



SISTEMA DI INFORMAZIONE
PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA

LE INFORMAZIONI PER
LA SICUREZZA IN UN
SISTEMA DEMOCRATICO

Idee per avviare un dibattito
e affrontare una sfida culturale

1

Quaderno di intelligence

Gnosis

Gnosis

RIVISTA ITALIANA DI INTELLIGENCE

Edizione a stampa: [ISBN 978-88-6557-026-5] De Luca Editori d'Arte, marzo 2011

Prima edizione digitale: marzo 2012

Seconda edizione digitale dicembre 2013



Quest'opera è distribuita con licenza Creative Commons
Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Italia



La collana dei “Quaderni di intelligence” è concepita come linea editoriale dedicata alla promozione e diffusione della cultura della sicurezza.

In essa trovano spazio approfondimenti volti a propiziare, anche nel nostro Paese, lo sviluppo di studi sull’intelligence e, più in generale, la creazione di un linguaggio comune in materia di sicurezza nazionale. L’intento è quello di fornire spunti per una riflessione sulla funzione informativa nel terzo millennio in grado di favorire un’interazione tra chi è chiamato a “fare” intelligence, i fruitori dell’attività di informazione per la sicurezza e la cittadinanza intera, alla cui tutela l’intelligence è preordinata, soffermandosi anche su fatti e personaggi particolarmente significativi per l’avanzamento del dibattito sui temi della sicurezza.

I Quaderni di intelligence sono proposti anche in formato digitale sul sito del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica www.sicurezzanazionale.gov.it

RINGRAZIAMENTI

Questo primo rapporto sullo stato della cultura della sicurezza in Italia e sulle sue prospettive di sviluppo nasce dalla collaborazione tra il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza e tre università italiane, che hanno messo a disposizione le loro strutture e offerto ai loro docenti l'opportunità di partecipare all'avvio di una riflessione sui temi della sicurezza nazionale.

Alla Libera Università degli Studi Sociali "Guido Carli" di Roma, alla Scuola Superiore di Studi universitarie di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa e all'Università europea di Firenze va pertanto la sentita gratitudine del DIS, nella consapevolezza che la collaborazione tra le istituzioni accademiche e quelle che operano per la sicurezza della Repubblica è la condizione indispensabile per diffondere la conoscenza delle nuove missioni dei servizi di informazione a difesa degli interessi nazionali.

Uguali sentimenti di riconoscenza il DIS esprime nei confronti degli autorevoli esperti italiani e stranieri, di diversa estrazione e cultura, che hanno arricchito questa prima fase della discussione con fondamentali contributi di conoscenza.

INDICE

Ringraziamenti.....	4
Premessa.....	6
La cultura della sicurezza	9
La difesa degli interessi nazionali	14
La formazione universitaria e la cultura della sicurezza.....	20
I Servizi di informazione e i decisori politici	24
L'Organizzazione istituzionale del Sistema delle informazioni per la sicurezza	27
Il controllo parlamentare	32
Democrazia e segreto.....	41
Conclusioni	49

PREMESSA

La legge sul “Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica” affida al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza un compito del tutto nuovo per i nostri apparati informativi: la promozione e la diffusione della cultura della sicurezza, alle quali affianca, ancora una volta innovando radicalmente rispetto al passato, la comunicazione istituzionale.

Nello stesso tempo, la legge ha significativamente ampliato il campo d’azione delle due Agenzie di informazioni per la sicurezza, aggiungendo alla difesa dell’indipendenza e dell’integrità dello Stato democratico la protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali del nostro Paese. Di fronte ad un quadro normativo così radicalmente mutato¹, per impostare le attività volte alla promozione e diffusione della cultura della sicurezza, il DIS ha costituito un ristretto gruppo di qualificati esponenti del mondo accademico e istituzionale, che ha definito un programma di iniziative per avviare la discussione pubblica sui temi della sicurezza nazionale alla luce della nuova missione istituzionale assegnata dalla riforma ai servizi di informazione.

1 La vecchia legge n. 801/77 all’art. 4 facevariferimento, per il SISMI, ai “compiti informativi e di sicurezza per la difesa sul piano militare dell’indipendenza e della integrità dello Stato da ogni pericolo, minaccia o aggressione”, mentre all’art. 6, per il SISDE, indicava i “compiti informativi e di sicurezza per la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento contro chiunque vi attenti e contro ogni forma di eversione”.

Missione che, come è facile dedurre dai nuovi compiti prima elencati, non è più limitata alla difesa degli apparati istituzionali e dell'integrità territoriale dello Stato, ma si estende alla "sicurezza della Repubblica", cioè al complesso degli interessi vitali della collettività nazionale e del sistema-Paese.

Sulla base di questo programma, nel corso del 2010 è stata organizzata – in collaborazione con alcuni atenei italiani – una serie di incontri a porte chiuse con esperti di diversa estrazione (giuristi, economisti, politologi, ambasciatori, magistrati, avvocati dello Stato, prefetti, ex responsabili di apparati della sicurezza).

Presso la Libera Università di Studi Sociali "Guido Carli" di Roma si è discusso di "Apparati della sicurezza nell'organizzazione di Governo"; alla Scuola Superiore di Studi universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa si è affrontato il tema "Sicurezza nazionale e riservatezza in un sistema democratico" e, infine, nel seminario organizzato in collaborazione con l'Università Europea di Firenze, si sono messe a confronto, anche grazie all'intervento di esperti stranieri, alcune importanti esperienze continentali utili per inquadrare "Gli apparati della sicurezza nazionale tra sistema-Paese ed equilibri costituzionali".

Lo scopo era quello dimettere a fuoco un ristretto novero di idee-forza sulle quali aprire poi il dibattito pubblico orientato alla costruzione di una nuova cultura della sicurezza, anche in relazione ai temi cruciali che tuttora si pongono per l'attuazione della riforma e la creazione di un "sistema per la sicurezza della Repubblica" (il rapporto tra la comunità intelligence e le università, il rapporto tra intelligence e decisori politici, le missioni dell'intelligence e l'interesse nazionale, la riservatezza delle informazioni per la sicurezza nazionale, l'apporto dell'intelligence all'economia

nazionale e al sistema-Paese, le professionalità e i talenti per l'intelligence, l'intelligence e la comunicazione).

I contributi acquisiti durante questi incontri sono sintetizzati nel testo che qui si presenta. Come convenuto con tutti i partecipanti ai lavori, le varie opinioni vengono rese in forma assolutamente anonima, ciò che ha favorito una maggiore libertà di espressione su temi di grande delicatezza istituzionale.

LA CULTURA DELLA SICUREZZA

In Italia esiste oggi un clima culturale certamente non favorevole al riconoscimento della funzione esercitata dagli apparati della sicurezza nazionale; in certi casi si incontrano persino delle incrostazioni di tipo linguistico, addirittura semantico, ed il risultato complessivo è l'insufficiente comprensione dell'apporto conoscitivo che i servizi di informazione per la sicurezza forniscono al funzionamento delle strutture dello Stato e anche, più in generale, della indispensabilità della risorsa informazione per il prosperare dell'economia nazionale.

La diffidenza nei confronti degli organismi informativi nasce certamente da quell'idea di "servizi deviati" ormai radicata nella pubblica opinione a causa di una lunga sequenza di avvenimenti da cui è stata segnata la storia italiana della seconda metà del Novecento. La stessa diffidenza in qualche modo ha anche ispirato, e lo si vede in filigrana, sia la giurisprudenza costituzionale della fine degli Anni Settanta, sia alcune norme di legge.

In particolare, la famosa pronuncia della Corte che dettò il "decalogo" del segreto di Stato, la n. 86 del '77, ebbe cura di precisare: non potranno mai essere oggetto di segreto di Stato i fatti eversivi dell'ordine costituzionale, perché in questi casi il segreto non consentirebbe la tutela dell'esistenza e della sopravvivenza stessa dello Stato democratico. Conseguentemente, ciò che attenta allo Stato democratico non può essere protetto con il segreto. La legge del '77 recepì integralmente tale indicazione e la legge del 2007 la reitera in più punti.

Oggi, per porre mano alla costruzione di una nuova cultura della sicurezza è necessario operare, innanzitutto, incisive revisioni semantiche e concettuali.

Fermo restando, infatti, che gli organismi di informazione per la sicurezza sono al servizio dell'interesse nazionale, e che le informazioni sono alla base della maggior parte delle decisioni politiche, la prima revisione semantica riguarda proprio il termine "*intelligence*" al quale, quando è usato in senso soggettivo, conviene sostituire espressioni più precise come, per esempio, "apparati di sicurezza dello Stato", indicando così l'insieme delle strutture governative impegnate nella raccolta e nell'analisi di informazioni di fonte aperta o coperta per individuare i pericoli che corre la sicurezza della Repubblica e decidere le azioni necessarie per tutelarla.

