

# UNIVERSITÀ DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di laurea magistrale in Giurisprudenza

## IL RUOLO DEI SERVIZI SEGRETI IN UNA MODERNA DEMOCRAZIA

PECULIARITÀ E CONFIGURAZIONE DEL SISTEMA  
D'INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA  
ALL'INTERNO DELLA P.A. (LEGGE N.124/2007)

Relatore

Chiar.mo Prof.  
Alfredo Fioritto

Candidato

Carlo Maria Basile

Controrelatore

Chiar.mo Prof.  
Alberto Massera

ANNO ACCADEMICO 2012/2013

*“Non c’è nulla di nascosto che non sarà svelato,  
né di segreto che non sarà conosciuto.  
Pertanto ciò che avrete detto nelle tenebre, sarà udito in piena luce  
e ciò che avrete detto all’orecchio nelle stanze più interne,  
sarà annunziato sui tetti.”*  
Luca 12, 2-4

## INDICE

### INTRODUZIONE

#### CAPITOLO I: PROFILI STORICI

1.1	origini	7
1.2	Servizi Segreti e fascismo	11
1.3	risvolti costituzionali e Servizi Segreti nel dopoguerra	17
1.4	la legge n. 801/1977	23

#### CAPITOLO II: LA RIFORMA DEL 2007 E LA LEGGE DI MODIFICA N 133/2012, NORMATIVA ATTUALE

2.1	l'organizzazione politico-amministrativa	29
2.2	l'organizzazione operativo-amministrativa	35
2.3	gestione delle risorse umane e materiali	47

#### CAPITOLO III: L'ATTIVITÀ DI INTELLIGENCE

3.1	definizione e caratteristiche	55
3.2	rapporti con la magistratura e con le forze di polizia	61
3.2.1	il caso Abu Omar	67
3.3	le garanzie funzionali: profili penali	73
3.4	l'intelligence c.d. "economica" e sicurezza informatica	86
3.4.1	il caso Snowden	92

#### CAPITOLO IV: IL SISTEMA DEI CONTROLLI

4.1	il controllo amministrativo: il Presidente del Consiglio e l'Ufficio Ispettivo	98
4.2	il controllo parlamentare: il COPASIR	107

## CAPITOLO V: IL SEGRETO DI STATO

5.1	disciplina introdotta con la legge n. 124/2007	121
5.2	giurisprudenza	136

## CAPITOLO VI: CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

6.1	configurazione del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica all'interno della P.A.	145
6.2	il ruolo dei Servizi in una moderna democrazia, prospettive possibili	155

RIFERIMENTI NORMATIVI	162
-----------------------	-----

GIURISPRUDENZA CITATA	166
-----------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	168
--------------	-----

RINGRAZIAMENTI	173
----------------	-----

## Introduzione

*L'istituto dei Servizi Segreti è uno dei più complessi della Pubblica Amministrazione.*

*Esso presenta numerose peculiarità che lo contraddistinguono dalle altre amministrazioni dello Stato da cui si discosta, oltre che per l'attività svolta, anche e soprattutto per le finalità proprie di tale attività e per le modalità con cui tale attività viene svolta.*

*Codeste caratteristiche sono tali da permettere che l'istituto in questione sia disciplinato in modo del tutto differenziato dalle rimanenti pubbliche amministrazioni, tanto da consentire consistenti deroghe ai principi generali del diritto amministrativo ed addirittura ad alcuni principi fondamentali dell'ordinamento.*

*Il presente lavoro si propone di capire in che modo si configurino tali deroghe, come si giustificano nell'ottica di un ordinamento democratico e costituzionale quale il nostro e quali siano i limiti entro i quali sia lecito spingersi nello svolgimento dell'attività dei Servizi di informazione e sicurezza della Repubblica.*

*Per giungere a tali conclusioni si renderà necessaria un'analisi analitica dell'istituto, la quale non potrà che partire dall'inquadramento storico dello stesso, essendo infatti personalmente convinto che non si possa comprendere a fondo un istituto giuridico senza risalire a quelle che sono le sue più remote origini.*

*La trattazione centrale verrà poi riservata alla normativa attuale contenuta nella l. 127/2007, (la quale ha riformato completamente l'istituto), ed all'attività svolta dai Servizi di informazione e di sicurezza nell'attuazione delle funzioni cui sono preposti dall'ordinamento.*

*L'analisi si comporrà anche della trattazione di alcuni casi di specie i quali di volta in volta si riterranno funzionali alle conclusioni cui il presente lavoro si propone di giungere, al fine di fornire una visione completa dell'attività dei Servizi, in modo tale che si abbia un riscontro pratico che ci aiuti nella comprensione della realtà, così che tale lavoro non si adagi su un piano esclusivamente e meramente teorico.*

*Verrà poi esaminata la giurisprudenza del settore, avendo riguardo in particolare all'aspetto più delicato della materia: il segreto di Stato.*

*Naturalmente sono conscio del fatto che la materia dell'istituto in questione sia molto vasta e suscettibile di abbracciare numerosissime problematiche che sfocino in vari campi del diritto (oltre quello amministrativo), primi fra tutti quello costituzionale, quello internazionale e quello penale.*

*Questo lavoro pertanto non ha certo la pretesa di risolversi in una trattazione esaustiva dalla materia ma si offre piuttosto come un'analisi critica della stessa non meramente ricognitiva ma finalizzata ad una comprensione di carattere esegetico dell'istituto così come configurato attualmente ed avendo riguardo alle possibili prospettive ed implicazioni future dello stesso, nell'ottica di una realtà sociale sempre più condizionata dall'avvento delle moderne tecnologie.*

*Carlo Maria Basile*

*Pisa 23-09-2013*

## CAPITOLO I: PROFILI STORICI

### 1.1 ORIGINI

L'istituto dei Servizi di informazione e di sicurezza dello Stato ha avuto una sua razionalizzazione e sistemazione organica a livello legislativo solamente sul finire degli anni settanta dello scorso secolo.

Difatti è la legge n 801 datata 24 ottobre 1977 a fornirci la disciplina analitica dei servizi di informazione e di sicurezza della Repubblica, rimasta in vigore sino alla recente riforma del 2007 la quale ha dato origine all'assetto attuale dell'istituto.

Tale legge del '77 pose finalmente fine alla situazione normativa e regolamentare che l'istituto si trascinava dietro sin dalle sue più remote origini: una situazione caratterizzata da una normativa estremamente frammentaria e disorganica nella quale vi erano vari organismi preposti a quella che tradizionalmente è denominata attività di intelligence, ovvero quella della raccolta di informazioni per la sicurezza interna ed esterna dello Stato<sup>1</sup>, organismi le cui funzioni non erano delimitate in modo netto e che si prestavano spesso a reciproche interferenze.

Tale situazione germogliò sin dalla creazione dei primi apparati militari cui furono attribuite funzioni di spionaggio e controspionaggio e si protrasse per oltre un secolo, andando ben oltre il passaggio da un ordinamento monarchico (liberale prima e totalitario poi), ad un ordinamento repubblicano, democratico e costituzionale.

Proseguendo per gradi la trattazione, le origini storiche da cui si possa cominciare a delineare l'istituto nel nostro territorio nazionale con le peculiarità che poi lo caratterizzeranno in seguito sono probabilmente da rinvenirsi nell'esperienza preunitaria.

Certo è da dire che l'attività di intelligence quale complesso di attività segrete volte a garantire la sicurezza di uno Stato trae origini antichissime.

---

<sup>1</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

L'impero romano sotto Diocleziano disponeva di "agentes in rebus", dei corrieri inviati nelle province a svolgere attività di vigilanza<sup>2</sup>, ma tracce di attività di spionaggio sono rinvenibili dalla più remota antichità.

Riferimenti si possono infatti riscontrare persino nella Bibbia, la quale ci racconta che Mosè inviò gruppi di esploratori nel paese di Canaan per osservare le qualità e la consistenza del popolo, le caratteristiche della regione, gli appostamenti difensivi esistenti (Numeri 13:17)<sup>3</sup>.

Più in generale è chiaro che qualsiasi entità territoriale che si sia storicamente affermata abbia sentito l'esigenza di svolgere attività di tal genere.

