria. Tuttavia il Comitato ha dovuto rilevare come proprio tale sforzo, testimoniato da una pluralità di provvedimenti di indirizzo succedutisi a breve distanza, dia la misura — in maniera assai significativa — di una situazione di disagio avvertita proprio con riferimento alla riconducibilità delle attività di supporto alle prescrizioni legislative, disagio che nemmeno il riconosciuto consolidamento dei comportamenti posti in essere in via di prassi è stato evidentemente in grado di attenuare.

Sempre sotto il profilo della ricerca di un fondamento giuridico-formale alla prestazione degli interventi di supporto tecnico, appare inoltre opportuno dare conto di due ulteriori elementi, cui si è già fatto cenno in precedenza e che in questo contesto è utile richiamare più diffusamente, costituendo essi, tra l'altro, significativi indici proprio di quell'indirizzo di pensiero ispirato all'esigenza di allargare le maglie del diaframma posto dalla legge n. 801 del 1977 tra magistratura e organismi informativi. Si fa riferimento, sul piano dei principi, ad un passaggio (per altro già evidenziato al precedente paragrafo 3.2) della decisione della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura resa sul « caso Salvini » nonché, con riferimento specifico al tema del supporto tecnico prestato dal SISDE in favore della polizia giudiziaria, a due note recentemente inviate al Comitato dal Vicepresidente del Consiglio dei ministri.

Quanto al primo aspetto, occorre rammentare che la Sezione disciplinare, a fronte di casi accertati e documentati di impiego diretto di appartenenti ad un servizio di informazione e sicurezza ha ritenuto di attribuire valore, per così dire, scriminante alla circostanza per cui tale impiego sarebbe stato posto in essere in condizioni di sostanziale necessità. Si è in tal modo individuata la possibilità di derogare al rigore della « paratia stagna » fissata dalla legge n. 801 del 1977 applicando un istituto non previsto dall'ordinamento vigente, in modo tale per altro da confinare la possibilità di ricorrere legittimamente alla deroga in questione in ambiti assai ridotti e marginali. Si è

visto tuttavia come tale argomentazione presti il fianco a considerazioni critiche di particolare rilevanza, efficacemente sintetizzate nelle impugnazioni del Procuratore generale della Corte di Cassazione e del Ministro della giustizia di cui si è detto al precedente paragrafo 3.3.

In secondo luogo, rilievo assolutamente particolare rivestono — nel contesto esaminato — due note indirizzate al Comitato dal Vicepresidente del Consiglio dei ministri in data, rispettivamente, 26 aprile 1999 e 9 giugno 1999, relative proprio alla questione del supporto tecnico-operativo prestato dal SISDE in ambito giudiziario.

Nella prima missiva (già citata *supra* con riferimento alla ricostruzione storica delle operazioni di supporto richiesta dal Comitato nel gennaio del 1999), il Vicepresidente del Consiglio afferma che « la materia assume certamente aspetti di particolare delicatezza, considerata la necessaria distinzione istituzionale e funzionale fra la polizia giudiziaria e i Servizi informativi, per cui è da condividere l'esigenza di un atteggiamento di estrema prudenza nell'accedere a tale forma di collaborazione, il cui fondamento giuridico, per altro, necessiterebbe (...) di un'attenta verifica ». Dopo avere quindi precisato, proprio alla luce di tali motivi, la necessità di riservare alla materia specifica attenzione in sede di riforma legislativa del settore informativo, il Vicepresidente del Consiglio comunica che, « nel frattempo, le attività in parola non verranno più effettuate, fatta eccezione per quelle relative ad ambiti investigativi concernenti la criminalità organizzata, materia per la quale la legge 410/91 attribuisce agli organismi di *intelligence* una specifica competenza informativa e di sicurezza, da svilupparsi in un rapporto di cooperazione con le Forze dell'ordine ». Nella nota del 29 giugno 1999, proseguendo lungo l'indirizzo tracciato nella lettera del precedente mese di aprile, il Vicepresidente del Consiglio ha reso noto al Comitato che, « allo scopo di potenziare ogni forma di contrasto nei confronti del riemergente terrorismo », ha ritenuto opportuno disporre che l'attività di supporto tecnico fornita dal SISDE in ambito giudiziario « venga estesa — a richiesta dell'Autorità giudiziaria — ai contesti investigativi relativi ad inchieste per eversione e terrorismo ».