Altrettanto necessaria è una chiarificazione concettuale che riduca l'eccessiva sovrapposizione tra la nozione di ordine e sicurezza pubblica e quella di sicurezza nazionale. Nozioni innegabilmente correlate eppure nettamente distinte, alle quali corrispondono due diverse "missioni" dell'amministrazione statale: la prima consiste nel garantire la pacifica convivenza dei cittadini e il loro diritto ad esseri "liberi dalla paura". Tradizionalmente questo compito veniva assolto in via esclusiva dall'apparato statale, mediante le Forze di polizia e, nei casi di ricorso allo strumento del processo penale, la magistratura e gli uffici giudiziari. Oggi lo scenario è mutato, perché all'azione delle amministrazioni statali si è affiancata quella delle autonomie locali, in particolare di quelle comunali, cosicché della sicurezza pubblica si può parlare oggi come di una sicurezza "partecipata".

La seconda, ossia la tutela della sicurezza nazionale, persegue invece l'obiettivo primario, e perciò sovraordinato a quelli appena

descritti, consistente nella sopravvivenza stessa della Repubblica e comprendente, quindi, la sua integrità territoriale, l'autonomia delle istituzioni democratiche sulle quali è fondata, la libertà di perseguire gli interessi fondamentali per la collettività nazionale.

Un dibattito ampio su questi temi consentirebbe finalmente di sciogliere le ambiguità e le incertezze oggi presenti in larga parte della pubblicistica nazionale (ma, in verità, nel panorama estero si vedono casi in cui i due concetti tendono a coincidere). Una più precisa distinzione concettuale consentirebbe non solamente di fare molti passi avanti sul piano dell'organizzazione del funzionamento degli apparati della sicurezza, ma anche di chiarire meglio al grande pubblico l'esatta distribuzione dei compiti tra Forze di polizia e servizi di informazione.

Ancor più difficile, sembra di poter dire, è la definizione del concetto di interesse nazionale, sulla quale la discussione merita di essere ripresa ed ampliata. Ma, più in generale, è necessario e urgente mettere a punto un vero e proprio "glossario", che fissi le nozioni fondamentali della cultura della sicurezza, in modo da incardinare il dibattito su basi condivise.

Se poi si guarda alla cultura giuridica, anche in questo campo, si può notare una insufficiente riflessione della dottrina e della giurisprudenza costituzionale sul fondamentale tema della sicurezza della Repubblica, pressoché costantemente sovrapposto a quello della sicurezza pubblica, fino a quasi risaltarne riassorbito. Questa sovrapposizione genera problemi che assumono una dimensione molto rilevante per l'interpretazione e l'applicazione delle singole norme.

In generale, si può dire che in Italia l'atteggiamento prevalente nei confronti dei servizi di informazione è paragonabile a quello

che circonda l'attività delle lobbies nei confronti del circuito politico-parlamentare. Tutti sanno che il lobbying immette nel procedimento legislativo informazioni preziose, grazie alle quali è possibile delineare meglio il quadro dei rapporti economici su cui la nuova legge andrà a incidere e quali potranno essere gli effetti della nuova normativa in termini di costi/benefici dai diversi punti di vista. Ma l'opinione dominante è ancora quella di alcuni anni or sono quando si iniziò a discutere pubblicamente il problema: i lobbisti devono stare fuori la porta del Parlamento e anche se tutti sanno che ci sono e possono esser utili, è preferibile non parlarne.

Ed è così che accade anche per i servizi di informazione, dei quali – per la verità non solamente in Italia – si parla quasi esclusivamente per mettere in evidenza ciò che non va, mentre viene spesso tenuto nell'ombra – anche al di là delle insopprimibili esigenze di riservatezza – il contributo informativo che i servizi forniscono al funzionamento delle strutture pubbliche e oggi anche dell'impresa privata.

Più in generale, e sempre tenendo conto di ciò che si rileva nel panorama internazionale, si può affermare senza dubbi di sorta che oggi – anche a causa della minaccia rappresentata dal terrorismo internazionale – l'attività di raccolta delle informazioni per la sicurezza è diventata oggetto di controversie più aspre che in passato e si trova conseguentemente assai spesso al centro del dibattito pubblico.

Ciò che, invece, caratterizza in particolare il caso-Italia è che ai servizi viene attribuito un vizio di fondo, quello di essere “deviati”, cioè di agire per un interesse non istituzionale, di parte. E spesso si arriva ad identificare questo interesse “di parte” con quello del Governo da cui dipendono, a sua volta percepito come

“parte” in quanto legato all’interpretazione contingente che del potere sovrano dà la maggioranza che lo sostiene.

In tal modo si è finito col rafforzare proprio l’idea dei servizi di informazione come strumenti comunque di parte mentre, al contrario, quella che deve affermarsi al più presto è l’idea che gli apparati della sicurezza sono strutture essenziali dello Stato attraverso le quali si esprime la sovranità nazionale, istituzioni permanentemente impegnate nella difesa degli interessi del sistema-Paese e del bene supremo costituito dalla *salus rei publicae*.

Ciò premesso, la promozione e la diffusione della cultura della sicurezza richiedono un lavoro specifico per migliorare la percezione che la società civile ha degli apparati della sicurezza dello Stato, delle missioni loro affidate e, per quanto possibile, di ciò che fanno per svolgerle con efficacia, nel rispetto della Costituzione e delle leggi.

Si dovrebbe, innanzitutto, far cogliere all’opinione pubblica il valore di una funzione che oggi è completamente nuova, poiché gli scenari e le dinamiche della globalizzazione ci costringono a reinterpretare in chiave moderna ed attuale il concetto di “difesa dell’indipendenza dello Stato, dell’integrità del territorio nazionale e delle istituzioni democratiche”: la concezione della sicurezza si dilata e conseguentemente si ampliano gli orizzonti dei servizi di informazione, non solo in senso spaziale, ma anche per quanto riguarda i campi di intervento: si pensi, in particolare, all’economia, un campo nuovo ed estremamente complesso, nel quale appare con chiarezza l’estensione dell’azione dei servizi dalla sicurezza dello Stato all’interesse nazionale.

LA DIFESA DEGLI INTERESSI NAZIONALI

Le diverse attività che, con qualche forzatura semplificatrice, sono comunemente denominate come “intelligence economica” tendono tutte, in estrema sintesi, all’acquisizione di informazioni utili per le decisioni di governo riguardanti la definizione e lo sviluppo delle strategie necessarie a sostenere il sistema-Paese nella competizione sui mercati internazionali.

È un campo in cui le regole della collaborazione tra i servizi dei vari Paesi sono più elastiche ed è difficile parlare sia di nemici che di amici, tanto è vero che in qualche caso, da parte di questi ultimi, si devono addirittura registrare attacchi con subdola acquisizione di informazioni. In questo campo, oggi, è più corretto parlare di competitori e concorrenti. Ed è un campo che non può essere in alcun modo dimenticato o sottovalutato quando ci si pone il problema di quale debba o possa essere lo sviluppo ottimale dell’intelligence europea, attualmente in una fase ancora poco più che embrionale.

Tra gli aspetti dell’intelligence economica rilevante è quello della protezione del patrimonio scientifico e tecnologico nazionale, mediante il contrasto allo spionaggio avversario e – ogni giorno di più – la protezione di quello che è stato definito cyber spazio.

Strettamente complementare a queste attività è il monitoraggio globale dello sviluppo dell’alta tecnologia e della ricerca, in settori quali informatica, biotecnologie, nuove energie, chimica, ambiente, farmaceutica.

A questo proposito è necessario sottolineare l'importanza del contributo che il sistema delle aziende nazionali può fornire, tanto alla definizione degli obiettivi di ricerca riguardanti le informazioni da acquisire per garantire alle aziende sicurezza e competitività, quanto all'incremento del patrimonio informativo a disposizione del Governo, tenuto conto delle conoscenze che le aziende stesse acquisiscono grazie alla loro presenza all'estero.

Si tratta, come è facile capire, di una tematica assai delicata, perché non è affatto semplice individuare il confine oltre il quale non ci si muove più a tutela della sicurezza nazionale, ma si incide sul mercato, alterandone i meccanismi fino a creare, in qualche caso, serie difficoltà ad altre imprese o Stati. E, certamente, non si tratta di rincorrere qualunque forma di interesse economico proiettato verso l'estero o di tutelare l'incolumità di qualunque imprenditore che operi al di fuori dei confini nazionali.

La tutela del sistema economico e industriale è sicuramente uno dei campi più delicati dal punto di vista della legittimità delle attività che i servizi di informazione per la sicurezza possono essere chiamati a svolgere, tanto in chiave "difensiva", nei confronti di aggressioni o intrusioni di varia natura a danno delle imprese, quanto in chiave "offensiva", in termini di informazione preventiva a sostegno della competitività delle imprese stesse sui vari scenari internazionali. Ma non vi possono essere dubbi di sorta sull'importanza strategica di immettere i dati e le informazioni raccolti dagli apparati della sicurezza nazionale in una "rete" che faccia gioco rispetto al sistema-Paese.

Di fronte a questioni tanto complesse, non meraviglia certo che quando si iniziò ad affrontare questo problema, parlando di "intelligence economica" in relazione al rafforzamento dell'attività

degli apparati della sicurezza di fronte alle minacce nei confronti del sistema economico nazionale, da più parti, tanto nelle istituzioni che nella società civile, si siano registrate soprattutto manifestazioni di scetticismo, se non proprio di aperta contrarietà.

