

**EPISTEMES DISCUSSION PAPER**

**COLLANA CAVOUR**



**I NUOVI SERVIZI SEGRETI:  
RIFORMATI MA NON TROPPO**

*di SILENDO SILENDI\**

*\*Esperto di relazioni internazionali e studi strategici*

## Introduzione

Il 1° agosto la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica ha approvato in via definitiva il disegno di legge riguardante il “*Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*”<sup>1</sup>.

Dopo esattamente 30 anni<sup>2</sup>, e diversi tentativi falliti nel corso delle precedenti legislature, l’Italia ha una nuova legge in materia di Servizi segreti.

Con il consenso unanime delle forze politiche e con sorprendente velocità<sup>3</sup> il Parlamento è riuscito a riformare questo delicato e vitale settore delle Istituzioni.

La legge da poco approvata riprende molti dei principi contenuti nel progetto di riforma presentato dalla c.d. “*Commissione Jucci*” al Governo nel dicembre del 1997.

Istituita dal Presidente del Consiglio Prodi con l’obiettivo di predisporre un testo-base per la riforma dei Servizi, la Commissione era presieduta dal generale Roberto Jucci<sup>4</sup> e composta dal generale Domenico Corcione<sup>5</sup>, dai professori Paolo Savona<sup>6</sup> e Andrea Manzella, dai magistrati Gaetano Silvestri<sup>7</sup>, Loris D’Ambrosio ed Elisabetta Cesqui. A conclusione dei lavori la Commissione presentò una dettagliata relazione comprensiva di una bozza di articolato. La c.d. “*bozza Jucci*” costituì l’ossatura del disegno di legge<sup>8</sup> n° 4162 che, nel luglio del 1999, il Governo D’Alema presentò al Senato. Il disegno, però, non venne approvato.

Ad un attento esame non può sfuggire come la legge 124 - costruita attorno alla bozza elaborata dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera, con il supporto del Comitato Parlamentare di Controllo - abbia diversi punti di contatto con il disegno di legge presentato al Senato nel 1999.

Vediamo, quindi, che cosa cambierà per l’Intelligence italiana, soffermandoci in particolare sugli aspetti più rilevanti della nuova disciplina: la struttura del Sistema di Informazione, le garanzie funzionali e le norme riguardanti le operazioni svolte dai Servizi, il personale, il controllo parlamentare e ed il Segreto di Stato.

E’ importante chiarire che l’analisi sarà inevitabilmente limitata dalla mancanza dei regolamenti attuativi che il Governo emanerà nei 180 giorni successivi al 12 ottobre, data di entrata in vigore della legge.

## **La struttura dell'Intelligence italiana**

Innanzitutto la nuova normativa introduce il concetto di “*Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*”.

Tale Sistema “è composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), dall’Autorità delegata (...), ove istituita, dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), dall’Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e dall’Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI)”<sup>9</sup> e cioè da tutti i soggetti dell’Intelligence nazionale.

L’elenco è tassativo e le funzioni attribuite al DIS, all’AISE ed all’AISI sono esclusive non potendo “essere svolte da nessun altro ente, organismo o ufficio”<sup>10</sup>.

Nell’elenco non è compreso il Reparto Informazioni e Sicurezza (RIS) dello Stato Maggiore della Difesa che, ex art. 8, II comma, “*svolge esclusivamente compiti di carattere tecnico militare e di polizia militare, e in particolare ogni attività informativa utile al fine della tutela dei presidi e delle attività delle Forze armate all’estero*”. Il RIS, quindi, non è un organismo di Intelligence e non sarà soggetto alla relativa normativa. Come già stabilito dalla precedente legislazione il RIS opererà in stretto collegamento con l’AISE (ex SISMi)<sup>11</sup>.

## **Il ruolo del Presidente del Consiglio**

Un primo, importante, cambiamento apportato dalla legge 124/07 è costituito dal rafforzamento dei poteri del Presidente (e della Presidenza) del Consiglio dei Ministri. Ciò avviene soprattutto come conseguenza della perdita di poteri da parte dei Ministri (e dei Ministeri) della Difesa e dell’Interno.

Fino ad oggi, infatti, se al Presidente del Consiglio era attribuita “*l’alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento della politica informativa e di sicurezza*”<sup>12</sup> erano comunque il Ministro della Difesa e dell’Interno, dal quale i Servizi dipendevano<sup>13</sup>, a stabilire gli ordinamenti di SISMi e SISDe.

Con la legge appena approvata, invece, i Ministri della Difesa e dell’Interno perdono il controllo sulle due strutture di Intelligence le quali saranno, sì, tenute ad informare “*tempestivamente e con continuità il Ministro*

dell'interno, il Ministro degli affari esteri e il Ministro della difesa per i profili di rispettiva competenza<sup>14</sup> ma d'ora in avanti dipenderanno completamente dal Capo del Governo<sup>15</sup>.

La riforma ha quindi attuato una centralizzazione della catena di comando in favore del Presidente (e della Presidenza) del Consiglio anche se questo non ha mancato di suscitare qualche perplessità, sia in sede parlamentare che tra tecnici ed esperti del settore.

In un recente convegno svoltosi presso la Link Campus University di Roma<sup>16</sup> si è affermato che la perdita del SISMi e del SISDe potrebbe spingere la Difesa e l'Interno a dotarsi informalmente di nuove strutture di Intelligence per far fronte alle loro necessità informative<sup>17</sup>.

A mio avviso la possibilità che ciò avvenga è reale più in relazione al Ministero dell'Interno - in considerazione delle sue attribuzioni in materia di sicurezza ed ordine pubblico<sup>18</sup> e delle relative esigenze di acquisizione ed elaborazione di informazioni - che non riguardo al Ministero della Difesa. Come detto in precedenza infatti questo dispone di un Reparto Informazioni, peraltro considerato di alto livello, per far fronte alle proprie esigenze tecnico-operative.

Riguardo al Ministero dell'Interno, invece, molto dipenderà dal livello di integrazione ed interscambio che sarà raggiunto sia tra DIS (vedi infra) e Forze di Polizia sia all'interno del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR, vedi infra) tra i Ministri che lo compongono.

## **L'Autorità delegata**

Considerata l'impossibilità di curare nel dettaglio la gestione di strutture così complesse la legge permette al Presidente del Consiglio (sulla base di una scelta autonoma e discrezionale) di delegare le funzioni di cui non ha la titolarità esclusiva<sup>19</sup> ad una c.d. "Autorità delegata" che potrà essere un Sottosegretario di Stato o un Ministro senza portafoglio<sup>20</sup>. Il Capo del Governo dovrà però essere costantemente informato sulle modalità di esercizio dei poteri delegati<sup>21</sup> e l'Autorità stessa potrà occuparsi soltanto di Servizi segreti non potendo esercitare ulteriori funzioni di governo<sup>22</sup>.

La legge di riforma, quindi, da un lato conferma la prassi finora seguita dalla maggior parte dei Presidenti del Consiglio della Repubblica (e cioè il conferimento delle deleghe sui Servizi ad un Sottosegretario di Stato o più raramente ad un Ministro senza Portafoglio, come nel caso del Ministro per la Funzione Pubblica Frattini tra il giugno 2001 ed il novembre 2002)

dall'altro fa chiarezza riguardo ai limiti ed all'esercizio delle funzioni delegate.

La legge 801, infatti, non specificava quali fossero i poteri effettivamente delegabili e quali gli eventuali limiti accennando solo genericamente alla possibilità, da parte del Presidente del Consiglio, di delegare ad un Sottosegretario di Stato la presidenza del CESIS<sup>23</sup>.

## **Il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica**

La legge di riforma mantiene in vita il Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (art. 2 legge 801/77 e DPR 756/94) cambiando il nome in Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR)<sup>24</sup> ma confermandone, nella sostanza, composizione e funzioni<sup>25</sup>.

Istituito presso la Presidenza del Consiglio il CISR sarà composto dal Presidente del Consiglio che lo presiede, dall'Autorità delegata se istituita<sup>26</sup>, dal Ministro dell'Interno, dal Ministro della Difesa, dal Ministro della Giustizia e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze<sup>27</sup>. Il Presidente del Consiglio potrà chiamare a partecipare, senza diritto di voto, anche altri Ministri, i Direttori delle Agenzie e autorità civili e militari. Il Direttore generale del DIS sarà il segretario del Comitato<sup>28</sup>.