Anche in tal caso, pertanto, il Comitato ha registrato, da un lato, un'ulteriore autorevole conferma circa la fondatezza delle valutazioni emerse nel corso dei suoi lavori, soprattutto in merito alla « necessaria distinzione istituzionale e funzionale fra la polizia giudiziaria e i Servizi informativi ». Dall'altro lato, però, ha riscontrato un indirizzo interpretativo ed operativo che si discosta dal rigore dei principi che ispirano il dettato della legge n. 801 del 1977 sotto il profilo della separazione organismi informativi-polizia giudiziaria, motivato sulla base di un duplice ordine di considerazioni. Sembra infatti desumersi che, ad avviso dell'Esecutivo, il supporto tecnico in favore della polizia giudiziaria possa comunque ritenersi consentito: *a)* nei settori per i quali la legge attribuisce ai servizi di informazione e sicurezza una specifica competenza (criminalità organizzata), che si sviluppino per loro stessa natura in un rapporto di collaborazione con le forze dell'ordine; *b)* nei casi in cui una minaccia al cui contrasto il Servizio sia istituzionalmente preposto (terrorismo) assuma caratteri di particolare gravità, in relazione a situazioni ed a fatti venutisi in concreto a determinare. In sostanza, come afferma testualmente lo stesso Vicepresidente del Consiglio dei ministri nella nota del 26 aprile 1999, ci si troverebbe dinanzi, piuttosto che ad un vero e proprio divieto, ad

una esigenza di estrema cautela nella prestazione delle attività di supporto tecnico, tale da consigliarne l'attivazione in presenza di determinate condizioni e, comunque, a titolo di strumento residuale.

Il Comitato ha senza dubbio apprezzato la circostanza che l'Esecutivo ha ritenuto necessario affrontare il problema del supporto tecnico, ponendosi tra l'altro proprio nella prospettiva di principio indicata in termini generali dallo stesso Comitato nel corso delle audizioni di cui si è detto al paragrafo 2. Tuttavia, non può esimersi dal rilevare come gli indirizzi recati dalle due note del Vicepresidente del Consiglio non valgono ad eliminare le perplessità ed i rischi connessi al ricorso in concreto alle attività di supporto, lasciando anzi irrisolta proprio la questione di maggiore delicatezza, di cui si darà conto nel paragrafo seguente.

Insomma, in estrema sintesi e salvi gli svolgimenti analitici di cui più avanti, il Comitato ritiene privi di base legale tanto la richiesta di supporto tecnico, quanto l'utilizzazione di personale dei servizi per accertamenti, quanto ancora l'acquisizione diretta presso il magistrato inquirente, da parte di un direttore dei servizi medesimi, di « valutazioni » sull'utilità processuale di una fonte, affinché alla stessa siano erogati dagli organismi informativi sostanziosi contributi in danaro in vista dei quali la fonte stessa si indurrebbe a rendere dichiarazioni processualmente utilizzabili.

Non va certo dimenticato che nel primo caso (quello cioè del supporto tecnico), alla mancanza di base legale fa riscontro — come si è visto diffusamente — una copiosa e minuziosa normativa interna, proveniente sia dal Governo sia dallo stesso SISDE, per altro più volte modificata, quasi a testimonianza di un disagio istituzionale che non riesce a trovare una soluzione soddisfacente e che anzi è aggravato dalla labilità normativa che i continui aggiustamenti finiscono per determinare. Mentre, nel secondo caso (quello dell'utilizzazione diretta di personale dei servizi di informazione e sicurezza o della prestazione di « *affidavit* » per erogazioni in favore di una fonte), pur difettando qualsiasi normativa interna, le generiche direttive dalle quali i comportamenti in esame discendevano (« offrire alla magistratura inquirente ... tutta la nostra collaborazione ») traducevano verosimilmente una posizione politica generale dei vari Governi che si sono succeduti dal 1992.