Naturalmente si poteva pensare che la diffusione di una adeguata sensibilità per queste tematiche fosse solo questione di tempo ed in effetti sta di fatto che – sia pure dopo un non breve periodo di generale indifferenza, e grazie anche all’ampliamento delle missioni assegnate dalla legge di riforma alle due Agenzie di informazioni – oggi a poco a poco questo atteggiamento sta cambiando e i tempi appaiono ormai maturi per riaprire il dibattito su nuove basi, che consentano di leggere anche gli interessi economici nazionali in funzione della sicurezza dello Stato e, per questa via, di garantirne la tutela anche attraverso l’azione dei servizi di informazione per la sicurezza.

Interpretare la nozione di sicurezza nazionale in senso evolutivo e ricomprendervi la tutela degli interessi nazionali comporta, ad esempio, che i servizi di informazione e sicurezza possono essere chiamati a operare per proteggere le grandi imprese o comunque le imprese di rilevanza strategica, quelle che i francesi chiamano *impreses di rilevanza nazionale* e vengono talvolta ricordate come “campioni nazionali”. Si tratta di imprese che – giova ricordarlo – spesso ma non sempre si dotano di proprie organizzazioni informative e di sicurezza per sopravvivere in un mondo sempre più impegnativo sul piano della competizione.

Come si è detto pocanzi, in questo contesto spesso si distinguono le attività di ricerca di informazioni a carattere “difensivo” da quelle a carattere “offensivo”. La differenza non è poi così facile da definirsi nel concreto.

Forse un concetto simile è venuto in considerazione al momento della discussione sull'istituto della Golden Share, anche per cercare di evitare gli strali della Comunità Europea in tema di libera circolazione di capitali e di servizi. In quel contesto ci si chiese quando potesse lo Stato riservarsi un potere di veto su alcune scelte strategiche delle società di cui sia azionista.

La scelta, condizionata dal diritto comunitario, è stata in quella occasione di prevedere che quel potere dovesse essere limitato ai casi di prestazioni o di servizi dai quali può dipendere la stessa indipendenza nazionale, perché riguardano, ad esempio, le fonti energetiche o le comunicazioni. Ecco, la difesa di queste reti – oggi davvero fondamentali per la sicurezza e l'indipendenza della collettività nazionale – sembra giustificare anche attività difensive di tipo “aggressivo”, che appaiono invece decisamente sproporzionate se volte a tutelare esclusivamente attività imprenditoriali di tipo più limitato.

In generale, visto che – come si vedrà meglio più avanti – la Corte costituzionale appare orientata a non effettuare un controllo sull'applicazione del principio di proporzionalità, può certamente pensarsi che quest'ultimo debba essere assunto dagli Organismi di informazione della sicurezza nazionale come vero e proprio criterio operativo, fino a diventare un patrimonio che dia loro anche credibilità all'esterno.

Ciò premesso, giova comunque osservare che la legge n. 124 del 2007 contiene, a questo proposito, alcune previsioni normative dalle quali possono trarsi interessanti piste interpretative: il secondo comma dell'art. 30, secondo il quale il COPASIR verifica che l'attività si svolga “*nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle istituzioni*”; l'art. 39, comma 1, in base alle cui

diposizioni “*Sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all’integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all’indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato*”.

Alla luce di queste disposizioni, sembra di poter dire che – ferma restando la peculiarità delle attività difensive – la condizione di base per la legittimità di un intervento dei servizi di informazione e sicurezza a tutela di interessi economici, cioè di un’azienda o un gruppo di aziende, è che debba trattarsi di interessi di carattere strategico-nazionale, qualificati come tali attraverso una precisa assunzione di responsabilità politica.

In altri termini, la legge sembra sottrarre ai servizi qualunque attività in favore di interessi privati, perché se è chiaro che può essere interesse della Repubblica il fatto che grandi operatori economici nazionali siano competitori tutelati nel mercato internazionale, è altrettanto chiaro che unicamente questo interesse pubblico “diretto” può essere perseguito, mentre il vantaggio per il privato deve essere trattato solo come un effetto indiretto di questo (e cioè dell’interesse della Repubblica) e non può mai essere assunto come interesse proprio autosufficiente senza una previa qualificazione e riconduzione al pubblico interesse, da parte di soggetti a ciò legittimati dalla legge.

A tal proposito, è interessante rilevare che in base all’art. 263 del codice di procedura penale (“*Utilizzazione dei segreti di Stato*”) “*Il pubblico ufficiale o l’incaricato di pubblico servizio, che impiega a proprio o altrui profitto invenzioni o scoperte scientifiche o nuove*

applicazioni industriali che egli conosca per ragioni del suo ufficio o servizio, e che debbano rimanere segrete nell'interesse della sicurezza dello Stato, è punito con la reclusione non inferiore a cinque anni e con la multa non inferiore ad euro 1.032”.

Poiché non è dubbio che le espressioni utilizzate in tale articolo, “*invenzioni*”, “*scoperte scientifiche*” e “*nuove applicazioni industriali*” rappresentino situazioni giuridiche riferibili in prima istanza a soggetti privati – anche se certamente lo Stato può assumere la titolarità di attività industriali – appare evidente che il Codice del '30 aveva chiara l'idea che il segreto di Stato potesse riferirsi anche ad attività economiche pertinenti a soggetti privati e che queste attività possano rientrare nel contesto della sicurezza dello Stato in funzione della loro natura e della loro importanza.

Oggi, questo ordine di considerazioni è reso ancor più concreto dalla nuova impostazione voluta dal legislatore della riforma, che l'ha significativamente intitolata “Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica”, con ciò evidenziando in maniera netta che le attività svolte dalle Agenzie non sono finalizzate solamente alla difesa dello Stato nelle sue componenti fondamentali (popolo, territorio e sovranità) ma si estendono fino a coprire il complesso degli interessi della collettività nazionale o, come anche si dice, del sistema-Paese. E si è già sottolineato come tale impostazione generale della legge trovi puntuale esplicitazione nelle disposizioni degli articoli 6 e 7 che rinnovano le missioni delle due Agenzie ampliando considerevolmente il novero degli interessi che esse sono chiamate a difendere, individuandoli in quelli “politici, militari, economici, scientifici industriali”.

LA FORMAZIONE UNIVERSITARIA E LA CULTURA DELLA SICUREZZA

Di fronte a questi nuovi scenari, la formazione delle persone chiamate a lavorare negli apparati della sicurezza dello Stato e, in prospettiva, ad assumervi responsabilità di vertice, rende sempre più necessario un contatto, un'osmosi tra questo mondo e la società civile, con particolare riguardo al mondo accademico, perché appare ogni giorno più importante poter disporre di quel supplemento di conoscenze che può mettere in grado di leggere in profondità scenari complessi e cogliere, anche nel campo economico, le opportunità offerte da situazioni e fenomeni nuovi.

Un esempio ci viene dal mondo anglosassone, dove la intelligence community attinge assai spesso all'accademia, non solamente in termini di contributi alle attività di analisi, ma anche e soprattutto in termini di formazione e selezione del personale da assumere.

Se si guarda, per esempio, alla più recente esperienza statunitense, si può individuare un sistema di formazione finalizzato alle esigenze dell'intelligence e strutturato, a grandi linee, su tre livelli: un livello di base, tendenzialmente completo e volto soprattutto alla formazione di personale dei servizi, con corsi dalla durata variabile dai sei mesi ai due anni; un secondo livello imperniato su corsi più brevi, con una parte specificamente dedicata ad esercitazioni pratiche, che si stanno diffondendo nelle scuole di Business Administration, soprattutto per l'intelligence competitiva (alcuni corsi di questo tipo esistono anche in Francia e

Spagna). Il terzo ed ultimo livello è costituito da corsi informativi, molto diffusi e generalmente a carattere facoltativo: ci sono un centinaio di università che tengono corsi di questo tipo e, a quanto risulta, riscuotono un grande successo, nel senso che il numero degli studenti che chiedono di frequentarli è molto superiore ai posti disponibili.

Le brevi considerazioni appena esposte consentono di mettere a fuoco due esigenze fondamentali: la prima è quella di fare dell'intelligence un elemento della cultura generale, inserendola stabilmente nei programmi universitari. La seconda esigenza è relativa alla formazione specifica, necessaria per preparare i professionisti del settore, con particolare riferimento a quelli da impiegare nelle attività di analisi delle informazioni raccolte, attività che rivestono oggi una importanza crescente: ci muoviamo in un mondo in cui c'è abbondanza di informazione e ciò determina spesso un alto livello di saturazione delle capacità di ascolto e comprensione dei servizi di informazione, conferendo nel contempo un risalto sempre maggiore allo scrutinio di quelle che si definiscono *fonti aperte*.