Il CISR avrà *“funzioni di consulenza, proposta e deliberazione sugli indirizzi e sulle finalità generali della politica dell'informazione per la sicurezza”*<sup>29</sup> e delibererà su risorse finanziarie e bilanci degli apparati di Intelligence<sup>30</sup>. Dovrà inoltre esprimere il proprio parere sulla nomina e sulla revoca dei Direttori del DIS, dell'AISE e dell'AISI<sup>31</sup>.

Nel precedente sistema il ruolo del Comitato interministeriale è stato complessivamente poco incisivo limitandosi spesso a confermare quanto già deciso in separata sede dal Presidente del Consiglio e dai Ministri dell'Interno e della Difesa, veri referenti dei due Servizi. Nel sistema disegnato dalla legge 124, invece, con la sottrazione delle Agenzie di Intelligence al controllo dei due Ministeri, il Comitato dovrebbe diventare il principale (se non l'unico) luogo di pianificazione (a “collegialità ristretta”) della politica di informazione per la sicurezza del Governo.

Chi scrive è del parere che il legislatore abbia perso un'importante occasione non istituendo un organo di supporto al Governo nel settore della sicurezza nazionale: un National Security Council adattato al sistema costituzionale italiano<sup>32</sup>.

Senza entrare nel merito della questione tale organo dovrebbe essere un comitato interministeriale con compiti sia di pianificazione, preparazione e consulenza sia di coordinamento e raccordo amministrativo. Per la sua creazione sarebbe sufficiente una legge ordinaria senza necessità di modifiche costituzionali.

Il legislatore quindi, con la legge 124, avrebbe potuto compiere un passo in questa direzione istituendo un “CISR allargato”, con compiti cioè non limitati alla sola politica delle informazioni per la sicurezza ma estesi alla totalità delle politiche di difesa e sicurezza nazionale.

### **Il Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS)**

Presieduto dal Presidente del Consiglio o dall’Autorità delegata il Comitato Esecutivo per i Servizi di Informazione e Sicurezza (CESIS) era composto dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, dal Direttore Generale della Pubblica Sicurezza – Capo della Polizia, dal Segretario Generale del Ministero degli Esteri, dai Comandanti Generali dell’Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza, dai Direttori del SISMi e del SISDe, dal Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Segretario Generale del CESIS.

Alla sue dirette dipendenze il Comitato ha fornito al Presidente del Consiglio il supporto tecnico ai fini della funzione di coordinamento tra SISMi e SISDe<sup>33</sup>.

Il ruolo del CESIS è stato quindi influenzato dal livello di attenzione che i Capi del Governo hanno manifestato nei confronti dei Servizi ed è parere generalmente condiviso che l’organo, nel corso dei suoi 30 anni di vita, non abbia funzionato al pieno delle proprie potenzialità.

Il legislatore lo ha eliminato ma ha mantenuto la Segreteria Generale del CESIS<sup>34</sup> rafforzandone i compiti e trasformandola in un Dipartimento, il Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS).

Il DIS, esattamente come avvenuto fino ad oggi con la Segreteria del CESIS, sarà lo strumento attraverso il quale il Presidente del Consiglio e l’Autorità delegata eserciteranno le loro competenze in materia<sup>35</sup> ed è evidente che in un sistema in cui le Agenzie di Intelligence dipenderanno unicamente dal Presidente del Consiglio il Dipartimento, di cui questi si servirà per gestirle, è destinato ad acquisire maggiore importanza e centralità.

Riguardo ai compiti assegnati al DIS la legge 124 entra nel dettaglio.

Pur non avendo una sovraordinazione gerarchica su AISE ed AISI il Dipartimento dovrà<sup>36</sup>:

- a) coordinare l'intera attività di informazione per la sicurezza, verificando i risultati delle attività svolte dalle Agenzie, trasmettendo al Presidente del Consiglio le informazioni e le analisi raccolte dal Sistema di Intelligence e predisponendo progetti di ricerca informativa i quali dovranno essere approvati dal Capo del Governo (dopo aver sentito il CISR, vedi infra);
- b) svolgere la c.d. attività di "All Source Analysis" (attraverso la raccolta delle informazioni e delle analisi prodotte non solo dai Servizi ma anche dalle Forze Armate, dalle Forze di Polizia<sup>37</sup>, dalle Amministrazioni dello Stato<sup>38</sup> e da enti di ricerca privati) elaborando analisi strategiche e previsionali;
- c) produrre analisi globali da sottoporre al CISR;
- d) elaborare, d'intesa con le due Agenzie, il piano di acquisizione delle risorse materiali ed umane, impartendo "gli indirizzi per la gestione unitaria del personale";
- e) esercitare, attraverso un Ufficio ispettivo (vedi infra), il controllo interno sull'attività dei Servizi;
- f) diffondere la cultura dell'Intelligence ed occuparsi della comunicazione istituzionale.

A capo del DIS viene posto un Dirigente di prima fascia nominato direttamente dal Presidente del Consiglio (sentito il parere del CISR) il cui incarico avrà una durata massima di quattro anni rinnovabili solo una volta. Diversamente da quanto scritto da alcuni giornalisti il Direttore del Dipartimento non sarà gerarchicamente sovraordinato agli uffici ed al personale dei due Servizi.

In sostanza, AISE ed AISI si configurano come Agenzie autonome, non inserite all'interno del Dipartimento delle Informazioni, ed alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio e non del Direttore del Dipartimento<sup>39</sup>.

Rispetto alla precedente organizzazione della Segreteria Generale del CESIS (di cui, come abbiamo visto, il DIS è l'evoluzione) la legge 124 introduce tre importanti novità: l'Ufficio Ispettivo, l'Ufficio Centrale degli Archivi ed una Scuola di Formazione unica.

L'Ufficio Ispettivo, la cui organizzazione ed il cui funzionamento verranno disciplinati da apposito regolamento, avrà il compito di verificare la conformità delle attività dei Servizi a norme di legge, regolamenti e

direttive<sup>40</sup>. Dietro autorizzazione del Capo del Governo, l'Ufficio potrà compiere vere e proprie inchieste su comportamenti e su episodi riguardanti gli apparati di Intelligence<sup>41</sup>. Tali verifiche però, salva specifica autorizzazione del vertice politico, non dovranno interferire con le operazioni in corso<sup>42</sup>.

L'Ufficio Centrale degli Archivi oltre a gestire l'Archivio del DIS dovrà vigilare sulla gestione degli archivi delle due Agenzie disciplinandone accesso e funzionamento. Sarà inoltre compito esclusivo dell'Ufficio Centrale la conservazione della documentazione riguardante attività e bilanci dei Servizi e della documentazione riguardante le c.d. "*Garanzie funzionali*" (vedi infra).

Viene creata una Scuola di formazione unica per il personale del DIS e per quello delle due Agenzie.

La Scuola si occuperà di fornire addestramento di base, aggiornamenti e formazione permanente. I programmi verranno stabiliti annualmente in base "*alle esigenze operative dei servizi (...), ai mutamenti dello scenario internazionale e all'evoluzione del quadro strategico internazionale*"<sup>43</sup>.

La Scuola avrà una direzione composta da "*rappresentanti dei Ministeri interessati*"<sup>44</sup> e da "*esponenti qualificati dei centri di eccellenza universitari nei settori di interesse*".

Il collegamento stabile con il mondo accademico costituisce un'importante novità che, se correttamente sviluppata, potrà incidere positivamente sulla formazione del personale e sulla capacità, da parte dei Servizi, di rispondere alle sfide strategiche.

## **L'Ufficio Centrale per la Segretezza (UCSe) ed il Nulla Osta di Sicurezza (NOS)**

Un discorso più approfondito merita l'ufficio che svolgerà funzioni direttive, di consulenza, coordinamento e controllo in merito alle classifiche di segretezza e alle tutela amministrativa del Segreto di Stato<sup>45</sup>: l'UCSe.

L'Ufficio Centrale per la Segretezza, inserito organicamente all'interno del Dipartimento, prenderà il posto dell'UCSi (o Ufficio Centrale per la Sicurezza), una struttura che nel corso degli anni ha sollevato anche dubbi di conformità alle leggi<sup>46</sup>.

Alle dipendenze dell'Autorità Nazionale per la Sicurezza (ANS)<sup>47</sup> l'UCSi, pur svolgendo compiti di primaria importanza, ha operato solo sulla base di norme secondarie<sup>48</sup> ed in gran parte riservate.