Nell'uno e nell'altro caso, insomma, si deve ragionevolmente escludere che ci si trovi in presenza di deviazioni. E tuttavia non sembra potersi negare che si sia di fronte a comportamenti che nascono da una quantomeno assai discutibile interpretazione dei principi stabiliti dalla legge n. 801 del 1977 e che concorrono a modificare la volontà espressa dal legislatore fondando prassi distanti dalle linee enunciate dall'organismo rappresentativo della sovranità popolare.

4.2.2 I problemi istituzionali

Ma non è solo la questione del fondamento delle attività menzionate sul piano dei principi che pone innegabili difficoltà. Né può dirsi che i problemi giuridico-istituzionali dell'attività di supporto siano stati in sé risolti dalla precisazione, contenuta nella citata direttiva del 23 febbraio 1998, secondo cui gli interventi richiesti dalla polizia giudiziaria si collocano « al di fuori di qualunque rapporto di

dipendenza del SISDE dall'autorità giudiziaria », in ciò riprendendo l'analogo disposto della direttiva del 30 agosto 1995.

È opinione del Comitato che un aspetto non secondario del problema si evidenzia invece nel passaggio dall'individuazione dei fondamenti di principio sopra ricordati alla precisazione nel dettaglio delle modalità operative da seguire per l'effettuazione degli interventi di supporto. Affrontando tale aspetto, apparentemente secondario, le direttive in esame si sono venute infatti a confrontare con un ostacolo istituzionale che si è rivelato insormontabile.

Nell'ambito degli atti di indirizzo esaminati sono emerse due preoccupazioni ricorrenti: *a)* quella di fondare la prestazione del supporto sull'adozione di un provvedimento del pubblico ministero che autorizzasse preventivamente gli organi della polizia giudiziaria ad avvalersi del supporto del Servizio (atto per la cui documentazione le direttive hanno individuato nel tempo forme differenziate); *b)* quella di garantire inderogabilmente, sempre e comunque, la segretezza dell'identità degli operatori incaricati di effettuare gli interventi di supporto. Tuttavia, al di là della validità degli accorgimenti di volta in volta individuati a tal fine, è emersa con ogni evidenza l'impossibilità di conciliare adeguatamente, a livello amministrativo, due realtà ontologicamente irriducibili: da un lato, l'azione di agenti appartenenti ad un organismo informativo posta in essere secondo le modalità proprie dell'organismo medesimo, e dunque al riparo del massimo grado di riservatezza; dall'altro lato, il compimento di un atto processuale, destinato a contribuire alla ricostruzione della verità processuale, a confluire negli atti del dibattimento e, in ultima analisi, a ricevere la massima forma di pubblicità.

Significative appaiono in proposito le raccomandazioni dettate da ultimo dal direttore *pro tempore* del SISDE nella direttiva del 23 febbraio 1998. Si afferma in tale contesto, tra l'altro, che la denominazione del Servizio e i nominativi degli operatori non debbono comparire « in atti formali destinati a confluire nel carteggio processuale cui il supporto richiesto attiene », richiedendosi altresì che i decreti dell'autorità giudiziaria non rechino « menzione della circostanza che le attività delegate alla polizia giudiziaria vengono svolte con l'ausilio di personale tecnico e/o di apparecchiature del SISDE ». Si precisa altresì che nessun intervento possa essere concesso « laddove, per le modalità esecutive, comporti la rivelazione dell'identità degli operatori del Servizio ». Quanto ai requisiti formali di cui deve essere assistita ogni richiesta di supporto tecnico-operativo, da inoltrarsi per iscritto, la direttiva richiede che essa risulti corredata da copia del decreto emesso dall'autorità giudiziaria (ovvero di quest'ultimo indichi almeno gli estremi identificativi ed il contesto generale cui la richiesta di supporto si riferisce) nonché da nulla osta concesso dal magistrato procedente alla polizia giudiziaria a richiedere, per l'esecuzione del decreto, l'ausilio di personale e mezzi tecnici del SISDE. Si precisa al riguardo che il nulla osta potrà essere apposto direttamente in calce alla richiesta indirizzata al centro SISDE e « si ribadisce l'opportunità che tale atto rimanga riservato e non confluisca nel relativo fascicolo processuale ».