Poiché ogni problema presenta varie sfaccettature, è necessario che gli analisti dei servizi di informazione siano in possesso di una formazione professionale particolare, che consenta loro di esaminare e valutare l'intero arco delle informazioni per ricavare quelle rilevanti ai fini della sicurezza dello Stato. Occorre anche ricordare, per completezza, che in alcuni Paesi l'attività di analisi non è svolta dai servizi di informazione per la sicurezza ma è affidata alle strutture governative incaricate di definire le linee programmatiche e preparare le decisioni politiche. Per dirla in termini anglosassoni, in questi casi l'analisi non è una attività di

intelligence ma rientra nei processi di *decision making*.

In altri termini, occorre fare tutto ciò che è necessario per investire con decisione sul fattore umano, la cui prevalenza è stata chiaramente evidenziata dall'esperienza di questi ultimi anni. La disponibilità di risorse umane di elevata qualità è indispensabile per adeguare gli apparati della sicurezza nazionale italiana alle esigenze poste dai nuovi scenari e dalle nuove minacce.

L'università può e deve svolgere un ruolo fondamentale, preparando nuove generazioni di laureati consapevoli delle esigenze dell'informazione per la sicurezza dello Stato e, soprattutto, formando una nuova classe dirigente – politici, imprenditori, manager pubblici e privati, ambasciatori, magistrati, giornalisti, ecc. – che abbia nel proprio bagaglio i fondamentali della cultura della sicurezza, conosca le missioni istituzionali dei servizi di informazione, i limiti del loro *modus operandi*, l'apporto che sono in grado di fornire alla sicurezza dello Stato e dell'intero sistema-Paese. Una classe dirigente che sappia – per essere del tutto espliciti – che cosa si può chiedere a chi lavora per la sicurezza nazionale e, cosa altrettanto se non più importante, sia in grado di valutare criticamente le informazioni prodotte dai servizi di informazione.

A questo proposito occorre sottolineare, infatti, che raramente il “prodotto” dei servizi è costituito da informazioni “certe”; al contrario, si tratta quasi sempre di notizie che, seppur attentamente vagliate sotto il profilo della “affidabilità”, sono assai spesso relative ad eventi probabili o solamente possibili. Spetta dunque, in ogni caso, al decisore politico la scelta sul se e come utilizzarle nell'interesse dello Stato e della comunità nazionale.

Alla luce delle considerazioni che precedono, appare necessario e urgente creare un sistema di rapporti stabili e trasparenti tra il

sistema della sicurezza nazionale e il mondo accademico. Quanto prima ciò avverrà, tanto più rapidamente sarà possibile formare élites sensibili e consapevoli delle potenzialità informative degli apparati della sicurezza nazionale.

La creazione di un movimento culturale che, partendo dalle università, coinvolga progressivamente i mezzi di comunicazione di massa per giungere con forza alla pubblica opinione, produrrebbe certamente effetti benefici anche ai fini di una migliore percezione dell'intelligence da parte dell'opinione pubblica e, verosimilmente, consentirebbe anche di affrontare, da una visuale più ampia e diversa rispetto al passato, l'annoso problema di una forte legittimazione dell'Esecutivo nell'esercizio delle responsabilità politiche e costituzionali derivanti dall'operato degli apparati della sicurezza nazionale, sia per quanto concerne i rapporti con l'organo parlamentare di controllo, sia per quel che riguarda i rapporti con l'Autorità Giudiziaria.

I SERVIZI DI INFORMAZIONE E I DECISORI POLITICI

In effetti, la questione del potere esecutivo, della sua sostanza costituzionale e della sua legittimazione politica, ha costituito e costituisce un problema chiave nella storia della nostra Repubblica, una Repubblica parlamentare nata dopo la dittatura fascista, caratterizzata dalla preminenza assoluta del Capo del Governo sull'intero sistema. Come è noto, ciò ha determinato un periodo altrettanto lungo di *diminutio* del potere esecutivo, anche per quanto concerne l'esercizio della responsabilità politica e costituzionale per l'operato degli apparati di informazione per la sicurezza.

Si tratta di un problema ancora non risolto sul piano degli equilibri e delle riforme costituzionali, sul quale si è costretti a tornare soprattutto in coincidenza con le iniziative della magistratura che incidono sul terreno proprio degli apparati della sicurezza dello Stato, quello della riservatezza. Sicuramente su queste vicende ha pesato e tuttora pesa quella idea di “servizi deviati” cui si è prima fatto riferimento.

Ai tempi della Guerra Fredda una parte della classe politica – per non parlare dell'opinione pubblica – nutriva nei confronti dei servizi una forte diffidenza, che in certi casi diventava addirittura fastidiosa per quelli che venivano considerati orpelli inutili, asserviti ad una parte politica o ad alcuni servizi stranieri.

La caduta del Muro di Berlino è stata certamente un momento di fondamentale importanza, ma un rilievo ancora maggiore è da

attribuirsi all'assunzione di responsabilità governative da parte dei partiti della sinistra: in quell'occasione, infatti, per la prima volta una nuova dirigenza politica ha assunto la responsabilità istituzionale dell'operato dei servizi di informazione per la sicurezza, acquisendo una conoscenza diretta dei dirigenti, dei funzionari e del personale che negli apparati della sicurezza prestava servizio. Fu un passaggio cruciale e oggi possiamo dire che dalla diffidenza e dai sospetti si passò progressivamente ad un clima di sempre maggiore fiducia e alla constatazione della efficienza che caratterizza le strutture che si occupano della raccolta delle informazioni per la sicurezza, come pure della qualità dell'apporto che esse possono fornire a chi ha la responsabilità di governare il Paese.

Il rapporto con i servizi di informazione ha consentito a quegli stessi uomini politici di percepire meglio il senso delle istituzioni di chi vi opera e, nel contempo, di comprenderne meglio le esigenze di autonomia operativa, condizione irrinunciabile per un migliore servizio al Paese in una situazione caratterizzata da sfide nuove, come l'esplosione del terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa e i flussi immigratori selvaggi, le grandi reti della criminalità internazionale anche di stampo mafioso.

Lungo questa strada occorre ora proseguire, puntando con forza sul progressivo diffondersi nella dirigenza politica nazionale di una nuova cultura della sicurezza, grazie alla quale i decisori politici di vertice acquistino piena familiarità con le questioni della sicurezza nazionale e con l'utilizzazione delle informazioni specificamente mirate alla sua salvaguardia.

Nei Paesi dove ciò avviene, ai servizi di informazione è riconosciuto un importante ruolo nel sistema di governo, del quale

costituiscono parte integrante, fornendo continuo e concreto supporto alla decisione politica.

A questo proposito, conviene qui rilevare che non trascurabili problemi si pongono sul piano della cooperazione interservizi a causa del diverso modo in cui le informazioni per la sicurezza nazionale vengono selezionate e presentate ai Governi. Ed è facile comprendere come i Paesi che in questo particolare campo applicano standard simili trovino molto più facile concludere e attuare efficacemente accordi di cooperazione per lo scambio di informazioni.

L'ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE DEL SISTEMA DELLE INFORMAZIONI PER LA SICUREZZA

In linea generale, il disegno normativo della legge 124 del 2007 appare adeguato a garantire l'equilibrio tra le due esigenze di mantenere il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica saldamente inserito nel circuito democratico e, al tempo stesso, di assicurare alla sua operatività la necessaria riservatezza.

Il modello della riforma è sostanzialmente imperniato sul Presidente del Consiglio dei Ministri, che assume una serie di decisioni fondamentali, emana le conseguenti direttive ed esercita i propri poteri di coordinamento e di controllo tramite il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, incardinato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con il superamento del modello tripartito – Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro della Difesa e Ministro dell'Interno – e l'approdo al modello duale – Presidente del Consiglio e Comitato Interministeriale per la sicurezza della Repubblica – si è radicalmente semplificata la linea della decisione politica.

Si tratta di una impostazione assolutamente coerente con le disposizioni costituzionali che affidano al Presidente del Consiglio dei Ministri la responsabilità della politica del Governo. In questa prospettiva si inquadra anche il rapporto con il Comitato

Interministeriale per la sicurezza della Repubblica, rispetto al quale il Presidente è in posizione di indiscutibile preminenza, anche se ciò non deve lasciare in ombra il consistente ampliamento dei poteri del Comitato rispetto a quelli a suo tempo attribuiti al CIIS. In sintesi, oggi sembra di poter dire che la legge n. 124 del 2007 guarda al CISR come a uno strumento operativo, grazie ai poteri deliberanti che gli sono attribuiti, mediante il quale il Presidente del Consiglio determina in via esclusiva la politica di informazione e sicurezza.

È stato osservato che, a differenza di quanto usualmente avviene nel meccanismo generale Parlamento-Governo-Amministrazioni, nel Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica la funzione di indirizzo non nasce dal Parlamento – posto che il Comitato parlamentare ha essenzialmente una funzione di controllo ex post a garanzia dell’operato degli apparati della sicurezza dello Stato – bensì all’interno del Comitato Interministeriale.

Se si tiene presente la distinzione, di uso comune, tra i comitati interministeriali istituiti e disciplinati per legge e quelli istituiti all’occorrenza, in modo più o meno stabile, ma con delibere di tipo amministrativo, è evidente che il Comitato Interministeriale per la sicurezza della Repubblica è del primo tipo.