Affermava il Comitato Parlamentare sui Servizi di Informazione e Sicurezza: “Non si può che ribadire un giudizio già formulato: per un ufficio che appare così rilevante e che oggi è esclusivamente organizzato sulla base di disposizioni regolamentari ed amministrative a carattere riservato sarebbe necessaria una regolamentazione legislativa e forme certe di controllo.

Il rilascio dei Nulla osta di segretezza, che è il compito più rilevante (anche se non l'unico) affidato all'UCSi, continua ad avere effetti rilevanti nella vita professionale di numerosissimi soggetti (in gran parte militari e dipendenti pubblici) così come nelle attività e negli affari di molte imprese. Per tutti coloro che, nello svolgimento del proprio lavoro trattano documenti riservati o si occupano di attività rilevanti per la sicurezza dello Stato (siano essi soggetti singoli o imprese) è, infatti, necessario il possesso del Nos.

Si tratta di un'abilitazione che può avere diversi livelli, a seconda delle attività svolte, e che viene rilasciata sulla base di una raccolta di informazioni sul soggetto o sull'impresa. Questo accertamento viene svolto riservatamente, di solito è affidato ai carabinieri e, per gran parte dei casi, fa capo all'UCSi. Le deliberazioni di questo ufficio possono modificare radicalmente carriere individuali, possono far partecipare l'una o l'altra impresa ad appalti remunerativi o possono escluderla. E' grande il potere che così può essere esercitato. Ma si tratta di un potere che, come si è osservato, non si fonda su alcuna regola legislativa e che è svincolato da ogni controllo.”<sup>49</sup>

La legge 124 ha risolto questi problemi in primo luogo confermando la competenza dell'UCSe in materia di rilascio e revoca dei Nulla Osta e di gestione degli archivi collegati<sup>50</sup>, in secondo luogo disciplinando nel dettaglio le procedure riguardanti il NOS<sup>51</sup>.

## **Le due Agenzie**

Come abbiamo visto la legge 801 disegnava una comunità di Intelligence strutturata su due Servizi operativi, SISMi e SISDe, dipendenti rispettivamente dal Ministero della Difesa e da quello dell'Interno, con il coordinamento affidato ad un Comitato esecutivo, il CESIS, ed alla sua Segreteria.

Le competenze dei due Servizi venivano stabilite non sulla base di una ripartizione geografica interno/estero (come spesso erroneamente sostenuto) ma secondo un modello “funzionale”, in base cioè all'interesse da tutelare.

Al SISMi era affidata l'attività informativa per la difesa dello Stato da pericoli di tipo militare<sup>52</sup>, al SISDe era affidata l'attività informativa per la difesa delle Istituzioni democratiche da pericoli di tipo eversivo<sup>53</sup>. Una ripartizione delle competenze su base geografica venne stabilita solo con la legge n° 410 del 1991<sup>54</sup> e limitatamente al contrasto alla criminalità organizzata<sup>55</sup>.

Il sistema disegnato dal legislatore del 1977 rispondeva chiaramente ai requisiti di sicurezza della Guerra Fredda laddove, storicamente, i pericoli principali per il Paese provenivano dal Patto di Varsavia (competenza SISMi) ma con un'allarmante crescita della terrorismo interno (competenza SISDe) ed internazionale (competenza SISMi) dagli anni '70 in poi.

L'evoluzione e la crescente complessità della minaccia non è stata accompagnata nel corso degli anni da interventi legislativi volti a ridistribuire adeguatamente le competenze<sup>56</sup>. In tale quadro normativo il Servizio che ha avuto maggiore libertà di movimento è stato il SISMi, vero ed unico Servizio "generalista".

E' opinione ampiamente condivisa, infatti, che all'interno dell'Intelligence community italiana il c.d. Servizio militare abbia avuto un ruolo dominante rispetto al c.d. Servizio civile.

Mentre il primo ha avuto competenze praticamente su tutte le materie (intelligence strategica politica e militare, controspionaggio, controproliferazione, controterrorismo) spaziando sia all'estero che all'interno<sup>57</sup>, il SISDe di fatto si è occupato "solo" di eversione e, dal 1991, di criminalità organizzata interna<sup>58</sup>.

La legge 124/07, come abbiamo visto, istituisce due Agenzie autonome ed apporta alcune rilevanti modifiche nella divisione dei compiti.

All'AISE è affidato il compito di *"ricercare ed elaborare (...) tutte le informazioni utili alla difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica (...) dalle minacce provenienti dall'estero"*<sup>59</sup>.

All'AISI, invece, è affidato *"il compito di ricercare ed elaborare (...) tutte le informazioni utili a difendere (...) la sicurezza interna della Repubblica e le istituzioni democratiche (...) da ogni minaccia, da ogni attività eversiva o da ogni forma di aggressione criminale o terroristica"*<sup>60</sup>. Con i regolamenti che verranno emanati successivamente il Governo stabilirà nel dettaglio tali compiti.

In definitiva il legislatore ha adottato, pur con una formulazione un po' macchinosa, un criterio di ripartizione delle competenze su base geografica. L'AISE opererà all'estero e l'AISI all'interno del Paese.

Ciascuna Agenzia potrà compiere operazioni al di fuori della propria area geografica di competenza ma solo se in collaborazione con l'altra Agenzia e

solo se tali operazioni sono strettamente connesse ad attività svolte all'interno della propria area di competenza<sup>61</sup>. Spetterà al Direttore del DIS garantire il coordinamento ed il “*raccordo informativo*” per evitare sovrapposizioni, duplicazioni e conflitti.

Anche il controspionaggio sarà quindi strutturato secondo il criterio “*interno/estero*”: l'AISE competente al di fuori del territorio nazionale e l'AISI competente all'interno. Si tratta di una novità storica.

La materia è stata storicamente di esclusiva competenza degli apparati militari (SIFAR/SID) e neanche la riforma del '77, con l'introduzione in Italia di un modello binario e “*civile*”<sup>62</sup>, ha modificato tale assetto, lasciando al SISMi tutto il controspionaggio, sia sul territorio nazionale che all'estero<sup>63</sup>. D'ora in avanti invece sarà l'AISI ad occuparsi dell'attività di contrasto allo spionaggio sul nostro territorio.

Un aspetto fondamentale del funzionamento di un sistema di Intelligence è costituito poi dalla trasmissione delle informazioni al decisore politico. A questo proposito la legge stabilisce che le Agenzie dovranno informare con continuità il Presidente del Consiglio (o l'Autorità delegata) per il tramite del DIS o, in caso di urgenza, direttamente. I Servizi, inoltre, dovranno informare tempestivamente, per i settori di loro competenza, il Ministro della Difesa, il Ministro degli Esteri ed il Ministro dell'Interno.

## **Il personale**

L'articolo 21 della legge dispone che, mediante successivo regolamento, si determini il contingente speciale del personale<sup>64</sup> dell'Intelligence nonché le modalità di reclutamento ed il trattamento economico.

E' prevista l'istituzione di un ruolo unico del personale e la definizione di adeguate modalità selettive (per il personale della P.A.) e concorsuali (per il personale esterno alla P.A.). Il regolamento di cui sopra fisserà la percentuali minime del personale del ruolo unico per il DIS e per ciascuna delle due Agenzie. Viene fatto divieto di assunzione diretta - senza cioè procedure selettive/concorsuali - salvo casi di “*alta e particolare specializzazione debitamente documentata, per attività assolutamente necessarie all'operatività*” del DIS o dei Servizi<sup>65</sup> e comunque in questo caso le assunzioni potranno avvenire solo a tempo determinato<sup>66</sup>. In casi eccezionali è però possibile affidare incarichi ad esperti esterni “*nei limiti ed in relazione a particolari profili professionali, competenze o specializzazioni*”<sup>67</sup>

Il regolamento fisserà la quota di personale chiamato a collaborare direttamente con i Direttori ma in questo caso il personale cesserà dall'incarico assieme ai Direttori stessi.

Viene inoltre fatto divieto di affidare incarichi a tempo indeterminato a chi "è cessato per qualunque ragione dal rapporto di dipendenza" dai Servizi<sup>68</sup> e vengono stabilite le ipotesi di incompatibilità riguardanti rapporti di parentela, affinità, convivenza, "cointeressenza" economica<sup>69</sup> nonché quelle derivanti da determinate condizioni personali, da incarichi ricoperti e da attività svolte<sup>70</sup>.

Non potranno essere assunti né adoperati come collaboratori o consulenti: membri del parlamento italiano o di quello europeo, membri del Governo, consiglieri regionali, provinciali o comunali, membri delle rispettive giunte, dipendenti degli organi costituzionali, magistrati, giornalisti e ministri di confessioni religiose<sup>71</sup>.