Come tali prescrizioni possano conciliarsi con i principi generali che regolano l'attività della giurisdizione, nel caso di specie penale, è arduo prefigurare. Sembra in primo luogo singolare imporre all'autorità giudiziaria di adeguare la forma delle proprie determinazioni a specifici requisiti dettati da un atto amministrativo di indirizzo (promanante da un potere dello Stato distinto e separato), evitando ad esempio — nel caso che qui occupa — di fare menzione, nel decreto che dispone un atto investigativo, di determinate circostanze di fatto rilevanti ai fini del compimento del medesimo. Ma gli aspetti di maggiore criticità sono senza dubbio da individuare: *a)* nell'indirizzo che segnala l'« opportunità » che determinati provvedimenti dell'autorità giudiziaria, quale ad esempio il nulla osta in questione, rimangano riservati e non confluiscono nel fascicolo processuale del procedimento (non si comprende d'altronde in quale altro luogo tali atti dovrebbero confluire; tanto più se si richiama quanto osservato al paragrafo 2.2 a proposito dei seri dubbi di legittimità afferenti all'utilizzazione di impianti in dotazione ai servizi, il relativo provvedimento di autorizzazione non potrebbe che essere acquisito al fascicolo processuale per consentire, sul ricorso a tale dubbio strumento, un controllo giudiziario nel contraddittorio tra le parti); *b)* nell'esigenza di garantire prioritariamente l'anonimato degli operatori.

In proposito, occorre rammentare che, alla luce della vigente legislazione processuale: *a)* al compimento di qualsiasi atto effettuato ai fini dell'accertamento della verità processuale deve corrispondere adeguata documentazione, che ne costituisca la veridica descrizione in termini sia di diritto sia di fatto; *b)* l'autorità giudiziaria, nello svolgimento delle funzioni ad essa attribuite, può avvalersi del contributo informativo — diversamente qualificato e disciplinato — di tutti i soggetti e di tutti i materiali che abbia ragione di ritenere possano concorrere all'accertamento della verità, senza esclusioni di sorta. Ciò significa che, ove un atto investigativo sia stato compiuto con la collaborazione tecnica di agenti appartenenti ad un organismo informativo ed il giudice ritenesse comunque rilevante accertare chi tale atto abbia materialmente effettuato e quali modalità siano state seguite nell'occasione, l'identità dei primi e le forme del loro operare verrebbero esposti concretamente e seriamente al rischio del disvelamento, con grave nocumento per la funzionalità del Servizio e per la stessa incolumità degli agenti. L'unico strumento che l'Esecutivo avrebbe a tal punto a disposizione per scongiurare tale eventualità sarebbe quello dell'opposizione del segreto di Stato. Ciò è del resto quanto avrebbe potuto senz'altro accadere — come detto — anche nel corso del dibattimento relativo al giudizio per l'omicidio di Marta Russo, solo che il Presidente del collegio giudicante avesse ritenuto rilevante esperire tutti gli accertamenti necessari per chiarire in ogni particolare le modalità operative che ebbero a caratterizzare la nota intercettazione ambientale.

Ne consegue che la partecipazione di agenti dei servizi ad attività di indagine comporta, sempre e comunque, le premesse per la compromissione di almeno un interesse costituzionalmente tutelato, sia esso quello della sicurezza del paese, che potrebbe essere sacrificato in caso di disvelamento dell'identità degli operatori e delle loro

modalità di azione, sia esso quello del pieno esercizio della funzione giurisdizionale, cui potrebbe rimanere precluso quel settore della realtà dei fatti costituito, per l'appunto, dal « chi » ha effettuato un determinato atto di indagine e dal « come » esso sia stato condotto.

Alla luce delle premesse indicate e delle argomentazioni svolte, il Comitato ritiene di poter affermare quanto segue:

a) la prassi, consolidata e risalente nel tempo, in base alla quale i servizi di informazione e sicurezza prestano il proprio supporto tecnico alla polizia giudiziaria nell'ambito di indagini svolte sotto la responsabilità della magistratura deve ritenersi non conforme alle norme che disciplinano i rapporti tra autorità giudiziaria, polizia giudiziaria ed organismi informativi; essa si è venuta a formare in una situazione di carenza di disciplina positiva, per colmare la quale sarebbe stato tuttavia necessario riferirsi con il massimo rigore ai principi generali della materia, ciò che — come detto — non è invece avvenuto;