Non è questa la sede per esaminare le variegata e complesse esperienze che si sono sviluppate nel corso dei secoli, ai fini della nostra trattazione sarà sufficiente prendere le mosse dall'assetto preunitario che ha dato i natali all'istituto in senso moderno. Più precisamente dal 1854, anno nel quale venne istituito nel Regno di Sardegna il servizio segreto del Ministero degli Esteri, che si affiancava l'anno successivo ai Servizi Segreti militari<sup>4</sup>.

Tale data assume rilievo in ragione della scelta del governo sabaudo di attribuire anche ad una struttura non dipendente dal Ministero della Guerra talune funzioni di intelligence. Va detto peraltro che nonostante questo, la concezione che fu da subito predominante circa la natura dell'istituto ed il suo inquadramento nella Pubblica Amministrazione fu di carattere militare.

Nel 1863 infatti, all'indomani dell'unità, fu costituito un organo centrale di direzione dell'attività informativa presso lo Stato Maggiore dell'esercito<sup>5</sup>.

Tale organo viene considerato come il primo organo italiano di polizia informativa<sup>6</sup>.

Al suo comando fu preposto il colonnello Edoardo Dirquet, un ufficiale nato a Budapest<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Da: "la nostra storia", sito ufficiale del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, in <http://www.sicurezza nazionale.gov.it/sistr.nsf/chi-siamo.html>

<sup>3</sup> C.MOSCA, S.GAMBACURTA, G.SCANDONE, M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato* (legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

<sup>4</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

<sup>5</sup> G.DE LUTHIS, *storia dei servizi segreti in italia*, Roma, Editori Riuniti, 1985

<sup>6</sup> Cfr. nota 2

Naturalmente entrambe le scelte, ossia quella di collocare l'ufficio informazioni all'interno dello Stato Maggiore dell'esercito e quella di attribuirne il comando ad un ufficiale di origini ungheresi, e dunque profondo conoscitore dell'impero Austro Ungarico, si rivelano per noi emblematiche.

Entrambe sono indicative del fatto che l'esigenza avvertita come preponderante per garantire la sicurezza dello Stato era di tipo militare.

Del resto non sarebbe potuta essere altrimenti, considerato il fatto che storicamente il pericolo principale tale da mettere a repentaglio la vita di uno Stato è quasi sempre derivato dall'esterno.

A maggior ragione un paese come il nostro, con la fragilità dovuta all'unità appena raggiunta e che si affacciava sullo scenario europeo con un potente nemico storico come l'Austria, con il quale era ancora aperto il conto risorgimentale per l'annessione al neonato regno d'Italia delle terre irredente: il Veneto, il Trentino, il Friuli, l'Istria e la Dalmazia, ancora in mano asburgica.

L'ufficio di informazioni dello Stato Maggiore ebbe peraltro vita breve, essendo stato soppresso nel 1866 a seguito delle sconfitte di Lissa e Custoza durante la terza guerra d'indipendenza, per poi essere ricostituito nel 1900.<sup>8</sup>

Nel frattempo sul finire del secolo nasce l'Ufficio Riservato del Ministero dell'Interno, ufficio che segna un passaggio storico per l'intelligence italiana, che si costituisce così secondo un "doppio binario": l'attività per la sicurezza esterna affidata ad organismi militari e quella interna ad organismi civili<sup>9</sup>.

Il mutamento di concezione trae la sua ratio dalla presa di coscienza del profondo cambiamento ideologico e culturale che investì il continente in quegli stessi anni.

Il progressivo avanzamento della questione sociale con tutte le conseguenze ed essa collegate infusero nel governo e nella monarchia l'idea che la sicurezza dello Stato potesse essere minata non soltanto dall'esterno ma anche dall'interno.

---

<sup>7</sup> G.DE LUTIIIS, *storia dei servizi segreti in italia*, Roma, Editori Riuniti, 1985

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>9</sup>Da: "la nostra storia", sito ufficiale del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, in <http://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/chi-siamo.html>

Il passare degli anni vide progressivamente il costituirsi prolifico di altri organismi simili a quelli summenzionati.

Ciò condusse a risultati disastrosi con lo scoppiare del primo conflitto mondiale, durante il quale i Servizi militari si moltiplicarono.

Essi entrarono inevitabilmente in conflitto fra loro, il che spesso condusse ad episodi dalle rilevanti conseguenze negative, come l'affondamento dell'incrociatore corazzato Leonardo Da Vinci e l'esplosione delle fabbriche di munizioni di Ancona e Genova attuate dai servizi spionistici austriaci senza che i nostri ne avessero il minimo sospetto<sup>10</sup>.

I tragici eventi di Caporetto confermarono le macroscopiche carenze strutturali del sistema, che peraltro ebbe modo di risollevarsi assieme al resto del paese contribuendo allo slancio d'orgoglio che portò dalla strenua resistenza del Piave alla vittoria finale del 1918.

Era chiaro però che l'istituto dovesse essere riformato organicamente.

---

<sup>10</sup> G.DE LUTIS, *storia dei servizi segreti in italia*, Roma, Editori Riuniti, 1985

## 1.2 SERVIZI SEGRETI E FASCISMO

Gli anni che seguirono il primo conflitto mondiale furono molto tormentati e si conclusero come noto con la presa del potere da parte di Benito Mussolini.

Il passaggio al regime totalitario non poteva che influire in maniera considerevole nella concezione e nella disciplina dell'istituto oggetto della presente trattazione.

È chiaro che un istituto con le peculiarità proprie dei Servizi di informazione e di sicurezza, il quale era da sempre sfuggito all'ambito di una regolamentazione legislativa per restare in quella esclusiva dell'esecutivo<sup>11</sup> (tale stato di cose peraltro proseguirà anche dopo la caduta del fascismo), si sposava perfettamente con le finalità proprie di un regime totalitario. Ciò sia grazie alla piena disponibilità di disporre del servizio da parte del governo, sia per la segretezza che circonda l'attività del servizio stesso.

Appare utile ai fini della trattazione soffermare l'attenzione su questo punto.

L'istituto dei servizi segreti è strettamente necessario per garantire la sicurezza vitale di uno Stato, al pari di altri istituti quali la difesa, e ciò in ragione sia del fatto che qualunque altro stato estero possiede istituti analoghi, sia del fatto che qualsiasi Stato abbia fisiologicamente la necessità di avvalersi di organismi che esercitino attività di controllo e vigilanza all'esterno e all'interno e che tale attività non possa essere proficuamente svolta se non in modalità segrete.

Dall'altro lato però un istituto che fisiologicamente non possa configurarsi in altro modo, altrettanto fisiologicamente si presta ad essere un pericoloso strumento per l'attuazione di attività illecite.

Questo pericolo è insito nell'istituto, e risulta molto difficile da eliminare anche per uno Stato democratico, che pure si avvalga di un sistema di controlli.

Un regime totalitario viceversa può sfruttare questo lato dell'istituto nell'attuazione delle sue finalità.

---

<sup>11</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

Mussolini intuì immediatamente le potenzialità offensive dell'istituto in questione e provvide a riformarlo dapprima nell'ambito militare e successivamente in quello civile.

Nel 1925, con il decreto n 1809, nasce il SIM (servizio di informazioni militari), istituito come unico servizio per le tre forze armate<sup>12</sup>: regio esercito, regia marina e regia aeronautica (essendo i carabinieri ancora inquadrati nell'esercito).

Negli anni 30 subì poi una profonda ristrutturazione con l'istituzione di undici centri di controspionaggio e la creazione di speciali strutture per l'attivazione di operazioni sotto copertura<sup>13</sup>. Nei suoi primi anni di vita l'avvicendamento dei comandanti del SIM avvenne in maniera considerevolmente rapida, in ragione del fatto che Mussolini probabilmente temeva che la prolungata gestione del sistema da parte di una sola persona avrebbe potuto costituire la premessa per la creazione di un potere alternativo<sup>14</sup>.

Il principio di un avvicendamento rapido dei funzionari dello Stato che rivestano ruoli particolarmente delicati è un principio che riveste una particolare importanza, costituendo una delle possibili attuazioni dei più generali principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Nel caso di specie si deve ritenere però che la ratio delle scelte del capo del governo sia da rinvenire non tanto nel fatto che la permanenza al comando della stessa persona per un numero considerevole di anni osti ad un utilizzo imparziale dell'istituto, quanto al contrario sia d'ostacolo ad un utilizzo parziale dello stesso, ovvero l'utilizzo politico dei servizi segreti che Mussolini aveva in mente.