Il legislatore ha quindi voluto fissare delle regole chiare e trasparenti chiudendo quella che è stata per anni una falla nella legislazione dei nostri Servizi e cioè la mancanza di criteri prestabiliti in materia di assunzione del personale.

## **Una prima valutazione**

Ma cosa cambia effettivamente a livello di struttura del sistema di Intelligence con la legge di riforma appena approvata?

Viene mantenuto il sistema binario ma i due Servizi, che prima facevano capo a due Ministri, d'ora in avanti dipenderanno solo dal Presidente del Consiglio.

Politicamente i soggetti "perdenti" di questa riforma sono proprio i Ministeri - Difesa ed Interno - che si vedono sottratti i due Servizi, laddove i "vincenti" sono il Capo del Governo - che, direttamente o per il tramite del Sottosegretario, diventa il perno dell'intero comparto - ed il Ministro degli Esteri. A questo proposito c'è da dire che la Farnesina di fatto costituiva già uno dei soggetti di riferimento - seppur secondario rispetto alla Difesa ed all'Interno - dei Servizi senza però che vi fosse una apposita norma di legge. Con la legge 124 tale ruolo viene riconosciuto espressamente ed il Ministro degli Esteri viene collocato sullo stesso piano del Ministro della Difesa e del Ministro dell'Interno.

La verticalizzazione della linea di comando verso il Presidente del Consiglio dovrebbe comportare, indirettamente, un rafforzamento del ruolo del CISR

(ex CIIS) in quanto unico foro di pianificazione politico-strategica in un sistema di governo collegiale come quello italiano.

Amministrativamente i soggetti “vincenti” sono il DIS (ex Segreteria Generale del CESIS) e l’AISI (ex SISDe).

Il primo sarà l’organo di supporto del vertice decisionale, cinghia di trasmissione delle direttive dell’autorità politica nonché, grazie ad un rafforzamento dei poteri, punto di coordinamento e di controllo delle due Agenzie. Dipenderà poi dai regolamenti e, soprattutto, dalla reale gestione delle strutture se il Dipartimento saprà sviluppare il suo ruolo naturale che in un sistema di intelligence come il nostro è quello di centro di analisi strategica<sup>72</sup>.

L’AISI ha ottenuto un riequilibrio delle attribuzioni a proprio favore e a discapito dell’Agenzia informazioni e sicurezza esterna (vedi sopra). Essendo stato adottato un modello di ripartizione dei compiti “interno/estero” è evidente, infatti, che l’AISE vedrà ridotti i propri margini di azione a tutto vantaggio dell’Agenzia “interna”.

Probabilmente il cambiamento più rilevante però riguarderà il personale dei Servizi.

In passato il SISMi, pur formalmente civile, era di fatto una struttura militare in quanto composta quasi esclusivamente – soprattutto a livello dirigenziale - da personale proveniente dalle Forze Armate, o al massimo dalle Forze di Polizia. Da qui in avanti, invece, *“la “militarietà” (...) è una caratteristica destinata a diluirsi nel tempo e progressivamente a sparire”*<sup>73</sup>. Si dovrebbe assistere, in definitiva, ad una maggiore apertura verso l’esterno, sia verso altri settori della Pubblica Amministrazione sia, soprattutto, nel senso di un maggiore reclutamento al di fuori della Pubblica Amministrazione<sup>74</sup>.

Identiche dinamiche di maggiore apertura e di cambiamento, anche profondo, nella composizione del personale dovrebbero riguardare anche il SISDe ed il CESIS<sup>75</sup>.

In particolare dovrebbe ridursi ad una percentuale minoritaria il c.d. “distacco”: e cioè il personale proveniente da altre Amministrazioni che, per periodi limitati, presta servizio all’interno degli apparati di Intelligence.

Fino ad ora i Servizi sono stati costituiti da personale in prestito dalla Difesa o dagli Interni che dopo un numero di anni variabile rientrava nell’Amministrazione di provenienza. Soprattutto a livello dirigenziale questo avveniva con una certa velocità. In genere in base ai cambiamenti dei Direttori del Servizio.

Tutto questo ha gravemente inciso sul livello dei Servizi stessi. Per la dottrina anglosassone, ad esempio, è un dato acclarato che, in base al tipo di training e di applicazione sul campo cui viene sottoposto, per addestrare un

analista servono non meno di tre/cinque anni e questo solo per metterlo in condizione di fare analisi in autonomia e con un sufficiente livello di conoscenza della materia.

Più in generale, il lavoro nell'Intelligence richiede una specifica professionalità che, tranne rare eccezioni, ha poco o nulla a che vedere con quella del militare o del poliziotto. Basti pensare alla differenza che c'è tra raccogliere ed analizzare informazioni in un contesto di polizia giudiziaria e raccoglierle ed analizzarle in ambito intelligence. Spesso si tratta di attività opposte e non semplicemente differenti.

La riforma dovrebbe – ma il condizionale è d'obbligo – risolvere questo problema, facendo nascere una burocrazia autonoma, correttamente selezionata ed addestrata, e rendendo così effettiva la separazione tra Servizi e Ministeri della Difesa e dell'Interno<sup>76</sup>.

### **La tutela degli operatori: garanzie funzionali, identità di copertura e attività simulate**

Un'importante novità introdotta dalla legge 124 è costituita dalle c.d. “*Garanzie funzionali*”.

Fino ad ora la legge non permetteva al personale dei Servizi di compiere, per fini istituzionali, attività configuranti reati (ad esempio: effrazioni di domicilio, di posta, furti ecc.), con il risultato che gli strumenti di raccolta informativa dell'Intelligence risultavano limitati, in buona sostanza, alle sole attività HUMINT e di intercettazione ed in quest'ultimo caso solo ai fini di contrasto al terrorismo.

Oltre ad esporre il personale a rischi di natura giudiziaria<sup>77</sup> l'assenza di garanzie funzionali (giuridicamente si tratta di speciali cause di giustificazione) ha inciso negativamente sull'operatività degli apparati e sulla loro efficacia. Limiti resi più evidenti, peraltro, dagli ampi poteri investigativi di cui invece dispone la polizia giudiziaria<sup>78</sup>. Con la legge 124 il legislatore fornisce ai Servizi gli strumenti indispensabili per la loro attività.

Gli artt. 17, 18 e 19 fissano regole dettagliatissime per quanto riguarda limiti e procedure<sup>79</sup>.

Brevemente, gli agenti segreti potranno compiere reati solo se autorizzati dal Presidente del Consiglio o dall'Autorità delegata se istituita. L'autorizzazione verrà inoltrata dal Direttore del Servizio il quale informerà della richiesta anche il Direttore del DIS. Nei casi di “*assoluta urgenza*”

l'autorizzazione verrà fornita dallo stesso Direttore del Servizio dando però immediata comunicazione al Presidente del Consiglio il quale, entro 10 giorni, la ratificherà se sussistono i presupposti.

Tutta la documentazione riguardante le richieste di autorizzazione saranno conservate presso il DIS in un *“apposito schedario segreto, unitamente alla documentazione circa le relative spese”* ed entro 30 giorni dalla conclusione delle operazioni nell'ambito delle quali sono state autorizzate tali attività il Presidente del Consiglio informerà il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (vedi infra).

L'autorizzazione non potrà essere concessa per il compimento di *“delitti diretti a mettere in pericolo o a ledere la vita, l'integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute o l'incolumità di una o più persone”*, di reati di attentato contro organi costituzionali e contro le assemblee regionali, di reati contro i diritti politici del cittadino, nonché - salvo casi specifici, individuati per legge - di delitti contro l'amministrazione della giustizia.

Infine, le garanzie funzionali non saranno valide riguardo alle sedi di partiti politici rappresentati in Parlamento o in un'assemblea o consiglio regionale, alle sedi di organizzazioni sindacali e nei confronti di giornalisti professionisti. Più in generale, si è previsto espressamente il divieto di autorizzare il compimento di reati per i quali non sia opponibile il segreto di Stato, fatti salvi i casi di infiltrazione in organizzazioni criminali di stampo mafioso o in formazioni eversive<sup>80</sup>.

Qualora vengano avviate indagini della Magistratura su taluna delle condotte autorizzate, il Direttore del Servizio opporrà l'esistenza della causa di giustificazione al magistrato e questi chiederà conferma al Presidente del Consiglio. Entro e non oltre dieci giorni il Capo del Governo deve confermare altrimenti la risposta si intende negativa<sup>81</sup>.