b) è ben vero che l'attività di supporto è stata effettuata nella convinzione di corrispondere ad un obbligo istituzionale, fondato su un principio di doverosa collaborazione tra le istituzioni democratiche in vista della tutela dello Stato e del suo ordinamento; tale principio non appare tuttavia tale da prevalere sui principi che presiedono al rapporto tra magistratura, polizia giudiziaria e servizi di informazione e sicurezza, anch'essi — come si è detto — riferibili a specifici interessi costituzionalmente rilevanti; è infatti evidente che la doverosa e leale collaborazione cui si è fatto cenno può configurarsi e ritenersi tale esclusivamente nell'ambito del pieno rispetto dei principi che fondano la ragion d'essere delle singole istituzioni e determinano conseguentemente i modi ed i limiti delle relazioni che esse intrattengono vicendevolmente;

c) sul piano istituzionale, le direttive concernenti la prestazione del supporto da parte di agenti dei servizi di informazione e sicurezza risultano anzi in insanabile conflitto con i principi della pubblicità del processo e della garanzia della pienezza dei poteri cognitivi rimessi al giudice;

d) la prestazione del supporto tecnico-operativo costituisce inoltre un serio rischio per la tutela dell'identità degli operatori degli organismi informativi e per le loro metodologie operative, la cui difesa imporrebbe l'attivazione di uno dei procedimenti istituzionali di maggiore delicatezza e sensibilità, quale quello dell'opposizione del segreto di Stato, in cui verrebbero chiamati in causa, oltre che la magistratura, il Parlamento, il Governo e, in ipotesi, la Corte Costituzionale;

e) alla luce delle argomentazioni svolte, il supporto tecnico non appare inoltre giustificabile nemmeno sulla base della disponibilità, in capo ai soli servizi, di apparecchiature particolarmente sofisticate ed altrimenti irripetibili; il caso da cui ha tratto spunto tale relazione testimonia tra l'altro proprio del contrario, essendosi trattato dell'installazione di microfoni e di apparati di videoregistrazione comuni, i quali avrebbero potuto essere forniti con pari efficacia ed utilità dai

reparti scientifici ed operativi di altre forze dell'ordine; un semplice provvedimento di redistribuzione di risorse materiali e tecnologiche, assistito da indirizzi operativi emanati a livello politico e di alta amministrazione, potrebbe adeguatamente incontrare l'esigenza della minore esposizione possibile degli organismi informativi e garantire al tempo stesso il necessario livello di funzionalità delle attività investigative poste in essere nell'ambito del processo.

Alla luce delle considerazioni testé svolte, risulta evidente come anche gli indirizzi impartiti dal Vicepresidente del Consiglio dei ministri nella due note dell'aprile e del giugno 1999 non valgono a superare le problematiche evidenziate dal Comitato.

Tali note, nel disporre in termini generali il « blocco » delle attività di supporto tecnico, contemplano infatti due rilevanti eccezioni, consentendo l'effettuazione delle medesime attività — come detto — per gli ambiti investigativi concernenti la criminalità organizzata ed il terrorismo. Gli indirizzi ricordati hanno indubbiamente il pregio di limitare l'ambito del supporto tecnico a due settori istituzionalmente rimessi alla competenza del SISDE. Essi non valgono tuttavia a superare le considerazioni testé svolte, soprattutto quelle di cui alle precedenti lettere *c)* e *d)*. In sintesi, consentire comunque l'effettuazione di operazioni di supporto — seppure in ambiti di intervento ridotti — non vale in alcun modo: 1) a risolvere la questione della difficoltà di conciliare i principi della massima pubblicità del processo e della riservatezza dell'azione degli operatori dei servizi di informazione e sicurezza; 2) a scongiurare o a ridurre il rischio del disvelamento dell'identità di questi ultimi; 3) ad evitare che, in ipotesi, l'Esecutivo possa essere costretto ad attivare rimedi sproporzionati (quali l'opposizione del segreto di Stato) in relazione ad operazioni che avrebbero potuto essere affidate ai reparti specializzati della polizia giudiziaria, ovviamente se attrezzati in maniera adeguata.