Tant'è vero che nel momento in cui il duce del fascismo riuscirà a trovare nella persona di Mario Roatta l'uomo giusto per una conduzione del servizio di informazioni militari orientata in tal senso, lo lascerà a capo dello stesso dal 1934 al 1939.

---

<sup>12</sup>C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

<sup>13</sup> *ibidem*

<sup>14</sup> G.DE LUTIS, *storia dei servizi segreti in italia*, Roma, Editori Riuniti, 1985

Con la gestione Roatta il SIM abbandonerà progressivamente le finalità di un servizio di spionaggio e controspionaggio militare assumendo tutte le caratteristiche dei moderni servizi segreti paralleli, intensificando in particolar modo l'utilizzo di strumenti quali l'intercettazione telefonica<sup>15</sup>.

In tali anni dunque l'istituto dei servizi segreti si trasformò in uno strumento politico nelle mani del regime, macchiandosi di vari crimini, fra i quali vale la pena di ricordare l'assassinio dei fratelli Rosselli, due esponenti antifascisti riparati in Francia.

Peraltro la riorganizzazione dell'istituto dei Servizi Segreti attuata nel corso dell'esperienza totalitaria non fu limitata alla creazione del SIM, la quale tra l'altro come detto precedentemente si era resa necessaria a seguito dei non brillanti risultati ottenuti nel primo conflitto mondiale.

Sicuramente il servizio militare, il quale esercitava azione principalmente esterna, necessitava di una riorganizzazione e di un potenziamento, anche nell'ottica di una politica estera aggressiva che si andava evolvendo verso una nuova impresa coloniale in Africa Orientale.

Tutto ciò però non si poneva in discontinuità con le politiche dei governi liberali che precedettero l'esperienza fascista e dunque l'istituzione del SIM si poneva in un'ottica evolutiva coerente con la concezione storica dell'istituto, concezione che vale la pena ribadirla lo vide nascere come istituto di prevenzione per la sicurezza dello Stato minata da pericoli derivanti dall'esterno.

Ciò che invece si pone quale reale elemento di discontinuità tale da farci comprendere il mutamento radicale della concezione dell'istituto propria di un regime totalitario fu la costituzione nel 1930 dell'OVRA (opera di vigilanza per la repressione dell'antifascismo).

In realtà tale organismo era già attivo fin dal 1926 quale polizia fascista.

---

<sup>15</sup> G.DE LUTIS, *storia dei servizi segreti in italia*, Roma, Editori Riuniti, 1985

Nel 1927 nacque il primo nucleo istituzionalizzato: “l’ispettorato speciale di polizia”, costituito presso la Divisione Affari Generali e Riservati del Ministero dell’Interno, che nel 30 prenderà la denominazione di OVRA<sup>16</sup>.

Lo studioso De Lutiis, riprendendo quanto affermato da Guido Leto<sup>17</sup> (capo storico dell’OVRA), riporta come la struttura dell’organizzazione fosse articolata in circa ottanta funzionari, seicento agenti ai quali facevano capo migliaia di informatori occulti e insospettabili<sup>18</sup>.

Sempre il De Lutiis rileva che secondo alcune fonti<sup>19</sup> vi fu in quegli anni un eccezionale aumento dei fondi segreti a disposizione della polizia, che passarono da tre milioni di lire a cinquanta, cifra incredibile se paragonata al corrispondente aumento dei fondi del SIM da due a quattro milioni di lire<sup>20</sup>.

Quand’anche le cifre non fossero state proprio quelle, non v’è dubbio che l’OVRA fosse un organismo dotato di una struttura e di risorse finanziarie poderose, ed il fatto che vi fosse una sproporzione rispetto alle risorse del SIM, a netto vantaggio della prima rispetto al secondo, appare molto indicativo.

Con la costituzione dell’OVRA ci troviamo di fronte ad una vera e propria istituzionalizzazione dell’utilizzo politico dei servizi segreti.

Il passaggio storico che ne consegue è il mutamento della precedente concezione riguardante il pericolo per la sicurezza dello Stato che dall’esterno passa all’interno, il che porta inevitabilmente ad un potenziamento dell’istituto dei servizi segreti civili rispetto quelli militari.

L’attività principale dei Servizi è dunque incentrata sulla repressione degli esponenti antifascisti, essendo come detto spesso preposti a tale attività anche i Servizi militari.

---

<sup>16</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

<sup>17</sup> GUIDO LETO, *i libri segreti dell’ovra aperti dal suo capo*, in *l’Europeo*, 18 marzo 1956

<sup>18</sup> G.DE LUTIIS, *storia dei servizi segreti in italia*, Roma, Editori Riuniti, 1985

<sup>19</sup> Cfr ROMANO CANOSA, *la polizia in italia dal 1945 ad oggi*, Bologna, il Mulino, 1976 che riprende CESARE ROSSI, *personaggi di ieri e di oggi*, Milano, Ceschina, 1960

<sup>20</sup> Cfr. nota 18

Questa situazione subirà un parziale mutamento con l'ingresso dell'Italia nel secondo conflitto mondiale e l'inevitabile potenziamento dei Servizi Segreti militari che ne conseguirà.

Peraltro proprio allo scoppio del conflitto le modifiche istituzionali che riguardarono i servizi furono tali da far perdere quello che probabilmente rappresentò l'unico merito della riforma dei servizi perpetuata dal fascismo, ovvero quello di aver ricondotto ad unità la struttura organizzativa dei servizi militari.

Infatti nel 1940 il controspionaggio veniva separato dal SIM diventando un servizio a parte: il CSMSS (controspionaggio militare e servizi speciali)<sup>21</sup>.

Inoltre la regia marina e la regia aeronautica si dotarono ciascuna di un proprio apparato di Servizi Segreti, rispettivamente il SIS (servizio informazioni segrete) ed il SIA (servizio informazioni dell'aeronautica), rimanendo il SIM solamente il servizio dell'esercito.

Inutile dire che i risultati assunsero pieghe grottesche, arrivando a reciproci pedinamenti e vicendevoli arresti<sup>22</sup>.

A seguito delle note vicende dell'8 settembre 1943 il governo di Brindisi presieduto da Badoglio provvide ad una sommaria riforma dell'istituto, non potendo più rimanere in vita l'assetto previgente.

Il SIM viene sciolto una prima volta per poi ricostituirsi e esserne sciolto una seconda nel 1945, ritornando ad essere Ufficio di Informazioni dello Stato Maggiore<sup>23</sup>.

Nel 1944 venne istituito il SIS, servizio di informazioni speciali (da non confondersi con il SIS della marina militare) cui vennero attribuite le competenze della divisione Affari Generali e Riservati del Ministero dell'Interno (cui faceva capo l'OVRA).

---

<sup>21</sup> G.DE LUTIS, *storia dei servizi segreti in italia*, Roma, Editori Riuniti, 1985

<sup>22</sup> *ibidem*

<sup>23</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

Il SIS rimarrà in vigore sino al 48, anno in cui la divisione Affari Generali Riservati riprenderà le sue funzioni<sup>24</sup>, questa volta però al servizio di un ordinamento repubblicano-democratico.

---

<sup>24</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione , Milano, Giuffrè 2003

### 1.3 RISVOLTI COSTITUZIONALI E SERVIZI SEGRETI NEL DOPOGUERRA

Il 1° Gennaio 1948 entra in vigore la Costituzione della Repubblica Italiana.

Tale data deve necessariamente essere considerata alla stregua di uno “spartiacque” fondamentale nell’ambito della presente trattazione.

I Servizi di informazione e sicurezza non sono nominati espressamente all’interno della stessa, ciò nonostante l’assetto generale dell’ordinamento delineato dalla Carta costituzionale non può che riflettersi in maniera estremamente rilevante nel modo di concepire l’istituto, la sua attività e, conseguentemente, la sua disciplina normativa.

In primo luogo è stato ritenuto da autorevole dottrina<sup>25</sup> come il principio di fedeltà alla Repubblica sancito dall’art 54 della Costituzione rappresenti il fondamento costituzionale della funzione di informazione per la sicurezza e della tutela del segreto di Stato.

Si è in particolare osservato come, posto che il Governo quale potere esecutivo, abbia il dovere di prevenire ogni forma di minaccia, pericolo o lesione dei valori costituzionali, si possa ritenere che il principio di fedeltà qualifichi per esso il dovere di procacciarsi ogni informazione idonea all’esercizio tempestivo ed adeguato di tale prevenzione, nonché il dovere di garantire il divieto di notizia (ossia la tutela del segreto di Stato) se ciò sia utile e necessario a quei fini.