Sempre in tema di strumenti operativi, l'articolo 24 e l'articolo 25 autorizzano il ricorso a identità di copertura<sup>82</sup> ed alle c.d. *“attività simulate”*<sup>83</sup>.

## **Il controllo parlamentare**

Come abbiamo visto la riforma rafforza sia il potere del Presidente del Consiglio sia le capacità operative dei Servizi. Il legislatore ha quindi ritenuto indispensabile un parallelo rafforzamento dei poteri di controllo parlamentare attraverso un potenziamento delle competenze del Comitato

parlamentare, ora chiamato “*Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*”.

Compito del Comitato sarà quello di “*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*”<sup>84</sup>. Qualora riscontri condotte contrarie alle norme dovrà informare il Presidente del Consiglio ed i Presidenti delle Camere<sup>85</sup>.

I membri del Comitato passano da 8 a 10, cinque deputati e cinque senatori scelti dai Presidenti di Camera e Senato in modo da garantire la rappresentanza paritaria di maggioranza ed opposizione. Il presidente sarà scelto “*tra i componenti appartenenti ai gruppi dell’opposizione*”.

Il Comitato potrà audire il Presidente del Consiglio, l’Autorità delegata, i Ministri componenti il CIRS, i Direttori di DIS, AISE ed AISE e, in casi eccezionali, anche dipendenti del Sistema di sicurezza<sup>86</sup>. Potrà inoltre ascoltare ogni persona non appartenente all’Intelligence ma in grado di fornire elementi utili ai fini dell’esercizio del controllo.

Al Comitato sono attribuiti consistenti poteri di accesso alla documentazione dei Servizi – compresa quella riguardante le spese relative alle operazioni concluse - e agli atti giudiziari<sup>87</sup> nonché, fisicamente, agli uffici del Sistema di sicurezza.

Il Comitato dovrà essere informato preventivamente riguardo alle nomine dei Direttori e dei vice Direttori e sugli schemi di decreti e/o regolamenti riguardanti l’organizzazione del Sistema di informazione e lo stato del personale<sup>88</sup>.

Il Presidente del Consiglio ogni sei mesi (30 settembre e 31 marzo) dovrà presentare al Comitato una relazione<sup>89</sup> sull’attività dei Servizi ed un’analisi della situazione e dei pericoli per il Paese. Tale relazione conterrà anche il resoconto sull’andamento della gestione finanziaria nonché i dati su organico e reclutamento, sugli eventuali casi di assunzione mediante “*chiamata diretta nominativa con l’indicazione dei criteri adottati e delle prove sostenute*”<sup>90</sup>.

A sua volta il Comitato parlamentare presenterà una relazione annuale al Parlamento sull’attività svolta<sup>91</sup>.

## **La nuova disciplina del segreto di stato**

Con la legge 124 il legislatore ha apportato modifiche anche alla disciplina riguardante il segreto di stato. Una disciplina che, nel corso degli anni, aveva mostrato carenze e limiti di un certo rilievo.

Ex art. 39 sono coperti da segreto gli atti, i documenti, le notizie ed ogni altra cosa la cui diffusione è idonea a recar danno all'integrità della Repubblica, alla difesa delle Istituzioni, all'indipendenza dello Stato, alla preparazione ed alla difesa militare. In nessun caso però potranno essere coperti dal segreto di Stato documenti, notizie o cose che riguardanti fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale, delitti di strage e di associazione di stampo mafioso. Il segreto non potrà durare complessivamente per più di 30 anni<sup>92</sup>. Sarà il Presidente del Consiglio, come in passato, ad essere l'autorità responsabile per l'apposizione o la cessazione del segreto.

La legge prevede l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti da segreto di Stato. Di fronte all'opposizione del segreto l'autorità giudiziaria chiederà conferma al Presidente del Consiglio e se il segreto viene confermato – entro e non oltre 30 giorni - l'autorità giudiziaria non potrà tentare di acquisire in alcun modo, neanche indirettamente, le notizie coperte dal segreto. Inoltre, se per la definizione del processo è essenziale la conoscenza di quanto coperto dal segreto, il giudice dichiarerà di non doversi procedere.

Il segreto, però, non potrà mai essere opposto alla Corte Costituzionale. In tal modo il legislatore ha voluto garantire alla Corte l'effettivo esercizio dei propri poteri in materia di risoluzione dei conflitti di attribuzione, permettendole di conoscere approfonditamente la questione sulla quale dovrà giudicare.

## **Conclusioni**

Nella consapevolezza che qualunque riforma amministrativa impiega anni a produrre i suoi effetti e che, di conseguenza, non può essere valutata prima che sia trascorso un congruo periodo di tempo, non si può non riconoscere al Parlamento il grosso merito di avere riordinato il comparto Intelligence approvando alla quasi unanimità una legge di riforma che, seppur forse troppo articolata, era divenuta oramai assolutamente indispensabile.

Soprattutto in relazione a settori – si pensi alla materia del segreto di Stato o del rilascio del NOS – in cui le carenze legislative erano considerevoli.

Anche se da più parti<sup>93</sup> si riteneva essenziale superare il modello binario con la creazione di un unico Servizio, il legislatore ha optato per una riforma meno netta puntando ad un rafforzamento della guida politica e della sua struttura di supporto – il Presidente del Consiglio ed il DIS – assieme ad una più bilanciata distribuzione dei compiti tra i due Servizi<sup>94</sup>.

Come insegna, però, l'esperienza statunitense degli ultimi anni, l'elemento chiave per il buon funzionamento di un Servizio di Intelligence è il personale più che la sua struttura organizzativa.

Pur non sottovalutando l'importanza che le strutture hanno sul livello di efficacia ed efficienza di un'amministrazione<sup>95</sup> è facile dedurre, quindi, che sarà la capacità di selezione e addestramento che farà la differenza in futuro.

## Note

(1) Legge 3 agosto 2007, n°124.

(2) La legge precedente è la n° 801 del 1977.

(3) I lavori parlamentari sono iniziati a dicembre 2006 e si sono conclusi il primo agosto 2007.

(4) Già comandante del SIOS Esercito e dell'Arma dei Carabinieri.

(5) Già comandante dell'Esercito e Capo di Stato Maggiore della Difesa è stato Ministro della Difesa nel Governo Dini.

(6) Economista e Docente universitario è stato Ministro dell'Industria nel Governo Ciampi.

(7) Docente di Diritto Costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Messina, dal 2005 è Giudice della Corte Costituzionale.

(8) XII Legislatura, Atto Senato n° 4162.

(9) L. 124/07, art. 2, I comma.

(10) L. 124/07, art. 8, I comma

(11) L. 801/77, Articolo 5, I comma: "I reparti e gli uffici addetti alla informazione, sicurezza e situazione esistenti presso ciascuna forza armata o corpo armato dello Stato hanno compiti di carattere esclusivamente tecnico-militare e di polizia militare limitatamente all'ambito della singola forza armata o corpo. Essi agiscono in stretto collegamento con il SISMI".

Fino al 1997 ciascuna Forza Armata disponeva di un Servizio Informazioni Operative e Situazione (SIOS). Con la legge 25/97 è stato creato un unico Reparto Informazioni e Sicurezza (RIS) a livello interforze ed alle dipendenze dirette del Capo di Stato Maggiore della Difesa.

(12) L. 801/77, art. 1, I comma.

(13) L.801/77, art. 4, Il comma: “Il Ministro della Difesa, dal quale il Servizio dipende, ne stabilisce l’ordinamento e ne cura l’attività sulla base delle direttive e delle disposizioni del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell’articolo 1”; art.6, Il comma: “Il Ministro per l’Interno, dal quale il Servizio dipende, ne stabilisce l’ordinamento e ne cura l’attività sulla base delle direttive e delle disposizioni del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell’articolo 1”.

(14) L. 124/07, artt 6, VI comma e 7, VI comma.

(15) L’articolo 1, III comma stabilisce che: “Il Presidente del Consiglio dei ministri provvede al coordinamento delle politiche dell’informazione per la sicurezza, impartisce le direttive e, sentito il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, emana ogni disposizione necessaria per l’organizzazione e il funzionamento del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica.”

(16) Il Convegno è stato organizzato dal “Centro Studi Intelligence e Sicurezza” della Link Campus e si è svolto a Roma il 19 aprile.