5. Valutazioni conclusive.

Le considerazioni svolte nel paragrafo precedente anticipano per larga parte le valutazioni conclusive che il Comitato intende rassegnare alle Camere nella presente relazione e che possono essere così sintetizzate.

1. Alla luce della normativa costituzionale e legislativa vigente il Comitato ritiene che gli organismi informativi non possano e non debbano svolgere in favore della polizia giudiziaria attività di supporto tecnico. Ostano all'impiego di tale strumento considerazioni di merito e di opportunità.

Sotto il primo profilo, le attività di supporto non sono previste dall'ordinamento, che al riguardo — come detto — si presenta lacunoso. Ove si intenda comunque darvi corso in via di prassi, non risulta possibile individuarne il fondamento giuridico e definirne le modalità operative in modo da assicurare adeguatamente il pieno rispetto della

netta separazione tra servizi di informazione e sicurezza ed autorità giudiziaria sancito dalla legge, che costituisce dato vigente ed insuperabile. Se pure, anche per corrispondere ad un'esigenza avvertita dalla pubblica opinione e condivisa a livello istituzionale, si ritenga di dover interpretare tale separazione secondo canoni più elastici, è necessario tenere presente che l'attività di supporto reca comunque seco, a livello potenziale, il rischio del ricorso allo strumento del segreto di Stato, quando risulti prioritario garantire la riservatezza sull'identità degli agenti e sui loro metodi operativi, esito che comporta — tra l'altro — una limitazione oggettiva del potere di cognizione del giudice nell'ambito di attività giurisdizionale legata in ipotesi a questioni bagatellari. Sempre nel caso in cui si ritenga di dover assecondare la tendenza ad interpretare in maniera meno rigorosa i limiti posti dalla « paratia stagna » tra autorità giudiziaria e servizi di informazione e sicurezza, andrebbe altresì considerata con grande attenzione l'esigenza — già segnalata in sintesi al paragrafo 2.2 — di evitare che gli organismi informativi possano prestarsi oggettivamente all'elusione di disposizioni legislative, in particolare a fronte di provvedimenti del pubblico ministero che non presentino tutti i requisiti indicati dalla legge. Ciò esigerebbe un intervento legislativo di più puntuale disciplina della materia, coerente con le argomentazioni ampiamente svolte al paragrafo testé richiamato.

Sotto il secondo aspetto, proprio al fine di evitare in partenza l'insorgere dei gravi problemi più volte rilevati, appare al Comitato necessario intervenire — a livello amministrativo, e dunque senza l'intermediazione di provvedimenti normativi — per dotare delle apparecchiature necessarie le competenti strutture della polizia giudiziaria, curando in particolare che tali apparecchiature siano adeguate al livello presente della tecnologia e siano pienamente rispondenti alle necessità operative, anche le più complesse e tecnicamente raffinate, che possano rilevarsi nell'effettuazione delle attività di indagine.

Si è precisato all'inizio del presente paragrafo che tali considerazioni valgono *de iure condito*. Al riguardo non vi è dubbio che, nel caso in cui avesse a prevalere in futuro l'orientamento di pensiero che ritiene positivo ed auspicabile il ricorso allo strumento del supporto tecnico, sarebbe senz'altro indispensabile che al medesimo venga assicurato un fondamento legislativo.

In proposito, tra gli atti di iniziativa legislativa presentati alle Camere nel corso della XIII legislatura in materia di riordino del settore delle informazioni per la sicurezza, oltre alle misure previste in proposito nell'ambito di progetti di legge di iniziativa parlamentare, può essere richiamato a titolo esemplificativo il disposto dell'articolo 13, comma 1, del disegno di legge recante « Disciplina del sistema informativo per la sicurezza », presentato al Senato dal Presidente del Consiglio dei ministri in data 16 luglio 1999 (AS 4162). La disposizione richiamata prevede che « il Presidente del Consiglio dei ministri, su richiesta dei Ministri della difesa, dell'interno e degli affari esteri, dispone l'impiego delle agenzie a supporto, rispettivamente, delle forze armate, delle forze di polizia e del ministero degli affari esteri con riferimento a specifiche operazioni volte a tutelare l'indipendenza e l'integrità dello Stato e la legalità repubblicana ».