A giudizio ben più modesto di chi scrive, si tratta di una forzatura interpretativa dell’art 54, il quale si rivolge ai cittadini privati ed a quelli esercitanti funzioni pubbliche ma considerati singolarmente.

Si ritiene pertanto maggiormente utile la partenza da un esame quanto mai generale della Carta fondamentale, da cui se ne ricava immediatamente su un piano esegetico la finalità principe della stessa, ovvero la protezione del cittadino e dell’individuo.

Certamente la sicurezza e l’incolumità dello Stato va garantita, ma nel farlo non è consentito ai pubblici poteri calpestare i diritti fondamentali della persona.

---

<sup>25</sup> S.LABRIOLA, *le informazioni per la sicurezza dello stato*, Giuffrè, Milano 1978

Ogni deroga a tale principio che si renda necessaria per assicurare la realizzazione di fini parimenti di rango costituzionale (quali ad esempio la pubblica sicurezza) non solo non può essere consentita e regolata se non con fonti di rango legislativo, ma tali fonti nel regolare la materia devono necessariamente ispirarsi ai principi costituzionali, compiendo un'operazione di bilanciamento d'interessi.

Ne consegue che qualsiasi istituto dell'ordinamento, in particolare quelli che abbiano incidenza in materia di diritti fondamentali, debbano essere disciplinati in maniera il più possibile garantista.

Passando ad un'analisi più dettagliata del testo costituzionale in relazione alle sue incidenze sulla materia in esame appare conveniente mettere in risalto l'art 95 ed il 97 ai loro primi commi.

Il primo attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri la direzione e la responsabilità politico generale del Governo, il mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo attuato promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri.

Il secondo sancisce che i pubblici uffici debbano essere organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Questi articoli sono indubbiamente da considerarsi fondamentali nell'ambito dell'organizzazione del Governo e della Pubblica Amministrazione.

È inutile precisare che il settore della difesa interna ed esterna dello Stato rientra a pieno titolo nell'attività politica del Governo,(come avrà successivamente a precisare la Corte Costituzionale)<sup>26</sup>, che la esercita anche avvalendosi dei Servizi di informazione e sicurezza, i quali sono da considerarsi come una Pubblica Amministrazione, del tutto peculiare certo, ma pur sempre Pubblica Amministrazione.

Ebbene al termine di questa sommaria analisi funzionale della Costituzione dobbiamo rilevare come la sua attuazione nei riguardi della materia che ci

---

<sup>26</sup> C.Cost.,sent n 86, depositata in cancelleria il 24 maggio 1977

interessa, abbia tardato molto ad effettuarsi (come del resto è accaduto e tutt'ora accade per numerose disposizioni in essa contenute).

Nel 1948 il d.lgs n 955 emanò la previsione secondo cui al Capo di Stato Maggiore della Difesa, questa volta ricollocato alle dipendenze del Ministro della Difesa, spettava il coordinamento dell'attività dei Servizi di informazioni<sup>27</sup>.

Nello stesso anno il generale di brigata Giovanni Carlo Re viene nominato capo dell'Ufficio Informazioni dello Stato Maggiore<sup>28</sup>.

L'anno seguente il generale Re concorda con il Ministro della Difesa Randolpho Pacciardi la costituzione del primo servizio segreto della storia repubblicana: il SIFAR (servizio informazioni delle forze armate)<sup>29</sup>.

Contemporaneamente vennero costituiti presso ciascuno degli stati maggiori delle tre forze armate altrettanti organismi di servizi segreti: i SIOS (servizi informazione operative e situazione), coordinati dal SIFAR il quale come detto era posto sotto le dipendenze dello Stato Maggiore della Difesa<sup>30</sup>

Tale costituzione avvenne in forza di un decreto ministeriale, e dunque non per legge, né una nuova regolamentazione legislativa seguì l'istituzione del servizio, che si presentò quindi pressoché identico al SIM seguendone la disciplina<sup>31</sup>.

Per quanto riguarda invece i Servizi Segreti civili come detto essi erano tornati sotto la direzione della Divisione Affari Generali e Riservati del Ministero dell'Interno nel 1948.

A capo della stessa venne preposto il questore Gesualdo Barletta il quale era stato uno dei comandanti di zona dell'OVRA<sup>32</sup>.

Il questore Barletta mantenne tale incarico per otto anni, il che non può certo considerarsi come un dato di discontinuità rispetto all'assetto previgente.

---

<sup>27</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

<sup>28</sup> G.DE LUTTIIS, *storia dei servizi segreti in italia*, Roma, Editori Riuniti, 1985

<sup>29</sup> *ibidem*

<sup>30</sup> Cfr. nota 27

<sup>31</sup> *ibidem*

<sup>32</sup> Cfr. nota 28

Sta di fatto che del primo lustro dell'attività di tale ufficio ricostituito non sappiamo quasi nulla. Scriverà lo studioso De Lutiis: "il controllo democratico era assai debole, l'opinione pubblica era meno smaliziata e probabilmente molte persone, anche politicamente impegnate, ignoravano l'esistenza stessa dell'Ufficio Affari Riservati e della sua attività."<sup>33</sup>.

Nel 1966 il SIFAR divenne SID (servizio informazioni di difesa).

La modifica di rilievo prescindendo dalla nuova sigla fu il fatto che tale servizio venne posto alle dirette dipendenze del Ministro della Difesa, e non più dello Stato Maggiore<sup>34</sup>.

Anche questa volta l'istituto nacque in base ad una semplice circolare del Ministro della Difesa, il Ministro Tremelloni<sup>35</sup>.

Gli anni che seguirono furono notoriamente tra i più concitati della storia della Repubblica, scossa da eventi sanguinosi e violenti, da quella che gli storici sono soliti denominare "strategia della tensione".

La situazione storica internazionale è quella passata alla storia come "guerra fredda", lo scontro non esplicitato tra due opposte concezioni sociali, culturali e politiche.

Sono gli anni del terrorismo e delle stragi, che flagellarono l'Italia e che in più di un'occasione ne misero a repentaglio l'ordinamento democratico.

Sono anni avvolti dal mistero, se si considera che la maggior parte delle inchieste giudiziarie che ne seguirono non accertarono responsabilità.

Molto è stato detto e scritto sul presunto coinvolgimento dei Servizi Segreti, in particolare del SID, in tali avvenimenti, sulla sua collusione con organizzazioni segrete nazionali ed internazionali di stampo eversivo.

Un'analisi storica analitica di ogni singolo avvenimento e delle vicende giudiziarie che ne seguirono sarebbe controproducente ai fini della presente trattazione.

In primo luogo perché richiederebbe una stesura dalle proporzioni esageratamente rilevanti che esulerebbe dai fini del lavoro.

---

<sup>33</sup> G.DE LUTIIS, *storia dei servizi segreti in italia*, Roma, Editori Riuniti, 1985

<sup>34</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

<sup>35</sup> *ibidem*

In secondo luogo perché ci rendiamo conto che questa trattazione non possa avere come pretesa quella di fare luce su avvenimenti i quali non sono mai stati chiarificati da lustri di vicende giudiziarie e studi storici, politici e giornalistici.

Ai fini della presente trattazione appare dunque più opportuno attenersi ai fatti e prendere in considerazione quelli più rilevanti.

Certamente è un fatto che il 31 ottobre 1974 il capo del SID, generale Vito Miceli, venne arrestato per cospirazione contro lo Stato.

L'inchiesta da cui provenne l'ordine di cattura condotta dal giudice Tamburino della procura di Padova era quella relativa all'organizzazione segreta di stampo eversivo denominata "rosa dei venti".<sup>36</sup> Supportato dalle rivelazioni di uno degli imputati, il tenente colonnello Amos Spiazzi, Tamburino giunse a ricostruire un articolato quadro di collegamenti tra l'organizzazione ed il suo coinvolgimento in attentati, stragi e tentativi di golpe.<sup>37</sup>

In particolare i vertici del SID avrebbero favorito il notorio golpe tentato dal principe Junio Valerio Borghese, golpe arrestato in corso d'esecuzione da un ordine dello stesso Borghese per motivi mai chiariti.

La corte di Cassazione però bloccò le indagini del giovane giudice trasferendole a Roma.

Il processo vide l'assoluzione di tutti gli imputati, compreso il generale Miceli.