È quindi un collegio con funzioni proprie, che non sono avocabili dal plenum del Consiglio dei Ministri: questo potrà certamente svolgere discussioni generali sulle tematiche attribuite al CISR, ma non potrà incidere sulle sue competenze, delineate dalla legge con sufficiente precisione, laddove il legislatore statuisce che la ripartizione delle risorse tra le strutture e l’elaborazione degli indirizzi generali e degli obiettivi fondamentali da perseguire nel

quadro della politica dell'informazione per la sicurezza formano oggetto di delibera da parte del CISR.

Sul punto nasce il problema del rapporto con il potere di adottare direttive più puntuali e specifiche, attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri. Si è ritenuto che non ci sia una soluzione univoca su quanto generali debbano essere gli indirizzi e quanto puntuale possa essere la direttiva: sono nozioni inevitabilmente elastiche, che dipendono anche dagli equilibri politici in un dato momento. In ogni caso, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri è lo strumento che raccorda e allinea l'attività degli apparati all'indirizzo politico.

A questo proposito è stato anche ricordato come già da tempo sia stata teorizzata, anche con riferimento alle direttive in materia economica, l'idea della direttiva co-determinata, alla quale sono riconducibili tutte quelle che nascono sostanzialmente dalle strutture che le ricevono, al di là di quanto dice la legge. Nel nostro caso, alcuni studiosi hanno osservato che anche se l'art. 4 della legge non include espressamente la predisposizione dello schema delle direttive tra i compiti del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, in realtà l'atto emanato formalmente dal Presidente del Consiglio appare come la razionalizzazione di quello che nasce dal basso, dalle strutture, con la mediazione e la fondamentale attività propositiva del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza.

In prospettiva, secondo diverse e convergenti opinioni, il Comitato Interministeriale per la sicurezza della Repubblica potrebbe proporsi come un punto di raccordo fondamentale del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, anche in virtù della tendenza che – con l'affievolirsi della distinzione tra politica estera e politica interna, in parte dovuta all'integrazione

europea – ha già condotto la Presidenza del Consiglio dei Ministri ad accentrare una serie di questioni in passato attribuite al Ministero degli Esteri.

Particolarmente significativo appare il ruolo del nuovo Comitato in relazione alla formulazione dei “fabbisogni informativi”. Mentre prima della riforma il Comitato Interministeriale si limitava, in realtà, a ratificare passivamente gli obiettivi di ricerca informativa proposti dagli stessi servizi di informazione e sicurezza, oggi la situazione è cambiata: la decisione del CISR rispecchia il risultato di una preliminare attività di confronto e di raccordo con i Ministeri in esso rappresentati, ciò che conferisce concretezza ed effettività alle priorità così indicate.

Secondo una valutazione largamente condivisa, questa nuova impostazione sarà sempre più efficace se si realizzeranno due sviluppi organizzativi: 1) la costituzione di uffici dedicati all’attività di definizione degli obiettivi della ricerca informativa per la sicurezza nazionale da parte dei Ministeri che ancora non ne sono dotati; 2) la creazione di un organismo tecnico di supporto del CISR, composto da alti funzionari delle Amministrazioni i cui vertici politici siedono nel Comitato. In questo modo, grazie al lavoro preparatorio di rappresentanti ministeriali qualificati al massimo livello e stabilmente raccordati con gli uffici ministeriali specificamente competenti, si potrà elaborare una “offerta” di informazioni per la sicurezza effettivamente rispondenti alla domanda e ai bisogni dei responsabili politici.

È stata da più parti sottolineata l’importanza di questo punto, perché è noto che se le attività dei servizi di informazione non sono impostate in relazione a precise esigenze dei responsabili politici dei diversi Ministeri, l’interesse di questi ultimi per le

“risposte” diminuisce fortemente e i risultati delle attività stesse hanno un’elevata probabilità di non essere adeguatamente valutati e di rimanere inutilizzati.

È stata infine prospettata l’ipotesi che – soprattutto se queste misure di rafforzamento organizzativo saranno realizzate – il CISR possa porsi come la sede idonea ad avviare, dettando chiare linee programmatiche, la messa a fuoco di quella differenziazione tra ordine e sicurezza pubblica e sicurezza della Repubblica, o sicurezza nazionale, la cui mancanza si è prima lamentata.

La definizione di obiettivi precisi e chiari rappresenta anche un presupposto indispensabile per l’efficace esercizio dell’attività di coordinamento, sempre difficile in sistemi amministrativi complessi e ancor di più in settori caratterizzati dalla presenza di organismi a forte riservatezza e spiccata autonomia operativa, come sono appunto quelli che raccolgono informazioni per la sicurezza della collettività nazionale.

In conclusione, occorre ricordare che da più parti è stato sottolineato come il CISR rappresenti un modello ancora lontano da quello del Consiglio per la Sicurezza Nazionale statunitense, nel quale viene comunemente individuato il “Governo della sicurezza” di quel Paese, il centro di aggregazione del sistema della sicurezza nazionale. Pesa qui, come è evidente, la differenza tra le due forme di governo, quella presidenziale e quella parlamentare, perché è indubbio che l’incisivo ruolo istituzionale del National Security Council è strettamente legato alla presenza di un Presidente “forte”.

IL CONTROLLO PARLAMENTARE

Poiché – come sottolinea chiaramente la legge di riforma – l’attività degli Organismi di informazione per la sicurezza mira a tutelare il bene politico fondamentale costituito dall’esistenza stessa della Repubblica, vale a dire della collettività nazionale considerata nel suo insieme, è naturale che la principale forma di controllo sull’attività dei servizi di informazione per la sicurezza sia affidata alla massima Autorità politica, vale a dire al Parlamento.

Questa è stata, in effetti, la scelta del legislatore, che ha configurato il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica come un organo ristretto e riservato, in linea di principio distante dalla battaglia politica quotidiana, nel quale siedono cinque senatori e cinque deputati nominati dai Presidenti delle due Camere, che eleggono il proprio Presidente scegliendolo tra i componenti del Comitato stesso che appartengono all’opposizione.

È opinione comune che questa particolare fisionomia del Comitato lo rende particolarmente adatto a svolgere un ruolo più “invasivo” che nel passato nei confronti dell’attività dei servizi di informazione per la sicurezza. Un ruolo fondamentale, da vero e proprio “braccio lungo” del Parlamento, che in nessun caso sarebbe stato possibile affidare alle due Assemblee, delle quali comunque il Comitato rispecchia la composizione.

Un ruolo, è stato osservato, che proprio perché più

penetrante rispetto a quello previsto dalla vecchia legge “801”, può rappresentare un potente fattore di legittimazione dei servizi, la strada maestra per giungere ad un riconoscimento condiviso della funzione istituzionale degli organismi deputati alla raccolta delle informazioni per la sicurezza della Repubblica.

Proprio sviluppando questo ordine di considerazioni – con l’occhio volto al rafforzamento della posizione istituzionale degli organismi di informazione per la sicurezza e, perché no, del miglioramento della percezione della loro funzione da parte dell’opinione pubblica – è stata anche ipotizzata la prospettiva di un ulteriore ampliamento dei poteri del Parlamento, fino a prevedere una designazione fiduciaria congiunta dei vertici, sul modello *dell’advice and consent* americano. Nel sistema statunitense, come è noto, l’opposizione parlamentare esercita un controllo molto forte, avvalendosi di ampi poteri di accesso alle informazioni riservate, in una situazione di totale solidarietà istituzionale.

In altri termini, una riforma che inserisse il COPASIR nella procedura di nomina dei responsabili degli organismi di informazione per la sicurezza consentirebbe al Parlamento di conferire piena legittimazione a soggetti che sarebbero pur sempre designati dal Governo ma, forti del consenso parlamentare, non potrebbero più essere percepiti come portatori di un interesse di parte, bensì come le migliori risorse possibili da mettere al servizio della sicurezza della Repubblica.

E tuttavia, anche se nel nostro sistema i poteri del Comitato parlamentare di controllo non sono sviluppati come nel modello nord-americano, non vi è dubbio, come si diceva poc’anzi, che la riforma li abbia significativamente ampliati e che ciò risulterà sempre più evidente con la progressiva attuazione della riforma: si

pensi, solo per fare un esempio, al controllo sulla documentazione di spesa delle operazioni concluse e all'accesso agli archivi.

Ugualmente importanti, su un altro versante, sono le norme che consentono al Comitato di sentire non solamente il direttore generale del DIS e i direttori delle due Agenzie ma anche – seppure in casi eccezionali e previo assenso del Presidente del Consiglio dei Ministri – i dipendenti del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica.

A questo proposito, è stato anche osservato che l'ampliamento dei poteri del Comitato Parlamentare rappresenta una garanzia per gli stessi dipendenti delle Agenzie, che si affianca e completa le altre forme di tutela introdotte dalla legge 124. Questo ordine di considerazioni non vale solamente per il nostro Paese, poiché anche alcune importanti esperienze straniere confermano l'idea che, normalmente, gli appartenenti ai servizi di informazione per la sicurezza considerano positivamente l'esistenza di un controllo parlamentare forte ed effettivo oltre che, naturalmente, capace di assicurare la massima riservatezza e che lo ritengono senz'altro più adeguato del controllo giudiziario ai fini della difesa della Nazione. Tale assetto istituzionale viene infatti considerato la base del consenso del politico che rappresenta la prima e più importante garanzia per il corretto ed efficace funzionamento dei servizi stessi, come si è già avuto modo di sottolineare in precedenza.