(17) Il Ministero dell’Interno ad esempio, prima del 1977, disponeva di una propria struttura informativa: il Servizio di Sicurezza. Con la nascita del SISDe il Servizio di Sicurezza venne poi sostituito dall’Ufficio Centrale per le Investigazioni Generali e le Operazioni Speciali (detto anche UCIGOS). Per maggiori info vedi: <http://www.interno.it>.

(18) Non bisogna dimenticare che il Ministro dell’Interno è l’Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza, vedi L. 121/81, art. 1.

(19) Ex L. 14/07, articolo 1, I comma sono funzioni esclusive del Presidente del Consiglio: “a) l’alta direzione e la responsabilità generale della politica dell’informazione per la sicurezza, nell’interesse e per la difesa della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento; b) l’apposizione e la tutela del segreto di Stato; c) la conferma dell’opposizione del segreto di Stato; d) la nomina e la revoca del direttore generale e di uno o più vice direttori generali del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza; e) la nomina e la revoca dei direttori e dei vice direttori dei servizi di informazione per la sicurezza; f) la determinazione dell’ammontare annuo delle risorse finanziarie per i servizi di informazione per la sicurezza e per il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, di cui dà comunicazione al Comitato parlamentare di cui all’articolo 30”.

(20) In deroga alla legge 800/88 ove l’Autorità delegata sia un Ministro senza portafoglio il Presidente del Consiglio potrà conferire le deleghe senza previo parere del Consiglio dei Ministri, vedi art. 4, III comma della L. 124/07.

(21) Poteri che potranno essere avocati dal Presidente del Consiglio, totalmente o parzialmente, in ogni momento.

(22) Vedi L. 124/07, art. 3, II comma.

(23) L. 801/77, articolo 3, III comma: “Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, da un Sottosegretario di Stato”.

(24) Legge 124/07, articolo 5.

(25) Per l’elenco delle funzioni del CIIS vedi anche: <http://www.serviziinformazioneesicurezza.gov.it/pdcweb.nsf/pagine/ciis>

(26) Né nella legge 801/77 né nel DPR 756/94 si parla espressamente della partecipazione al CIIS del Sottosegretario di Stato con delega ai Servizi.

(27) Nel CIIS sedeva anche il Ministro dell’Industria.

(28) Nel CIIS le funzioni di segretario erano svolte dal Segretario generale del CESIS, vedi l’articolo 2 del DPR 756/94.

(29) Legge 124/07, art. 5 I comma. Nello svolgimento di tali funzioni la legge istituisce un canale diretto da DIS e CISR laddove stabilisce che tra i compiti del Dipartimento rientra anche quello di elaborare analisi globali da sottoporre al Comitato interministeriale, vedi art. 4, III comma, lettera d)

(30) A grandi linee il processo di ripartizione delle risorse finanziarie, ex art. 29, sarà il seguente: all’inizio di ogni esercizio finanziario il Presidente del Consiglio, sentiti i Direttori del DIS e delle due Agenzie e previa deliberazione del CISR, assegnerà le risorse ai vari organismi e stabilirà le somme da assegnare ai fondi ordinari e quelle da

assegnare ai fondi riservati. Lo stesso procedimento sarà adottato in caso di variazioni adottate nel corso dell'anno. Di tale ripartizione e delle eventuali modifiche deve essere data comunicazione al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica.

In materia di contabilità la legge stabilisce che il bilancio preventivo, contenente l'indicazione delle somme destinate alle spese riservate, ed il bilancio consuntivo delle spese ordinarie siano approvati con decreto del Presidente del Consiglio previa deliberazione del CISR. Presso il DIS sarà istituita una sezione staccata della Corte dei Conti la quale effettuerà il controllo di legittimità e regolarità della gestione sul bilancio consuntivo.

Le spese ordinarie saranno sottoposte a controllo preventivo da parte della Presidenza del Consiglio. Il bilancio consuntivo delle spese ordinarie sarà inviato al Comitato parlamentare assieme alla relazione della Corte dei Conti.

Le spese riservate, che possono essere adottate esclusivamente dai Direttori del DIS o dei Servizi e la cui documentazione dovrà essere conservata presso l'Ufficio centrale degli archivi, saranno rendicontate trimestralmente al Presidente del Consiglio al quale andrà indirizzata anche una relazione finale annuale. Un'informativa sulle "linee essenziali della gestione finanziaria delle spese riservate" dovrà essere contenuta nella relazione semestrale che il Presidente del Consiglio invierà al Comitato parlamentare.

(31) Ex artt. 6, VIII comma e 7, VIII comma i Direttori delle due Agenzie devono presentare al CISR un "rapporto annuale sul funzionamento e sull'organizzazione dell (e) Agenzi(e)".

(32) Sulla necessità di un tale organo si rimanda ad un interessante articolo del costituzionalista De Vergottini, "L'Italian Security Council", Fondazione Liberal n° 16 , reperibile presso <http://www.liberalfondazione.it/archivio/fl/numero16/devergotti.htm>

(33) Relazione del Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza sull'attività svolta nella XIV Legislatura, pag. 16 - [http://www.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/034/004/pdf002.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/034/004/pdf002.pdf) .

(34) Molto spesso, soprattutto sulla stampa, si è adoperato il termine CESIS per indicare sia il Comitato (ossia l'organo collegiale) sia la sua Segreteria Generale (ossia gli uffici a capo dei quali è posto il Segretario Generale del Comitato).

Nel corso degli anni il peso del Segretario Generale e degli uffici da questo dipendenti si è accresciuto. Si legge nella Relazione del Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza sull'attività svolta nella XIV Legislatura: "Il Segretario generale di questo Comitato esecutivo, che appare nella legge come organo servente del Collegio, ha assunto un ruolo di sempre maggiore rilievo. La svolta si è verificata nel 1991, quando per la prima volta a questo organo sono state affidate, per delega del Presidente del Consiglio ed anche sulla base di impegni assunti nell'ambito della Nato, le funzioni di Autorità nazionale per la sicurezza, di cui fino ad allora e a partire dagli anni '50, era stato titolare il capo del servizio segreto militare. L'allargamento ed il rafforzamento dei poteri del Segretario generale del CESIS sono un prodotto della prassi", Relazione CoPaSIS, pag. 16, disponibile presso [http://www.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/034/004/pdf002.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/034/004/pdf002.pdf) .

(35) L. 124/07, I e II comma: "Per lo svolgimento dei compiti di cui al comma 3 è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS).

Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'Autorità delegata, ove istituita, si avvalgono del DIS per l'esercizio delle loro competenze, al fine di assicurare piena unitarietà nella programmazione della ricerca informativa del Sistema di informazione per la sicurezza, nonché nelle analisi e nelle attività operative dei servizi di informazione per la sicurezza."

(36) Vedi L. 14/07, art. 4.

(37) Sarà inoltre compito del DIS "promuovere e garantire" lo scambio informativo tra Servizi e Forze di Polizia, vedi articolo 4, III comma, punto e)

(38) E' interessante notare come la legge preveda un rapporto biunivoco tra DIS ed Amministrazioni, vedi articolo 4, III comma, punto f)

(39) Vedi art. 4, V comma.

(40) Vedi art. 4, III comma, punto i)

(41) La legge prevede che gli ispettori che compongono l'Ufficio vengano selezionati e formati appositamente e, per tutelare la loro indipendenza, stabilisce l'impossibilità di transitare dall'Ufficio ispettivo alle Agenzie.

(42) "Finora le due braccia operative hanno agito senza alcun controllo interno, essendo sottoposte semplicemente a controlli esterni: quello all'interno dell'amministrazione, da parte del Governo; quello parlamentare, attraverso gli strumenti a ciò delegati; e quello della magistratura, che interviene come extrema ratio nel momento in cui siano state riscontrate violazioni reali o presunte della legge (...). L'istituzione di questo ufficio ispettivo porrebbe il comparto intelligence in una condizione più o meno unica all'interno dell'amministrazione, quella cioè di un organismo con un primo istituto di controllo al proprio interno. Considerata peraltro la delicatezza della materia trattata, la creazione di questo ufficio appare opportuna.", audizione del Generale Cucchi di fronte alla I Commissione "Affari Costituzionali" del Senato della Repubblica, 8 maggio 2007, pagg. 5 e 6 del resoconto stenografico.

(43) Art. 11, III comma.

(44) La legge non chiarisce quali siano le Amministrazioni interessate rimandando probabilmente ai regolamenti attuativi.