Il caso dell'arresto del vertice supremo dei Servizi Segreti è da considerarsi come simbolico dell'azione condotta da parte dei servizi in quegli anni, azione su cui gravano tutt'ora seri dubbi di legittimità.

È bene però ribadire di non essere in grado in questa sede di riportare l'accertamento di qualsiasi responsabilità, inoltre le assoluzioni in via definitiva impongono al giurista la considerazione che tali ipotesi di reato perpetuate da tali soggetti non sussistettero affatto.

Da ciò ci sentiamo in grado di poter effettuare solamente un duplice ordine di considerazioni:

---

<sup>36</sup> G.DE LUTIS, *storia dei servizi segreti in italia*, Roma, Editori Riuniti, 1985

<sup>37</sup> *ibidem*

la prima è che certamente in quegli anni dei reati furono compiuti, anche se non se ne accertarono giudizialmente tutte le responsabilità.

La seconda è che sempre negli stessi anni l'attività dei Servizi Segreti italiani abbia destato numerosissimi e concordanti indizi di illegittimità, tali da porre un legittimo sospetto.

Da questa seconda considerazione se ne può trarre una terza, la quale appare maggiormente rilevante ai fini della trattazione, e cioè che stando così le cose si rendeva urgente quanto necessaria una riforma organica la quale “operasse nella direzione della riqualificazione del carattere pubblico dei Servizi di informazione e sicurezza, attraverso la riconduzione della loro organizzazione e del loro funzionamento ai principi costituzionali ed in particolare ai poteri di indirizzo e di direzione del Governo e di controllo del Parlamento; e ciò anche nel senso sostanziale di precostituzione delle condizioni di sottoposizione anche di questa parte dell'apparato amministrativo dello Stato all'obbligo democratico di pubblicità”<sup>38</sup>.

La l n 801/1977 operò in tal senso.

---

<sup>38</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

#### 1.4: LA LEGGE N 801/1977

Nel 1974 viene sciolta la Divisione Affari Riservati del Ministero dell'Interno, ed al suo posto istituito il Servizio Informazioni Generali Sicurezza Interna<sup>39</sup>.

Viene intanto costituito anche un ispettorato antiterroristico, il quale nel '76 è convertito dal Ministro dell'Interno Francesco Cossiga in Servizio di Sicurezza (SDS)<sup>40</sup>.

Nel 1977 la Corte Costituzionale<sup>41</sup> dichiarava l'illegittimità degli art 342 e 352 del codice di procedura penale nella parte in cui conferivano il potere di decidere definitivamente sulla conferma o meno del segreto di Stato al Ministro di Grazia e Giustizia anziché al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Tali norme a parere della Corte si ponevano in contrasto con il già menzionato art 95 della Costituzione il quale attribuisce al Presidente del Consiglio la direzione politica generale del Governo ed il coordinamento dell'attività dei Ministri, qualificandolo di fatto come autorità nazionale per la sicurezza.

Tutto ciò costituisce il preludio della riforma organica del sistema che di lì a poco verrà attuata.

La legge del 24 ottobre 1977 n 801, pubblicata in gazzetta ufficiale il 7 Novembre successivo costituisce un'autentica rivoluzione nell'ambito della materia in esame.

Per la prima volta viene raggiunta una disciplina organica dei Servizi Segreti, rispettando oltretutto i parametri costituzionali.

Il disegno di legge viene presentato il 2 novembre del '76 dal Presidente del Consiglio Giulio Andreotti, di concerto con i Ministri dell'Interno Cossiga, di Grazia e Giustizia Bonifacio, della Difesa Lattanzio e del Tesoro Stammati<sup>42</sup>.

Nella relazione a tale disegno si legge testualmente: "il servizio per le informazioni e la sicurezza sarà appunto alla diretta dipendenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, che fisserà le direttive generali della politica informativa

---

<sup>39</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

<sup>40</sup> *ibidem*

<sup>41</sup> C.cost., sent n 86, depositata in cancelleria il 24 maggio 1977

<sup>42</sup> CAMERA DEI DEPUTATI - lavori preparatori, atti parlamentari, VII legislatura - documenti - disegni di legge e relazioni, n 696

sulla base degli obiettivi deliberati e proposti da un Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai Ministri degli Affari Esteri, dell'Interno, di Grazia e Giustizia e della Difesa"<sup>43</sup>, ed ancora, "una siffatta precisa normativa è ritenuta idonea ad evitare gli inconvenienti messi in evidenza da particolari vicende in cui nel passato sono state coinvolte persone impegnate in questi settori"<sup>44</sup>.

La legge si apre con un'affermazione solenne all'art 1: "al Presidente del Consiglio dei Ministri sono attribuiti l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento della politica informativa e di sicurezza nell'interesse e per la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento".

Adeguandosi ad una lettura dell'istituto costituzionalmente orientata dunque la legge fa del Presidente del Consiglio il fulcro attorno cui ruota la disciplina.

Ad esso sono attribuite varie funzioni e poteri.

Oltre a presiedere il summenzionato Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (CIIS) che ha finzione di consulenza e proposta al presidente stesso (art. 2 co.1), egli impartisce le direttive per l'organizzazione ed il funzionamento dell'attività dei Servizi, controlla l'applicazione dei criteri relativi all'apposizione del segreto di Stato ed all'individuazione degli organi a ciò competenti, esercita la tutela del segreto di Stato (art. 1 co. 2).

La riforma organizza l'istituto in due servizi segreti: il SISMI per le informazioni e la sicurezza militari, il SISDE per le informazioni e la sicurezza democratica, ai quali si aggiunge un terzo apparato, il CESIS, quale comitato esecutivo di coordinamento per i servizi di informazione e di sicurezza.

Partendo da quest'ultimo l'art 3 della l 801/77 lo istituisce alla diretta dipendenza del Presidente del Consiglio, con funzioni di coordinamento degli altri due Servizi (militari e civili) oltre che dei rapporti con i servizi di informazione e di sicurezza degli stati esteri.

---

<sup>43</sup> CAMERA DEI DEPUTATI - lavori preparatori, atti parlamentari , VII legislatura – documenti - disegni di legge e relazioni, n 696

<sup>44</sup> ibidem

La presidenza del CESIS è attribuita allo stesso Presidente del Consiglio, mentre la segreteria generale affidata ad un funzionario dello Stato avente la qualifica di dirigente generale (solitamente sarà un prefetto).

Il successivo art 4 invece detta la disciplina del SISMI.

“Esso assolve a tutti i compiti informativi e di sicurezza per la difesa sul piano militare dell’indipendenza e dell’integrità dello stato da ogni pericolo, minaccia o aggressione. il SISMI svolge inoltre ai fini suddetti compiti di controspionaggio” (art 4 comma 1 legge 801/77). Tale servizio è posto alle dipendenze del Ministro della Difesa (art 4 comma 2 legge 801/77).

Il SISMI inoltre dovrà riferire a tale Ministro ed al CESIS tutte le informazioni ricevute e tutto ciò che attiene alla sua attività (art 4 comma 4).

Per quanto riguarda invece il SISDE l’art 6 della più volte citata legge ne configura l’attività attribuendogli 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.

Esso viene preposto alle dipendenze del Ministro dell’Interno il quale ne nomina anche il direttore su parere conforme del comitato interministeriale di cui all’art 2. È sempre a tale Ministro oltre che al CESIS che il SISMI dovrà riferire al pari del SISDE tutte le informazioni ricevute e tutto ciò che attiene alla sua attività (art 6 co. 4).

L’ultimo comma dell’art 7 precisa l’obbligo per il SISMI ed il SISDE di prestarsi reciproca collaborazione ed assistenza, l’art 10 inoltre al primo comma sancisce che nessun’attività comunque idonea per l’informazione e la sicurezza possa essere svolta al di fuori degli strumenti, delle modalità, delle competenze e dei fini previsti dalla presente legge.

Per quanto riguarda il sistema dei controlli l’art 11 ne detta una disciplina analitica.

Al primo comma è prevista una relazione semestrale che il Governo debba presentare al Parlamento sulla politica dell’informativa e della sicurezza nonché sui risultati ottenuti.

Il secondo comma invece prevede la costituzione di un comitato parlamentare (COPACO n.d.a.) composto da quattro deputati e quattro senatori nominati dai Presidenti delle due Camere, che esercitino il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla presente legge. È potere del comitato quello di chiedere informazioni sull'attività dei servizi al CIIS ed al Presidente del Consiglio, il quale ha però la facoltà di opporvi il segreto con sintetica motivazione. Qualora il comitato a maggioranza assoluta ritenga non fondata l'opposizione del segreto ne riferisce a ciascuna Camera per le conseguenti valutazioni politiche (art 11 comma 5).