A completamento di quanto appena detto, occorre dire che è stata ipotizzata la possibilità di istituire una nuova forma di controllo politico con riferimento alle attività dei servizi di informazione per la sicurezza che sono ai confini o travalicano i confini della legalità, prevedendo una scriminante a carattere generale di natura politica, con un controllo parlamentare sulla medesima.

Si è infatti suggerito di tenere presente l'esperienza già maturata sui reati ministeriali sulla base della legge costituzionale n. 1 del 1989, secondo la quale le Assemblee parlamentari possono negare l'autorizzazione a procedere nei confronti di un ministro per una condotta criminosa posta in essere nell'esercizio della funzione di governo. Si tratta di una decisione "insindacabile" (senza dunque alcuno spazio per interventi della Corte costituzionale, anche se sul punto la dottrina giuridica non è unanime) fondata sul convincimento che "l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo".

È evidente che il reato ministeriale ha un carattere di episodicità, mentre nel caso dei servizi di informazione per la sicurezza si tratta di attività che possono richiedere ricorrenti interventi *extra* o *praeter legem*, ciò che complica il quadro. Ma certamente, dovendo formulare una ipotesi sull'attribuzione del potere di interdire l'azione penale, la si deve immaginare riferita a soggetti che possono decidere in quanto portatori di un interesse che vince anche contro la legalità penale, quindi soggetti politici. Impossibile pensare, invece, all'attribuzione della decisione finale a una autorità giurisdizionale, costituzionalmente vincolata ai parametri della legalità e quindi impossibilitata a farsi portatrice di un interesse che legittimi la violazione della legalità stessa.

Il COPASIR ha iniziato subito a svolgere le sue nuove funzioni secondo la duplice direttrice indicata dalla legge: da una parte occupandosi a fondo dei regolamenti e degli atti generali che regolano attività fondamentali dei servizi di informazione (l'organizzazione, le assunzioni e la selezione del personale,

l'istituzione di archivi, ecc.); dall'altra acquisendo informazioni sulle attività svolte, sia attraverso audizioni dell'Autorità Delegata e dei responsabili degli Organismi, sia attraverso l'esame della relazione semestrale prevista dall'articolo 33 della legge di riforma, che contiene anche una analisi della situazione e dei pericoli della sicurezza. Nel contempo il COPASIR ha proseguito la sua attività di controllo sui casi di conferma del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La legge di riforma affianca dunque un controllo di tipo "sintetico" ad uno di tipo "analitico" o, come pure è stato detto, un controllo sulle attività degli organismi di informazione per la sicurezza ad un controllo sui loro atti. Ma nel contempo è stato anche osservato che se si tengono presenti le disposizioni dell'articolo 30, che chiama il Comitato a verificare "*in modo sistematico e continuativo che l'attività del Sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni*", e dell'art. 31 – che consente espressamente al Comitato di ottenere da parte di appartenenti al Sistema di informazione per la sicurezza "*informazioni di interesse, nonché copia di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti*" – si è allora indotti a considerare, una volta di più, quanto possa essere evanescente la distinzione tra controllo sugli atti e controllo sull'attività, posto che quest'ultimo si effettua pur sempre mediante l'acquisizione di dati puntuali (che riguardano proprio gli "atti"). E ciò induce a prevedere, è stato detto, una progressiva espansione dell'attività del controllo sugli atti.

Per quanto riguarda, poi, il controllo parlamentare sulle scelte governative in materia di segretezza, è stato da più parti

osservato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 106 del 2010, ha chiaramente escluso qualsiasi valutazione sull'esercizio in concreto del potere medesimo e si è limitata ad un sindacato estrinseco di legittimità sull'opposizione del segreto, secondo un approccio meno invasivo rispetto a quello praticato per altri tipi di conflitto di attribuzioni.

In altre parole la Corte ha considerato che la configurazione dell'ambito del segreto, operata dall'articolo 39 della legge di riforma, non lascia spazio alla formulazione di giudizi sulle valutazioni spettanti all'Esecutivo, perché in questi casi il segreto tutela la stessa *salus rei publicae* ed il Governo, di conseguenza non si muove nel ristretto ambito della discrezionalità amministrativa ma esercita un'ampia discrezionalità politica, assume una decisione squisitamente politica, che in quanto tale può essere sottoposta solo al vaglio del Parlamento.

Il Giudice delle leggi ha pertanto focalizzato la propria pronuncia sui limiti esterni del potere, per giudicare se spetti o non spetti al Governo adottare determinate decisioni; la Corte si è così astenuta da ogni altra valutazione, compresa quella sulla proporzionalità, che avrebbe condotto invece a giudicare nel merito l'attività svolta dall'Esecutivo, come fa il giudice amministrativo quando si pronuncia sull'eccesso di potere.

D'altro canto è stato anche rilevato che, come dimostra proprio la giurisprudenza amministrativa, la categoria del "controllo esterno" non ha contorni particolarmente precisi e non di rado finisce per risolversi nel sindacato in concreto sulle scelte dell'amministrazione. Per il futuro, pertanto, si possono immaginare gli scenari più diversi e molteplici, che potranno determinare anche un *self restraint* minore di quello registratosi

nella pronuncia ora ricordata. In altre parole, si è detto, non si può affatto escludere che in futuro, in presenza di diverse condizioni, la Corte possa esercitare un controllo più penetrante e ritenere in concreto insussistenti i presupposti per l'esercizio del potere di segretazione.

E sempre esaminando diverse ipotesi di scenari futuri, sono state anche svolte considerazioni in base alle quali è possibile pensare che diverso sarebbe l'atteggiamento della Corte costituzionale se il conflitto venisse sollevato dal Comitato parlamentare di controllo.

È stato infatti evidenziato come la legge 801 del '77 non prevedesse l'obbligo del Presidente del Consiglio di motivare la propria conferma di opposizione del segreto di Stato all'Autorità giudiziaria, bensì dovesse farlo soltanto al COPACO, il Comitato parlamentare di allora.

La normativa attuale prevede, invece, che la Presidenza del Consiglio, nel confermare l'opposizione del segreto all'Autorità giudiziaria, la debba motivare. Si tratta ovviamente di una motivazione di carattere estrinseco e formale. Nel momento in cui il Presidente del Consiglio riferisce al COPASIR deve invece fornire anche le ragioni essenziali che l'hanno indotto ad apporre il segreto.

La questione diventa allora – è stato sottolineato – se il segreto di Stato possa essere opposto dal Presidente del Consiglio al COPASIR.

Le opinioni sul punto sono divise e, secondo una di queste, il segreto di Stato non potrebbe essere opposto al COPASIR laddove il suo venir meno totale o parziale, risultasse essenziale per consentire al Parlamento di valutare le ragioni fornite dal

Presidente del Consiglio dei Ministri e la loro idoneità a mettere il Parlamento in grado di formulare il proprio giudizio politico sull'operato dello stesso Presidente del Consiglio. In questo caso, secondo il medesimo punto di vista, la Corte potrebbe chiedere che il segreto di Stato, o quella parte necessaria di esso, venga rimosso per consentire il sindacato parlamentare.

In sostanza, non vi sarebbe una discrezionalità assoluta del Presidente del Consiglio, in quanto l'esercizio della stessa sarebbe assoggettato alla valutazione politica dal Parlamento e se questo avesse bisogno di ulteriori elementi per esprimersi, potrebbe chiedere alla Corte costituzionale di entrare nel merito della giustificazione data dal Presidente del Consiglio all'organo di controllo politico. In questo senso sarebbe possibile immaginare un controllo del Comitato parlamentare di carattere "interno" ai limiti del segreto. Solo un organismo parlamentare, infatti, può sindacare la discrezionalità politica, fermo restando, naturalmente, il sindacato della Corte sui presupposti e sulle modalità di esercizio del potere di segretazione, condizione irrinunciabile per mantenere e preservare un sistema di controlli efficace.

Per concludere l'esposizione delle opinioni emerse in merito alle norme della riforma che riguardano il potere parlamentare di controllo, resta infine da dire che la legge n. 124 del 2007 mostra qualche contraddizione quando, da una parte, esprime una concezione realistica della forma di governo parlamentare, imperniata sulla dialettica tra maggioranza e opposizione, mentre dall'altra sembra rimanere ancorata a quella classica, impostata sul binomio Governo-Parlamento.

Alla prima impostazione sono riconducibili le norme dell'art. 30, che istituiscono il COPASIR distinguendo maggioranza e

opposizione (comma 1) e attribuiscono la presidenza del Comitato ad un esponente dell'opposizione stessa (comma 3).