(45) Art. 9, I comma: "E' istituito nell'ambito del DIS, ai sensi dell'articolo 4, comma 7, l'Ufficio centrale per la segretezza (UCSe), che svolge funzioni direttive e di coordinamento, di consulenza e di controllo sull'applicazione delle norme di legge, dei regolamenti e di ogni altra disposizione in ordine alla tutela amministrativa del segreto di Stato e alle classifiche di segretezza di cui all'articolo 42."

(46) L'articolo 10 della legge 801/77 stabiliva che "nessuna attività comunque idonea per l'informazione e la sicurezza può essere svolta al di fuori degli strumenti, delle modalità, delle competenze e dei fini previsti dalla presente legge". Dell'UCSi, però, non c'è traccia all'interno della medesima legge.

(47) Fino al 1991 Autorità Nazionale per la Sicurezza sono stati, su delega del Presidente del Consiglio, i Direttori del Sismi. Da quella data la qualifica è stata attribuita ai Segretari del CESIS.

Essendo dipendente dall'ANS l'UCSi ha seguito tale spostamento ricollocandosi organicamente dal Sismi alla Segreteria Generale del CESIS - III Reparto.

(48) vedi D.P.C.M. 7 giugno 2005.

(49) Relazione del Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza sull'attività svolta nella XIV Legislatura, pag. 17, disponibile presso [http://www.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/034/004/pdf003.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/034/004/pdf003.pdf).

(50) Art. 9, II comma: "Competono all'UCSe: a) gli adempimenti istruttori relativi all'esercizio delle funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri quale Autorità nazionale per la sicurezza, a tutela del segreto di Stato; b) lo studio e la predisposizione delle misure volte a garantire la sicurezza di tutto quanto è coperto dalle classifiche di segretezza di cui all'articolo 42, con riferimento sia ad atti, documenti e materiali, sia alla produzione industriale; c) il rilascio e la revoca dei nulla osta di sicurezza (NOS), previa acquisizione del parere dei direttori dei servizi di informazione per la sicurezza e, ove necessario, del Ministro della difesa e del Ministro dell'interno; d) la conservazione e l'aggiornamento di un elenco completo di tutti i soggetti muniti di NOS."

(51) Vedi art. 9, dal III al XI comma.

(52) Il Sismi, fino ad oggi, ha avuto la responsabilità esclusiva dell'attività di controspionaggio sia all'estero che all'interno del Paese.

(53) L. 801/77, artt. 4 e 6, I comma.

(54) La l. 410/91 ha convertito in legge, con modifiche, il decreto legge 29 ottobre 1991, n° 345.

(55) Il SISMi competente all'estero ed il SISDe competente all'interno.

(56) Se si escludono poche eccezioni come la legge 410/91.

(57) Esiste "una forte struttura del SISMi operante ancora per compiti particolari che sono ad esso assegnati all'interno del Paese: il 20 per cento della forza SISMi, circa 450 persone, è orientato in tal senso", audizione del Generale Cucchi di fronte alla I Commissione "Affari Costituzionali" del Senato della Repubblica, 8 maggio 2007, pag. 4 del resoconto stenografico.

(58) In tal senso si veda l'audizione del Prefetto Gabrielli di fronte alla I Commissione "Affari Costituzionali" del Senato della Repubblica, 10 maggio 2007, pag. 27 del resoconto stenografico.

(59) L. 124/07, art. 6.

(60) L. 124/07, art. 7.

(61) L. 124/07, artt. 6 e 7, IV comma.

(62) Fino al 1977 il Servizio di Intelligence era unico e militare (SIFAR dal 1949 al 1965, SID dal 1965 al 1977).

(63) Affermava il Prefetto Gabrielli nella sua audizione di fronte alla I Commissione del Senato della Repubblica, il giorno 10 maggio 2007: "Tornando al SISDe, il servizio non ha controspionaggio. Siamo l'unico servizio latamente interno che si confronta nel consesso internazionale senza avere il controspionaggio, a differenza dell'MI5, della DST, del BFV e di tutti i servizi che non sono servizi unici (tipo il CNI o il MIT)", pagina 27 del resoconto stenografico.

(64) Può essere interessante esaminare il disegno di legge n° 4162 presentato in Senato nel 1999 che, come abbiamo visto, ha costituito il punto di partenza per l'elaborazione dell'attuale legge. Dalla lettura degli artt. 14 e 15 del ddl 4162 nonché della relazione introduttiva si evince che il contingente speciale sarebbe stato costituito dal personale del ruolo unico (che il ddl fissava in percentuale non superiore al 70% del contingente) stabilmente assunto dai Servizi e da personale non di ruolo assunto temporaneamente o perché distaccato da altre Amministrazioni, dopo apposite procedure selettive, o perché assunto mediante concorso dall'esterno della Pubblica Amministrazione. Il personale assunto a tempo determinato (sia dall'esterno che dall'interno della P.A.) dopo 3/6 anni sarebbe cessato dall'incarico. Solo al termine di tale periodo il personale a tempo determinato avrebbe potuto esercitare l'opzione per il transito al ruolo unico. In tal modo si voleva garantire un equilibrio tra "l'esigenza di un adeguato ricambio del personale (che consente tra l'altro di avvalersi di professionalità esterne) e quella, di segno opposto, di salvaguardare la specifica professionalità degli addetti agli organismi informativi".

(65) L. 124/07, art. 21, II comma, punto e)

(66) L. 124/07, art. 21, II comma, punto c)

(67) L. 124/07, art. 21, II comma, punto i)

(68) L. 124/07, art. 21, II comma, punto g)

(69) L. 124/07, art. 21, II comma, punto f)

(70) L. 124/07, art. 21, IX comma.

(71) Personalmente aver ricompresso in questa lista anche i giornalisti ed ministri di culto costituisce un errore.

(72) Audizione dell'Ammiraglio Branciforte di fronte alla I Commissione "Affari Costituzionali" del Senato della Repubblica, 10 maggio 2007: "A mio parere è noto che nel settore d'intelligence tre sono i fattori di cui è necessario tener conto per assicurare un supporto informativo efficace: l'integrazione delle informazioni, la condivisione delle stesse con tutti gli enti interessati e la tempestività del supporto informativo. Peraltro, la tecnologia moderna consente oggi di fare ciò che fino a qualche anno fa non era possibile: informare in tempo reale tutti coloro che hanno bisogno di conoscere (...).

L'aggiornamento che oggi il SISMi fornisce giornalmente, settimanalmente o mensilmente alle autorità politiche ed al CESIS non può essere trasmesso per il tramite di un organismo che non può aggiungere o modificare nulla su questa informazione. L'informazione deve giungere il più rapidamente possibile al destinatario il quale, se

avrà bisogno di chiarimenti, dovrà colloquiare direttamente con chi ha prodotto l'informazione.

La vera valenza del DIS come capo del Dipartimento di sicurezza del Presidente del Consiglio, oltre che nel ruolo di indirizzo e coordinamento dell'intera attività d'intelligence, dovrebbe risiedere nella valorizzazione delle informazioni ricevute dai servizi per l'elaborazione delle opzioni strategiche da sottoporre all'esame del Presidente del Consiglio nei vari settori dell'economia, della sicurezza e dei rapporti internazionali", pag. 5 del resoconto stenografico.

(73) in tal senso vedi l'audizione del Generale Cucchi davanti alla I Commissione "Affari Costituzionali" del Senato della Repubblica, 8 maggio 2007.

(74) Afferma il Generale Cucchi: "Quindi, vi è un cambiamento rilevante, un'apertura molto maggiore, e questo succederà un po' con tutto. Si pensi ai settori di intelligence economica: il SISMi, per esempio, ha un settore di intelligence economica che è composto unicamente da ufficiali della Guardia di Finanza, perché finora si è proceduto al reclutamento in modo tale che, considerato che era un servizio per così dire con le stellette, il settore di riferimento era la Guardia di Finanza. Adesso (ne abbiamo discusso), per qualsiasi analisi economica tutto si apre, tutto si amplia: dobbiamo reclutare facendo riferimento al Ministero degli affari esteri per la parte economica e per la Direzione affari economici, alla Banca d'Italia, all'Ufficio cambi, e così via dicendo, quindi in sostanza all'interno di tutta quella che può essere la realtà economica italiana. In un certo senso, ciò rappresenta un grosso passo in avanti perché può portare ad una maggiore efficacia in molti settori

La perdita di queste due etichette precise da parte dei servizi consente anche una differenziazione nel reclutamento. Di fatto, avevamo una parte che era esclusivamente militare, il SISMi, e dall'altra un SISDe che era costituito per circa tre quarti da personale di polizia e per la parte restante da personale proveniente dalla carriera prefettizia, quindi con un reclutamento concentrato tutto sul Ministero dell'Interno. Ora, un'opera di intelligence che sia veramente aperta in tutte le direzioni, come serve ad un Paese come il nostro, richiede un reclutamento molto più vasto e molto più variato. In quest'ottica, il venir meno di queste due etichette rende molto più agevole (per lo meno, noi pensiamo che renda più agevole) procedere ad un reclutamento che sia più diffuso e variato e quindi più rispondente alle esigenze che si prospettano.", audizione di fronte alla I Commissione "Affari Costituzionali" del Senato della Repubblica, 8 maggio 2007, pagg. 14 e 15 del resoconto stenografico.