Gli atti del comitato sono coperti da segreto (art. 11 co. 6).

Gli artt 12 e seguenti delineano invece la disciplina del segreto di Stato.

In particolare se ne stabilisce la copertura riguardo ad atti, documenti, notizie attività ed ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno all'integrità dello Stato democratico, alla difesa delle istituzioni, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati esteri ed alla difesa militare dello Stato. È poi posto l'assoluto divieto dell'apposizione del segreto rispetto a fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

All' art 16 si prevede l'obbligo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri di dare comunicazione al Comitato Parlamentare di cui all'art 11 di ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto di Stato ai sensi del codice di procedura penale, dandone sintetica motivazione delle ragioni.

Anche in questo caso il COPACO può, ritenendo a maggioranza assoluta dei suoi componenti infondata l'opposizione del segreto, riferire a ciascuna Camera per le conseguenti valutazioni politiche.

L'art 17 prevede poi l'ulteriore obbligo a carico del Presidente del Consiglio di comunicare alle Camere con relativa motivazione ogni caso di opposizione dal segreto ai sensi degli artt 11 e 15 (il quale modificava la previgente disciplina del codice di procedura penale).

Al termine di quest'analisi della normativa emanata nel '77 se ne può concludere che la stessa costituisca indubbiamente una disciplina tale da considerarsi dal punto di vista giuridico quanto di più innovativo e garantista si potesse allora concepire per il settore in esame.

Purtroppo però nella realtà dei fatti continuarono a verificarsi incresciosi inconvenienti. Il 30 gennaio dello stesso anno una circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri scioglieva senza apparente motivo, il SID ed il SDS con decorrenza immediata<sup>45</sup>.

Tale circolare anticipava di quattro mesi la scadenza fissata dalla legge n. 801/1977 per lo scioglimento dei suddetti servizi e l'entrata in attività dei nuovi.

Ciò creò notevoli disfunzioni nella costituzione dei medesimi.

Il 16 marzo 1978 viene frattanto rapito da un commando del gruppo sovversivo di estrema sinistra passato alla storia col nome di "brigate rosse" l'onorevole Aldo Moro, Presidente dell'allora maggior partito del paese, la Democrazia Cristiana.

Di fatto dunque nei mesi nei quali maturò tale operazione non vi fu in pratica nessun servizio segreto (almeno di carattere ufficiale), preposto alla lotta contro l'eversione interna<sup>46</sup>. Dopo cinquantacinque giorni di prigionia, lo statista verrà assassinato.

Qualche anno dopo, nel 1981, una perquisizione ordinata dai giudici Turone e Colombo nella villa del finanziere Licio Gelli portava alla scoperta di un ingente materiale d'archivio, tra cui alcuni elenchi di presunti iscritti alla loggia segreta P 2<sup>47</sup> (propaganda 2). Tale organizzazione verrà sciolta con apposita legge<sup>48</sup>.

Dalla relazione di maggioranza della commissione d'inchiesta presieduta dall'onorevole Tina Anselmi se ne evince la qualificazione della loggia come organizzazione criminale di carattere eversivo, implicata nei numerosi episodi turbativi dell'ordinamento democratico di quegli anni<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> G. DE LUTTIIS, *storia dei servizi segreti in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1985

<sup>46</sup> *ibidem*

<sup>47</sup> *ibidem*

<sup>48</sup> Legge n. 17 del 25 gennaio 1982, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 28/01/1982

<sup>49</sup> CAMERA DEI DEPUTATI - Doc XXIII n. 2, comunicata alle presidenze delle camere il 12/07/1984, atti parlamentari, IX legislatura, discussioni, seduta del 12/07/1984

Ebbene nei summenzionati elenchi figuravano iscritte numerose personalità d'élite degli ambienti politici, militari e finanziari dello Stato, tra cui esponenti del Governo e soprattutto molti degli appartenenti ai Servizi Segreti, ivi compresi tutti i vertici.

Sicuramente il fatto che coloro che debbano essere considerati quali difensori della sicurezza dello Stato da turbamenti eversivi che ne minino le fondamenta democratiche facessero essi stessi parte di un'organizzazione di carattere eversivo rappresenta il punto più oscuro raggiunto nella storia dell'istituto in esame.

Le ragioni di tale stato di cose sono a mio avviso da ricondursi al complessissimo clima storico politico del paese che in questa sede abbiamo dovuto esporre necessariamente con modalità sommaria nei suoi avvenimenti principali funzionali all'analisi dell'istituto in esame. Tale clima dalla fine degli anni sessanta proseguirà ininterrotto almeno sino alle stragi di mafia degli anni novanta ed alla vicenda giudiziaria nota col nome di "tangentopoli" che segnerà il tramonto del periodo storico il quale si è soliti denominare come "prima Repubblica" che va dal 1946 al 1994, anno in cui avvenne un radicale mutamento dei partiti politici del paese.

Col passare del tempo la situazione andrà progressivamente stabilizzandosi, ed assieme quella del paese anche quella dell'istituto dei servizi di informazione e di sicurezza. Sembrerebbe infatti che negli anni recenti le azioni di carattere illecito perpetuate nell'ambito delle loro funzioni abbiano assunto un carattere sporadico, il che peraltro appare purtroppo da considerarsi fisiologico per qualsiasi istituto che eserciti una forma di potere, ma quel che conta non di carattere sistematico.

Naturalmente tale affermazione si basa su uno stato d'apparenza fattuale che non può considerarsi quale inconfutabilmente veritiero, ma può essere compiuta nell'attesa di un'eventuale smentita dei fatti che, ci auguriamo, non avverrà.

L'assetto giuridico dell'istituto dei Servizi d'informazione e di sicurezza delineato dalla legge n 801 del 1977 rimarrà in vigore sino al 2007, anno nel quale il sistema viene per la seconda volta riformato organicamente configurandolo nel modo in cui ci si presenta attualmente.

## **CAPITOLO II: RIFORMA DEL 2007 E LEGGE DI MODIFICA N 133/2012 , NORMATIVA ATTUALE**

### **2.1 L'ORGANIZZAZIONE POLITICO – AMMINISTRATIVA**

La proposta di legge presentata alla camera il 21 dicembre 2006 recante nuove disposizioni in materia di politica informativa e di sicurezza nazionale<sup>50</sup>, esordisce prendendo atto del mutamento dell'assetto storico politico che diede origine alla riforma del 77, assetto per il quale, si legge, “era imperativo porre lo Stato nelle condizioni di affrontare al meglio l'offensiva portata dell'eversione terroristica interna” oltre alla considerazione del fatto che “su tutto l'occidente incombeva la minaccia sovietica.”

Il nuovo scenario politico nel quale s'è affacciata l'Italia negli ultimi anni è caratterizzato dal forte impegno che in varie circostanze ha assunto al fine del mantenimento della stabilità internazionale, nell'ambito di complesse missioni solitamente supportate dall'invio di contingenti militari all'estero.

La data la quale non può non prendersi in considerazione come passaggio storico fondamentale riguardante il mutamento delle problematiche di sicurezza a livello internazionale è senza dubbio quella dell'11 settembre 2001.

Quel giorno, come noto, un commando terroristico facente parte dell'organizzazione di estremisti islamici Al-Qaida distrusse le torri del World Trade Center di New York, cagionando migliaia di vittime civili.

L'episodio mutò completamente, come si legge nel progetto di legge, “il contesto entro il quale vanno definiti i compiti di un moderno sistema d'intelligence”<sup>51</sup>.

Nuove e complesse esigenze di sicurezza si sono prospettate, “si pensi ad esempio al compimento di attentati contro i contingenti militari inviati all'estero o ai sequestri di persona compiuti ai danni dei nostri concittadini presenti sui teatri

---

<sup>50</sup> CAMERA DEI DEPUTATI - atti parlamentari, XV legislatura, disegni di legge e relazioni, documenti, n. 2105, d'iniziativa dei deputati Maroni, Cota, Alessandri, Allasia, Bodega, Bricolo, Brigandi, Caparini, Dosso, Dussin, Fava, Filippi, Fugatti, Garavaglia, Gibelli, Giancarlo Giorgetti, Gioisis, Grimoldi, Lussana, Montani, Pini, Pottino, Stucchi

<sup>51</sup> ibidem

di crisi con l'obiettivo di condizionare la politica estera"<sup>52</sup>, oltre che alle nuove sfide lanciate dalla globalizzazione quale conseguenza dell'avvento delle moderne tecnologie.