Alla seconda si rifà invece l'art. 31, quando prevede che "l'esigenza di riservatezza" (nozione che alcuni studiosi ritengono non sufficientemente chiara e quindi meritevole di approfondimento) non possa essere opposta al Comitato che ne abbia chiesto il superamento con voto unanime. Il voto unanime appare qui un'ipotesi teorica, nel senso che si può immaginare un voto unanime solo nel caso di una crisi istituzionale di estrema gravità, perché è chiaro che molto prima di giungere ad un voto unanime contro il Governo in Comitato si arriverebbe alla crisi (parlamentare o extraparlamentare) dell'Esecutivo.

In buona sostanza, l'ipotesi che il COPASIR possa compattamente opporsi all'Esecutivo per affermare i diritti del controllo parlamentare evoca un'idea della forma di governo parlamentare che – come si è prima detto – appare ormai datata e superata dalla stessa legge di riforma nei commi 1 e 3 dell'art.30 prima richiamati.

DEMOCRAZIA E SEGRETO

In un Paese democratico, con una Costituzione come la nostra, il segreto ha una sua ragion d'essere in quanto è funzionale alla difesa dell'interesse nazionale, a partire dalla forma democratica e dai suoi valori.

Gli organismi di informazione per la sicurezza sono al servizio dell'interesse nazionale e per tutelarlo raccolgono informazioni, la cui segretezza custodiscono gelosamente, provvedendo al contempo a sottoporle ad un attento esame in termini di affidabilità. Il segreto su queste informazioni è parte integrante dell'interesse nazionale.

La legge n. 124 del 2007 sottolinea fin dal titolo lo stretto nesso che lega le informazioni per la sicurezza della Repubblica e la riservatezza che è necessaria per tutelarle.

Sebbene si tratti di una legge molto complessa, dalle sue norme si deduce, in sintesi, l'esistenza di una sorta di “nocciolo duro” che non può essere intaccato se si vuole salvaguardare il bene supremo della *salus rei publicae* intesa unitariamente, come vera e propria preconditione di esistenza di una collettività organizzata statualmente.

Orienta verso questa lettura anche il lessico della legge n. 124, caratterizzato da formule che fanno riferimento alla difesa della Repubblica e delle sue istituzioni oppure agli interessi fondamentali, cioè alla difesa della collettività nazionale nel suo complesso. Si tratta, in realtà, della stessa prospettiva cui

guarda quella particolare categoria di atti giuridici che la dottrina ha definito “atti politici”. Poiché questo tipo di esigenze deve comunque convivere con quelle proprie di uno stato democratico, il problema centrale diventa quello di evitare deviazioni mediante un adeguato sistema di controlli.

In sostanza, si tratta di assicurare gli strumenti adeguati – e la legge ne prevede tutta una serie, ampia e diversificata – per fare in modo che le decisioni, gli atti e i comportamenti dell’Esecutivo siano in vario modo sottoposti ad un vaglio esterno e non rimangano degli *interna corporis*.

È appena il caso di sottolineare come, in tale ottica, non sarebbe stato in alcun modo possibile tornare ad un’idea del sistema di informazione per la sicurezza come ordinamento separato.

D’altro canto, con l’espandersi della democrazia nuovi diritti vengono riconosciuti e si affermano, così che, per esempio, la tutela dei dati personali è diventata un punto cardine del sistema delle libertà che qualificano i sistemi democratici occidentali. Basti ricordare, a questo proposito, gli articoli 7 e 8 della Carta dei Diritti Europei che tutelano la privacy e la protezione dei dati personali. Naturalmente si tratta di una categoria di norme che può risultare d’intralcio nel momento in cui il contrasto al terrorismo ripropone il tema di una limitazione ad alcune libertà dei cittadini, ma allo stesso tempo non vi è alcun dubbio che quelle stesse norme rappresentano un elemento che ci distingue rispetto ad altri Paesi, i cui sistemi giuridici non sono completamente allineati con gli standard di garanzia della Carta dei Diritti. Talvolta si può pertanto creare una tensione che ci pone in difficoltà, ma l’ancoraggio ai nostri standard giuridici condivisi politicamente è per noi un dato irrinunciabile e imm modificabile.

Infine, tanto il tema del segreto quanto quello della riservatezza vengono condizionati dalla progressiva digitalizzazione della vita quotidiana e dal conseguente, debordante accumulo di dati, realizzato mediante l'impiego di programmi informatici. Tale situazione pone una serie di criticità rispetto ai meccanismi di controllo, di condivisione, di reperimento di fonti completamente nuove, ma anche rispetto alle procedure correlate a questi processi, che permettono – a costi molto bassi – di accumulare una quantità di dati sufficienti per valutare, sulla base di calcoli probabilistici, una serie di rischi di varia natura. Il numero dei soggetti che si muovono in questa area di attività, specie per quanto riguarda l'analisi, sta aumentando rapidamente: esistono molte compagnie che propongono software specifici e c'è una proliferazione di agenzie che producono analisi di rischio.

Più in generale, è stato rilevato che il panorama internazionale mostra una forte espansione dell'attività di raccolta di informazioni per la sicurezza da parte di società private e che, in linea di principio, l'attività da esse svolta può risultare utile anche per i servizi di informazione statali, i quali possono avvalersi delle competenze dei privati per risultare più efficienti sia dal punto di vista tecnologico, sia per quanto riguarda, ad esempio, le discipline finanziarie.

Ciò detto, è stato però ribadito che si tratta di un'attività completamente diversa e che è completamente diverso il modo di valutare le informazioni ottenute attraverso strumenti privati. Infatti, soprattutto quando si conosce da cosa sia nata l'informazione prodotta dai privati, per i governi è assai difficile giudicarne l'attendibilità e utilizzarla in modo appropriato. In conclusione, è stato sottolineato che i governi hanno la possibilità

di utilizzare risorse e strumenti di cui i privati non dispongono e che è assai difficile ipotizzare una competizione tra i servizi di informazione statali e gli operatori, anche tenendo conto della totale differenza dei rispettivi standard di riferimento.

Le informazioni hanno un valore economico e sono scambiate fra i vari Paesi, perché un servizio non è in grado di raccogliere da solo tutte le informazioni utili, soprattutto in tempi come gli attuali, caratterizzati dalla multiformità della minaccia e dalla scarsità di risorse umane e finanziarie. Così, la *partnership* tra servizi diventa ogni giorno più importante e – in una situazione nella quale uno dei nemici da battere è un terrorismo che opera su scala globale – non è esagerato affermare che grazie al progredire della cooperazione internazionale in questo campo si sia oggi creata una sorta di rete mondiale di protezione.

Naturalmente, gli scambi di informazioni riservate per la sicurezza devono rispettare le norme dei Paesi che regolano la segretezza dei dati sensibili. Qualche Paese è più severo, altri lo sono meno, variano i periodi di durata del segreto (che possono andare dai vent'anni ai cinquant'anni) ma se si vuole collaborare sul piano internazionale, ciò che è oggi, come si è appena detto, è assolutamente indispensabile, occorre accettare le condizioni dei partner.

La tutela del segreto è la “regola base” del sistema di cooperazione tra servizi ed è, quindi, di fondamentale importanza che le informazioni sensibili per la difesa degli interessi nazionali e della vita delle persone siano salvaguardate da tutti i servizi in ogni circostanza.

A questo proposito è stato rilevato che la tutela del segreto nello scambio di informazioni con i servizi stranieri ha un

forte fondamento nel nostro ordinamento costituzionale ed è coerentemente richiamata nella legge di riforma. Naturalmente, la condivisione delle informazioni coperte da segreto in base ad accordi internazionali – bilaterali o multinazionali – pone delicati problemi giuridici, che coinvolgono vari aspetti, a partire dalla gerarchia delle fonti fino alla qualificazione delle intese tra servizi – quelle la cui violazione porta all'ostracismo informativo – come atti idonei a costituire un obbligo internazionale valido.

Si tratta di un terreno particolarmente impervio, sul quale occorre procedere con grande cautela. È stato rilevato che nella legge n. 124 del 2007 è presente una formulazione contenente un'indicazione particolarmente utile, in base alla quale è coperto dal segreto di Stato ciò che può arrecare danno all'incolumità della Repubblica anche in relazione agli accordi internazionali. Ovviamente, il punto cruciale è costituito dalla nozione di accordo internazionale, vale a dire stipulato tra soggetti di diritto internazionale: naturalmente si può qui discutere sulle differenze tra trattati, accordi in forma semplificata o accordi segreti, ma il punto vero, che la norma non sembra chiarire, è proprio quello degli accordi interservizi. La riflessione dei giuristi su questo tema sembra essere ancora agli inizi.

Il tema della condivisione del segreto ha costituito oggetto di riflessione anche per quanto riguarda i rapporti tra le diverse autorità dell'ordinamento interno. In linea di principio, è stato rilevato che il "segreto condiviso" trova un suo sicuro fondamento nei doveri generali di natura costituzionale (fedeltà alla Costituzione e alle leggi, difesa della Patria, ecc.) che si atteggiavano poi in maniera particolare secondo le funzioni che ciascuno è chiamato a svolgere (ambasciatore, dirigente di una

Digos, magistrato, pubblico ministero, ecc.) sino a diventare, nei rapporti tra istituzioni, obbligo di leale cooperazione.