Al riguardo, il Comitato ritiene tuttavia necessario segnalare che, nel caso in cui tale disposizione dovesse assumere dignità di precetto legislativo nella sua attuale formulazione, malgrado l'apprezzabile previsione – alla base delle prestazioni di supporto – di una specifica e diretta assunzione di responsabilità politica, resterebbe comunque priva di copertura normativa *ad hoc* (e verrebbe quindi a ricadere nella comune disciplina del processo penale) proprio la fattispecie in cui il giudice, ritenendo indispensabile approfondire le modalità tecniche del supporto, insistesse nel conoscere i dettagli delle operazioni svolte e l'identità di coloro che le hanno poste in essere. In breve, ci si verrebbe a trovare in una situazione non dissimile a quella che potrebbe verificarsi anche oggi e che è proprio quella che costituisce la remora di maggiore peso al ricorso agli interventi di supporto tecnico.

Il Comitato è consapevole che ciò verrebbe a costituire, in qualche modo, un « costo » che il legislatore potrebbe decidere liberamente di assumersi, al fine di assecondare le istanze provenienti dalla società civile e dagli operatori del settore nel senso, come detto, di una maggiore libertà nell'utilizzo degli uomini e delle metodologie proprie degli apparati di sicurezza. Se ciò fosse, sarebbe comunque opportuno considerare con attenzione il fatto che l'attuale formulazione del citato articolo 13, comma 1, del disegno di legge in argomento disciplina il potere del Presidente del Consiglio dei ministri di impiegare gli organismi informativi in attività di supporto a favore di altre istituzioni senza individuare alcun criterio per la sua attivazione, che rimane rimessa alla sua più ampia valutazione discrezionale. Potrebbe piuttosto valutarsi, proprio al fine di ridurre al minimo i problemi (ripetutamente richiamati) che potrebbero insorgere in sede processuale, l'opportunità di caratterizzare il potere medesimo in termini di eccezionalità e di residualità, consentendo al Presidente del Consiglio dei ministri di disporre il supporto tecnico in favore della polizia giudiziaria esclusivamente in casi eccezionali ed urgenti, previo l'accertamento dell'impossibilità di conseguire il medesimo obiettivo ricorrendo a tutti gli altri strumenti contemplati dalla legge. Così come, in termini di assoluta eccezionalità e residualità, potrebbe prospettarsi un'ipotesi – che il Comitato comunque non predilige e che dovrebbe essere in ogni caso sottoposta ad un rigoroso ed attento vaglio in sede parlamentare, soprattutto sul piano della coerenza con l'impianto generale del sistema che si andrà a definire – che contempli la facoltà, per l'ufficio giudiziario procedente, di interpellare direttamente il Presidente del Consiglio dei ministri onde ottenere la disponibilità di risorse degli organismi informativi per lo svolgimento di attività di indagine.

2. Una segnalazione a parte merita invece la questione della copertura, attraverso fonti di rango quantomeno legislativo, della lacuna indicata al paragrafo 2.3; copertura che consentirebbe di porre rimedio alla situazione per cui, allo stato, gli organismi informativi, al di fuori di una limitatissima area di intervento, non avrebbero titolo ad effettuare legittimamente intercettazioni di alcun genere.

3. Per quanto riguarda infine la questione dell'utilizzo diretto di operatori dei servizi in attività di indagine, rimesse dall'ordinamento

vigente agli organi della polizia giudiziaria, il Comitato ribadisce che, alla luce della legislazione vigente, non può e non deve esservi luogo alcuno per tale utilizzo, posto che non appare possibile consentire, anche a fronte di autorevoli affidamenti, che gli organismi informativi dispongano delle proprie risorse materiali per favorire l'esito di attività di indagine nel senso prospettato dal pubblico ministero o, autonomamente, dalla polizia giudiziaria.

Tali conclusioni è da ritenere siano destinate a rimanere valide anche in occasione del riordino del sistema delle informazioni per la sicurezza nazionale, sempre che si intenda in quella sede mantenere ferma la distinzione concettuale (prima ancora che giuridica) tra i compiti della polizia giudiziaria e quelli propri dei servizi di informazione e sicurezza.