È chiaro che a seguito di un mutamento così radicale delle condizioni storico politiche e conseguentemente delle problematiche e delle esigenze dell'informazione e della sicurezza, un assetto emanato negli anni settanta dello scorso secolo necessitasse di un ammodernamento strutturale.

La riforma del 2007 vi provvede in maniera organica ed è da supporre che, al pari della precedente, sia destinata a rimanere in vigore in maniera duratura.

Oltre a rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri quale Autorità nazionale per la sicurezza, la legge n 124 rinnova la disciplina del segreto di Stato ed invigorisce fortemente il controllo parlamentare.

A questi 3 pilastri attorno cui ruota la riforma è da aggiungersi la modifica della struttura dei tre apparati del sistema dei servizi e dei loro compiti.

La legge del 3 Agosto 2007 n 124,<sup>53</sup> si apre al capo I con la disciplina della struttura del Sistema di informazioni per la sicurezza della Repubblica.

Esso si compone, ai sensi dell'art 2 della medesima legge, del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), dell'Autorità delegata dal Presidente del Consiglio stesso (ove istituita), del Dipartimento per le informazioni e per la sicurezza (DIS), dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI).

L'organizzazione politico-amministrativa del sistema dunque fa perno sulla figura del capo del Governo, confermando il precedente assetto in coerenza con le disposizioni costituzionali ed anzi accrescendone la funzione portante all'interno del sistema.

Accanto al Presidente operano a livello politico l'Autorità delegata ed il CISR.

---

<sup>52</sup> CAMERA DEI DEPUTATI - atti parlamentari, XV legislatura, disegni di legge e relazioni, documenti, n. 2105, d'iniziativa dei deputati Maroni, Cota, Alessandri, Allasia, Bodega, Bricolo, Brigandi, Caparini, Dosso, Dussin, Fava, Filippi, Fugatti, Garavaglia, Gibelli, Giancarlo Giorgetti, Gioisis, Grimoldi, Lussana, Montani, Pini, Pottino, Stucchi

<sup>53</sup> Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n 187 del 13 Agosto 2007

Il Dipartimento per le informazioni e la sicurezza invece opera in una funzione che si pone quale punto di collegamento e raccordo tra l'organizzazione politico-amministrativa e quella operativo-amministrativa, la quale si compone essenzialmente delle Agenzie informazioni e sicurezza esterna ed interna. Procedendo ad un'analisi analitica del sistema politico-amministrativo così come novellato dalla legge del 2007 secondo la linea logica adottata dalla legge, la trattazione non potrà che prendere le mosse dalla disciplina delle competenze attribuite al Presidente del Consiglio.

Al suo primo comma, l'art 1 della presente legge ne enumera quelle la cui attribuzione è in via esclusiva, e cioè non delegabili all'autorità di cui all'art 3 precedentemente menzionata e della quale parleremo ancora oltre.

Tali competenze sono in primo luogo, ricalcando la precedente normativa del 77, quelle dell'alta direzione e della responsabilità generale della politica dell'informazione e della sicurezza, nell'interesse e per la difesa della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento.

Seguono l'apposizione, la tutela e la conferma dell'opposizione del segreto di Stato, la nomina e revoca dei direttori e vice direttori del DIS, dell'AISE e dell'AISI e la determinazione dell'ammontare annuo delle risorse finanziarie dei servizi.

Allo scopo dell'apposizione, della tutela e della conferma dell'opposizione del segreto di Stato il Presidente ne determina i criteri ed emana le disposizioni necessarie per la sua tutela amministrativa, nonché quelle relative al rilascio ed alla revoca dei nulla osta di sicurezza (art 1 comma 2).

Il terzo comma sancisce poi l'attribuzione al Presidente del Consiglio del coordinamento delle politiche dell'informazione per la sicurezza, il potere di impartirne le direttive e, sentito il CISR, l'emanazione di ogni disposizione necessaria per l'organizzazione ed il funzionamento del Sistema.

La legge n 133/2012<sup>54</sup> aggiunge un comma 3 bis, il quale attribuisce al Presidente del Consiglio, sentito il CISR, il potere di impartire al DIS ed ai servizi di

---

<sup>54</sup> Legge 7 agosto 2012 n 133, pubblicata nella gazzetta ufficiale 10 agosto 2012 n 186

informazione per la sicurezza direttive per rafforzare le attività di informazione per la protezione delle infrastrutture critiche materiali ed immateriali, con particolare riguardo alla protezione cibernetica ed alla sicurezza informatica nazionale.

L'art 3 prevede la possibilità per il Presidente del Consiglio, ove lo ritenga opportuno, di delegare le funzioni che non siano ad esso attribuite in via esclusiva ad un Ministro senza portafoglio o ad un Sottosegretario di Stato denominati "Autorità delegata".

Tale autorità non può esercitare funzioni ulteriori rispetto quelle delegate dal Presidente, il quale è costantemente informato dalla stessa circa le modalità di esercizio delle funzioni delegate ed al quale è concesso il potere di avocarne l'esercizio di tutte o di alcune, fermo restando il potere di direttiva.

Il Presidente inoltre decide il conferimento delle deleghe senza ricorrere al parere del Consiglio dei Ministri in deroga espressa all'art 9 della legge 400 del 1988.<sup>55</sup> Senza dubbio, sin da una primissima analisi delle funzioni attribuite al Presidente del Consiglio, se ne intuisce subito la centralità all'interno del sistema, essendo lo stesso, come precedentemente riportato, qualificato espressamente dall'art 9 della presente legge quale "Autorità nazionale per la sicurezza".

A conferma troviamo le disposizioni istitutive dell'AISI e dell'AISE di cui si parlerà oltre, rispettivamente gli artt 6 e 7, che dispongono tali agenzie quali rispondenti direttamente (e ciò costituisce un'importantissima novità rispetto l'assetto precedente) al Presidente del Consiglio e non più ai Ministri dell'Interno e della Difesa, i quali comunque insieme al Ministro degli Esteri dovranno essere tempestivamente e con continuità informati per i profili di propria competenza. Ulteriore funzione attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri è la presidenza del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), il quale prende il posto del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (CIIS).

---

<sup>55</sup> Legge 23 agosto 1988 n 400, disciplina dell'attività di governo e ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n 124 del 12 settembre 1988

L'art 5 della legge del 2007, lo istituisce presso la stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri, attribuendogli funzioni di consulenza, proposta e deliberazione sugli indirizzi e sulle finalità generali della politica dell'informazione per la sicurezza (art 5 comma 1).

Il Comitato elabora gli indirizzi generali e gli obiettivi fondamentali da perseguire nel quadro della politica dell'informazione per la sicurezza, delibera sulla ripartizione delle risorse finanziarie tra il DIS e i servizi di informazione per la sicurezza e sui relativi bilanci preventivi e consuntivi (art 5 comma 2).

Per quanto riguarda la composizione dello stesso, i commi successivi prevedono talune autorità necessarie ed altre chiamate facoltativamente a discrezione del Presidente del Consiglio. Oltre allo stesso Presidente, fanno necessariamente parte del Comitato l'Autorità delegata (ove istituita), ed i Ministri degli Affari Esteri, dell'Interno, della Difesa, della Giustizia, e dell'Economia.

Al direttore generale del DIS sono attribuite invece le funzioni di segretario del Comitato.

Altre autorità che possono partecipare al Comitato, chiamate dal Presidente del Consiglio anche a seguito di loro richiesta, sono altri componenti del Consiglio dei Ministri, i direttori dell'AISE e dell'AISI ed altre autorità civili e militari la cui presenza sia di volta in volta ritenuta necessaria in relazione alle questioni da trattare.

È peraltro importante precisare che solamente le autorità la cui presenza è necessaria hanno diritto di voto.

Operando un confronto con l'art 2 della legge del 77 istitutivo del CIIS, si nota immediatamente il rafforzamento del ruolo del nuovo Comitato rispetto al precedente.