Quando si è poi passati a considerare le possibilità di concreta applicazione del principio, si è innanzitutto considerato che l'obbligatorietà dell'azione penale da un lato e le caratteristiche cogenti del contraddittorio dall'altro, impediscono al processo penale di porsi come un luogo dove il segreto di Stato possa essere condiviso.

Detto questo, si sono tuttavia messi in evidenza però alcuni casi di dovere di collaborazione istituzionale e condivisione del segreto che ben si conciliano. È stato infatti ricordato, ad esempio, che l'Autorità giudiziaria – ed in particolare le Procure della Repubblica e le Procure Generali – è chiamata a cogestire i segreti dell'attività di prevenzione, sia essa di polizia sia essa dei servizi di informazione per la sicurezza.

La legge, infatti, mentre per un verso impone che le intercettazioni dei servizi siano autorizzate dalle Procure Generali, dall'altro stabilisce che le intercettazioni preventive anti-terrorismo e quelle giudiziarie siano autorizzate dalle Procure della Repubblica. In molti casi questi ultimi due tipi di attività si intrecciano e questa coesistenza deve essere saggiamente governata. Si tratta sicuramente di un luogo di condivisione del segreto che – è stato rilevato – non ha dato finora particolari problemi sotto il profilo dei rapporti tra Autorità giudiziaria, servizi e attività di prevenzione.

In proposito è stato ricordato che, soprattutto in passato quando non era prevista espressamente la possibilità di intercettare legittimamente da parte dei servizi, in molti casi si è avuta la sensazione che alcune intercettazioni preventive fossero saggiamente veicolate attraverso la polizia di prevenzione.

Su un diverso ma non distante terreno, è stato anche ipotizzato che la delicata materia delle garanzie funzionali possa ora costituire un delicato cruciale banco di prova: è stata infatti espressa l'opinione che difficilmente il giudice – che conosce il reato – di fronte a quella che si pone formalmente come una “speciale causa di giustificazione” si astenga da verifiche di dettaglio.

Ancora con riguardo alla condivisione del segreto, un altro spunto interessante è rappresentato dall'art. 27 comma 5 della legge n. 124 del 2007, laddove prevede che il Pubblico ministero può mantenere il segreto sugli atti d'indagine. La norma non usa la consueta formula del divieto di divulgazione, usata per limitare la pubblicità degli atti (in questi casi, ad esempio, si dà accesso ai difensori, ma non si consente l'estrazione di copie). Nell'art. 27 prima richiamato, invece, il legislatore usa un'espressione molto diversa e più forte: “Il pubblico ministero provvede sempre con decreto succintamente motivato a disporre il mantenimento del segreto sugli atti ai quali partecipano addetti ai servizi di informazione per la sicurezza o al DIS fino alla chiusura delle indagini preliminari, anche in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 329, comma 3, del codice di procedura penale”. Tale norma si applica ad esempio quando, nel corso di un procedimento giudiziario, devono essere assunte le dichiarazioni di un addetto ai servizi di informazione per la sicurezza o al DIS.

Si tratta di una condivisione parziale di un segreto – certamente non di un segreto di Stato – prevista per realizzare un contemperamento tra le esigenze dei servizi di informazione per la sicurezza e quelle del Pubblico ministero. Contemperamento di fondamentale importanza perché, come è stato osservato, il rapporto tra i servizi di informazione per la sicurezza e

l'Autorità Giudiziaria non può che ispirarsi ai canoni della leale cooperazione istituzionale, ciò che non azzerava ma può fortemente ridurre le possibilità di conflitti, sempre possibili in ragione della ineliminabile diversità delle funzioni: da una parte, individuare e perseguire i responsabili dei reati, interrompendone le attività criminose; dall'altra acquisire le informazioni necessarie per la sicurezza della Repubblica, sicurezza che, come ha sottolineato la stessa Corte costituzionale, in alcuni casi può coincidere con il bene politico fondamentale: la sopravvivenza stessa dello Stato e della collettività nazionale.

CONCLUSIONI

Dal dibattito sintetizzato nelle pagine precedenti emergono con sufficiente chiarezza taluni aspetti concernenti la sicurezza dello Stato, che qui di seguito conclusivamente si espongono. L'intento è naturalmente di consegnarli ad un dibattito pubblico che si auspica ampio, sereno e costruttivamente volto alla creazione di una nuova dimensione culturale attorno alle questioni che riguardano la sicurezza della Repubblica.

La legge di riforma che ha istituito il “Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica” ha profondamente innovato le missioni istituzionali delle due Agenzie di informazioni per la sicurezza, affiancando alla tradizionale difesa dell'indipendenza e dell'integrità dello Stato democratico la “protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia”.

Per tradurre il complesso disegno tracciato dalle disposizioni della riforma in una realtà istituzionale concretamente nuova ed efficacemente operante, è indispensabile affiancare e sostenere l'opera di rinnovamento amministrativo con una forte azione di rinnovamento culturale, “prescritta” dallo stesso legislatore con la disposizione dell'articolo 4, che attribuisce al Dipartimento informazioni per la sicurezza sia “la promozione e la diffusione della cultura della sicurezza”, sia la “comunicazione istituzionale”, competenza altrettanto innovativa e strettamente strumentale all'esercizio della prima.

È chiaro che questa azione di rinnovamento culturale non può essere svolta senza alleanze solide, prima tra tutte quella col mondo universitario, dalla quale dovrà scaturire un'offerta formativa idonea a preparare chi aspira a svolgere la propria attività professionale negli organismi di informazione, chiamati a lavorare per la sicurezza della collettività nazionale negli scenari operativi del terzo millennio, caratterizzati da minacce vecchie e nuove, provenienti dal terrorismo internazionale come dalle aggressioni cibernetiche.

Più in generale, l'università deve preparare nuove generazioni di laureati che conoscano i fondamentali della cultura della sicurezza e possano domani – quando saranno diventati politici, imprenditori, manager pubblici e privati, ambasciatori, magistrati o giornalisti – misurarsi adeguatamente con le esigenze legate alla sicurezza dello Stato, perché ben consapevoli delle missioni dei servizi di informazione, del loro *modus operandi* e dell'apporto che essi sono in grado di fornire alla sicurezza dello Stato e dell'intero sistema-Paese, anche con riferimento alla difesa del patrimonio tecnologico delle aziende nazionali e della loro competitività sui mercati internazionali.

È guardando a queste prospettive di medio e lungo periodo che occorre lavorare oggi alla “messa a regime” di tutte le componenti del “Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica” voluto dal legislatore del 2007.

La riflessione di cui si è prima dato conto si è incentrata, in larga misura, sulle due istituzioni-chiave significativamente rimodellate e potenziate dalla riforma: il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica e il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica.

Gli spunti propositivi emersi dal dibattito hanno prospettato per entrambe importanti potenzialità, che potrebbero in alcuni casi prendere corpo anche in via di prassi, per poi trasformarsi in disposizioni legislative vere e proprie.

Per il Comitato interministeriale, sono state prospettate alcune misure di rafforzamento degli apparati amministrativi che, garantendo una collegialità piena e continua nelle attività istruttorie, appaiono particolarmente idonee a favorire un esercizio sempre più efficace e incisivo dei poteri del Comitato nella delicata e cruciale materia della determinazione degli obiettivi della ricerca informativa e della valutazione dei prodotti conseguentemente forniti dalle due Agenzie.

Il Comitato potrebbe, altresì, porsi come la sede più autorevole per avviare, anche mediante la fissazione di chiare linee programmatiche, alcune di quelle revisioni concettuali e lessicali la cui mancanza ha fin qui fortemente pregiudicato un confronto realmente produttivo su molte questioni inerenti le attività di raccolta di informazioni per la sicurezza dello Stato. Si pensi solamente, a titolo di esempio, alle ambiguità ancora così largamente diffuse nell'uso delle espressioni "sicurezza pubblica" e "sicurezza nazionale".

Per quanto riguarda, infine, il Comitato parlamentare di controllo, la discussione ha sottolineato che, rispetto al modello della vecchia legge n. 801 del 1977, nel sistema configurato dalla riforma si aprono consistenti prospettive di espansione per il controllo politico sui servizi di informazione per la sicurezza, sia a seguito della crescente effettività delle funzioni previste dalle nuove norme, sia in relazione a quelle che potranno essere le evoluzioni di prassi del controllo sugli atti e anche, infine, a possibili revisioni legislative.

Questa tendenza allineerebbe l'esperienza italiana con quelle di altri importanti paesi occidentali, nei quali un controllo politico penetrante ed efficace – e nel contempo idoneo a mantenere gli irrinunciabili livelli di riservatezza – viene avvertito dagli appartenenti ai servizi di informazione come un forte elemento di garanzia e, al tempo stesso, come un potente fattore di legittimazione del loro ruolo di fronte all'opinione pubblica.

Che è come dire, in altri termini, come uno degli strumenti più incisivi per la costruzione di una nuova e finalmente condivisa cultura della sicurezza.