(75) "Il CESIS, di cui ho la responsabilità, in questo momento è un organismo il cui reclutamento, per la sua storia, ha avuto luogo soprattutto a livello di Ministero dell'Interno, come il SISDE; poiché il CESIS deve diventare un organismo di coordinamento innestato nella Presidenza del Consiglio, anch'esso, in un certo senso, progressivamente e compatibilmente con le esigenze di sistemazione del personale esistente, dovrà perdere questa caratteristica ed assumerne un'altra molto più varia e differenziata.", audizione del Generale Cucchi, di fronte alla I Commissione "Affari Costituzionali" del Senato della Repubblica, 8 maggio 2007, pag. 15 del resoconto stenografico.

(76) E' infatti evidente che i due Ministeri continuerebbero ad esercitare informalmente un'influenza non trascurabile sul comparto Intelligence nel caso in cui, come avviene adesso, la quasi totalità del personale fosse da questi distaccato.

La separazione, d'altronde, nel medio-lungo periodo potrebbe far emergere conflitti tra differenti apparati della sicurezza ove questi si trovino ad operare sulle stesse materie. Soprattutto adesso che la legge finalmente fornisce all'Intelligence gli strumenti necessari (vedi infra) per poter svolgere autonomamente e compiutamente la propria attività di ricerca informativa. Conflitti che fino ad oggi sono stati in parte evitati o comunque contenuti proprio dall'appartenenza alle medesime Amministrazioni. Per fare un esempio basti pensare al potenziale di competizione/conflittualità insito nei rapporti tra AISI e Polizia di Prevenzione in materia di terrorismo e, più in generale tra AISI e Ministero dell'Interno.

(77) Si sono verificati casi in cui, a causa della mancanza delle c.d. garanzie funzionali, il Governo è dovuto intervenire apponendo il Segreto di Stato per evitare al personale dei Servizi coinvolgimenti in procedimenti giudiziari o condanne penali. Per un esempio si legga “Un singolare caso di conflitto tra potere politico e potere giudiziario in tema di segreto di stato”, di I. F. Caramazza, Per Aspera ad Veritatem n° 15 - Settembre/Dicembre 1999, disponibile presso <http://www.sisde.it/sito/Rivista15.nsf/servnavig/9>

(78) “Mentre nel corso del tempo la polizia giudiziaria ha avuto enormi poteri (l’attività under covering, che con la legge n. 146 del 2006 ha completato tutti i possibili scenari di penetrazione informativa; tutte le possibilità di intercettazione ambientale di carattere sia giudiziario che preventivo), il SISDe può svolgere solo attività HUMINT e di intercettazione limitatamente al terrorismo, come previsto dalla legge n. 155 del 2005. Allora, mi e vi domando, un servizio siffatto, rispetto alle corazzate della polizia giudiziaria (ROS, GICO, SCICO, SCO, DIA, DCSA, squadre mobili), quale prodotto può garantire in termini preventivi?

Credo che quel poco che oggi riusciamo a fare sia il frutto dell’abnegazione di molte persone che lavorano all’interno del servizio con grande difficoltà e sforzo, ma senza strumenti idonei.”, Audizione del Prefetto Gabrielli di fronte alla I Commissione “Affari Costituzionali” del Senato della Repubblica, 10 maggio 2007, pagg. 27 e 28 del resoconto stenografico.

(79) Diversi esperti, riuniti presso la Link Campus University di Roma per un convegno sulla legge di riforma, hanno espresso parere negativo su questa parte della legge proprio per la rigidità delle procedure stabilite oltre che per i limiti fissati.

(80) Vedi “Servizi Segreti verso la riforma: la discussione in Parlamento”, C. Scajola, Gnosis n. 1/2007, disponibile presso <http://www.sisde.it/Gnosis/Rivista10.nsf/ServNavig/5>

(81) Ove sorgano conflitti di attribuzione tra Magistratura e Governo la legge prevede che la Corte Costituzionale abbia “pieno accesso agli atti del procedimento e al provvedimento di autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri, con le garanzie di segretezza che la Corte stabilisce.”, L. 124/07, art. 19, VIII comma.

(82) L. 124/07, art. 24: “1. Il direttore generale del DIS, previa comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri o all’Autorità delegata, ove istituita, può autorizzare, su proposta dei direttori dell’AISE e dell’AISI, l’uso, da parte degli addetti ai servizi di informazione per la sicurezza, di documenti di identificazione contenenti indicazioni di qualità personali diverse da quelle reali. Con la medesima procedura può essere disposta o autorizzata l’utilizzazione temporanea di documenti e certificati di copertura.

2. I documenti indicati al comma 1 non possono attestare le qualità di agente e di ufficiale di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza.

3. Con apposito regolamento sono definite le modalità di rilascio e conservazione nonché la durata della validità dei documenti e dei certificati di cui al comma 1. Presso il DIS è tenuto un registro riservato attestante i tempi e le procedure seguite per il rilascio dei documenti e dei certificati di cui al comma 1. Al termine dell’operazione, il documento o il certificato è conservato in apposito archivio istituito presso il DIS.”

(83) L. 124/07, art. 25: “1. Il direttore generale del DIS, previa comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri o all’Autorità delegata, ove istituita, può autorizzare, su proposta dei direttori dell’AISE e dell’AISI, l’esercizio di attività economiche simulate, sia nella forma di imprese individuali sia nella forma di società di qualunque natura.

2. Il consuntivo delle attività di cui al comma 1 è allegato al bilancio consuntivo dei fondi riservati.

3. Con apposito regolamento sono stabilite le modalità di svolgimento delle attività di cui al comma 1.”

(84) L. 124/07, art. 30, Il comma.

(85) L. 124/07, art. 34.

(86) L. 124/07, art. 31

(87) In particolare vedi L. 124/07, art. 30, commi dal IV al XII.

(88) L. 124/07, artt. 32 e 33.

(89) Le relazioni semestrali al Comitato parlamentare non devono essere confuse con la relazione annuale che il Governo dovrà trasmettere al Parlamento in merito alla politica dell'informazione e sui risultati ottenuti, ex art. 38.

(90) L. 124/07, art. 33.

(91) L. 124/07, art. 35.

(92) Precedentemente il segreto di Stato era teoricamente illimitato con la legge di riforma invece viene fissato un termine massimo di 15 anni decorsi i quali chiunque vi abbia interesse potrà richiedere al Presidente del Consiglio di avere accesso ai documenti coperti da segreto. Entro 30 giorni dalla richiesta o viene concesso l'accesso oppure, con provvedimento motivato trasmesso anche al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, il Capo del Governo proroga il segreto. Complessivamente, comprese eventuali proroghe, il segreto non può superare i trenta anni.

(93) Art. 202, VII comma C.P.P come modificato dall'art. 40 della l. 124/07: "Quando è sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, qualora il conflitto sia risolto nel senso dell'insussistenza del segreto di Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri non può più opporlo con riferimento al medesimo oggetto. Qualora il conflitto sia risolto nel senso della sussistenza del segreto di Stato, l'autorità giudiziaria non può né acquisire né utilizzare, direttamente o indirettamente, atti o documenti sui quali è stato opposto il segreto di Stato".

(93) Ad esempio, l'ex Ministro dell'Interno Pisanu ed il Presidente emerito Cossiga.

(94) Tramite i regolamenti e attraverso la funzione di coordinamento sarà necessario evitare, o ridurre al minimo, le sovrapposizioni di competenze e le duplicazioni in settori caratterizzati, per così dire, da alta "fluidità" territoriale (ad es.: il terrorismo e la grande criminalità organizzata).

(95) Per un interessante studio sul ruolo delle strutture organizzative nell'Intelligence Community USA vedi: "Spying Blind - The CIA, the FBI, and the Origins of 9/11" di Amy Zegart, Princeton Press.