Sono difatti attribuite al CISR, oltre le funzioni di consulenza e proposta che erano proprie anche del CIIS, anche funzioni di deliberazione, in particolar modo sulla ripartizione delle risorse finanziarie, la quale costituisce senza dubbio un aspetto di notevole rilevanza. Inoltre come evidenziato da un intervento della già Autorità delegata on. Gianni Letta “valorizzare il CISR come organo collegiale a

fianco del Presidente del Consiglio è un modo non soltanto per dare unità al sistema e per chiamare alla compartecipazione, attraverso i Ministri che ne fanno parte, tutte le diverse amministrazioni; ma è anche il modo per far crescere quella cultura dei Servizi nell'ambito di Governo, perché non era raro il caso che qualche diffidenza ci fosse anche in ambito governativo, perché un Ministro poteva diffidare dell'altro, soprattutto di quelli che avevano titolo per interferire e quelli invece che se ne sentivano chiamati fuori.”<sup>56</sup>

Bisogna però rilevare che nonostante il potenziamento operato dalla riforma del ruolo del CISR all'interno della gestione politico-amministrativa, nell'ambito del sistema generale di informazione per la sicurezza della Repubblica la posizione del Comitato appare marginale, al pari del precedente CIIS.

Entrambi infatti si presentano quali organi a funzionamento discontinuo, la cui capacità istituzionale è strettamente dipendente dalle intenzioni del Presidente del Consiglio ed anche dalle dinamiche interne ai governi di coalizione<sup>57</sup>.

La posizione del capo del governo dunque, la quale risulta rinvigorita dalla riforma, si presenta ancora una volta come dominante all'interno del sistema.

---

<sup>56</sup> Appendice della rivista italiana di intelligence Gnosis n 3/ 2012

<sup>57</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione , Milano, Giuffrè 2003

## 2.2 L'ORGANIZZAZIONE OPERATIVO - AMMINISTRATIVA

L'assetto operativo - amministrativo dei Servizi di informazione e sicurezza delineato dalla legge n 124 conferma la struttura duale precedente caratterizzata da due Servizi ed un organo di coordinamento.

Quest'ultimo è il Dipartimento per le informazioni per la sicurezza (DIS) istituito dall'art 4 della presente legge presso la Presidenza del Consiglio, il quale prende il posto del vecchio CESIS. Il DIS, anch'esso notevolmente potenziato dalla riforma, è da ritenersi, al pari del vecchio CESIS, mancante del carattere di diretta ed immediata operatività, la cui esclusione denota l'intento del legislatore di non assegnargli il connotato di terzo Servizio<sup>58</sup>. La conferma di ciò è resa esplicita dall'art 2 della legge 124 il quale, al secondo comma, dichiara che per Servizi di informazione per la sicurezza si intendono l'AISE e l'AISI. Questi ultimi, Agenzia informazioni e sicurezza esterna ed Agenzia informazioni e sicurezza interna succedono nel quadro dell'organizzazione operativo – amministrativa rispettivamente al SISMI ed al SISDE.

Un'analisi di tipo analitico dei tre organi amministrativi non può che compiersi dunque partendo dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, il quale opera quale anello di congiunzione tra il potere politico governativo e l'attività operativa.

L'art 4 della legge n 124 al comma 2 prevede che il Presidente del Consiglio e l'Autorità delegata, ove istituita, si avvalgano 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.

I compiti del DIS sono poi disciplinati dal comma 3.

---

<sup>58</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione , Milano, Giuffrè 2003

Tale dipartimento coordina l'intera attività di informazione per la sicurezza, verificando i risultati delle attività dell'AISE dell'AISI (ferme restando le loro competenze).

I due Servizi segreti tengono il Dipartimento costantemente informato delle loro operazioni, essendo affidato al DIS il compito di trasmettere al Presidente del Consiglio le informative e le analisi prodotte dal Sistema.

Il DIS poi, non solo raccoglie le informazioni, le analisi ed i rapporti provenienti dai Servizi, ma anche quelle provenienti dalle forze armate e di polizia, dalle amministrazioni dello Stato e da enti di ricerca anche privati (art 4 co. 3 sub C). Elabora poi anche sulla base di tali informazioni analisi globali da sottoporre al CISR.

Coordina le attività di ricerca informativa finalizzate a rafforzare la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionale (lett. D-bis aggiunta dalla legge n 133/2012).

Promuove e garantisce lo scambio informativo tra l'AISE ,l'AISI e le forze di polizia, anche attraverso riunioni periodiche.

Su disposizione del Presidente del Consiglio, sentito il CISR, il DIS trasmette informazioni ed analisi ad amministrazioni pubbliche o enti, anche ad ordinamento autonomo, interessati all'acquisizione di informazioni per la sicurezza (art 4 co. 3 sub F). Tale disposizione, assieme alla lett.D-bis del comma 3, riveste particolare importanza nell'ottica del cambiamento delle attività e degli obiettivi dell'intelligence che si adeguano alle nuove prospettive socio-economiche ed informatico-tecnologiche degli anni recenti, ma di questo si parlerà meglio oltre.

Di estrema rilevanza è inoltre la previsione contenuta nella lett. I, ai sensi della quale il DIS esercita il controllo sull'AISE e sull'AISI,verificando la conformità delle attività di informazione per la sicurezza alle leggi e ai regolamenti, nonché alle direttive ed alle disposizioni del Presidente del Consiglio.

Per tale finalità, presso il DIS è istituito un ufficio ispettivo, il quale può anche svolgere, autorizzato dal Presidente del Consiglio, anche a richiesta del Direttore

generale del DIS, inchieste interne su specifici episodi e comportamenti verificatisi nell'ambito dei Servizi di informazione per la sicurezza.

All'Ufficio Ispettivo è riconosciuta autonomia ed indipendenza di giudizio nell'esercizio delle funzioni di controllo ai sensi dell'art 4 comma 8, ed a garanzia di questo non è consentito il passaggio di personale dall'ufficio ispettivo ai Servizi di informazione per la sicurezza.

I controlli però non dovranno interferire con operazioni in corso salva autorizzazione del Presidente del Consiglio o dell'Autorità delegata, la quale autorizzazione si renderà necessaria anche qualora gli ispettori vogliano accedere a tutti gli atti conservati presso i Servizi e presso il DIS.

Gli ispettori possono acquisire, tramite il Direttore del DIS, altre informazioni da enti pubblici e privati.

Tralasciando gli aspetti del DIS che si riflettono sulla gestione delle risorse umane e sul segreto di Stato, dei quali si parlerà oltre, rimane da segnalare come la nomina e revoca del Direttore generale spettino in via esclusiva al Presidente del Consiglio, sentito il CISR.

Il direttore dev'essere un dirigente di prima fascia o equiparato dell'amministrazione dello Stato, la durata dell'incarico è di quattro anni rinnovabili una sola volta.

Il Presidente, sentito il Direttore ne nomina i vice, il Direttore affida gli altri incarichi nell'ambito del dipartimento.

Ebbene si può notare sin da subito, tramite una semplice operazione comparativa, come la corposità della disciplina del DIS rispetto a quella scarna del CESIS contenuta nella legge del 77, faccia rivestire al primo una rilevanza ben maggiore rispetto quella che il secondo aveva assunto nell'ambito del Sistema.

La realtà dei fatti aveva invero disatteso le previsioni della legge n 801/1977 sul ruolo istituzionale affidato al citato Comitato esecutivo per i Servizi di informazione e sicurezza.

Stando alle parole dell'on. Gianni Letta infatti "prefetti e generali erano orgogliosamente gelosi della loro dipendenza ed appartenenza e questo rendeva

impossibile una gestione unitaria del Servizio, rendendo soltanto teorico e virtuale il coordinamento affidato al CESIS”<sup>59</sup>.

Il DIS invece, si presenta come organo del tutto rinnovato rispetto al suo predecessore e ciò, oltre che per il poderoso ampliamento delle funzioni, per i precisi indicatori nel contesto della legge che, come evidenziato da un intervento dell’allora Direttore generale del DIS prefetto Gianni De Gennaro, conferiscono un ruolo di sovraordinazione gerarchica, sia pure di natura funzionale, del Dipartimento rispetto alle Agenzie.

Uno di questi è il potere del Direttore di proporre inchieste interne nei confronti delle Agenzie.<sup>60</sup>

Del resto la problematica del coordinamento tra i Servizi è considerata tra gli aspetti critici dell’istituto in senso assoluto, oltrepassando i confini nazionali. Se si prende in considerazione l’esperienza degli Stati Uniti d’America, alla mancanza di tale coordinamento è stata attribuita gran parte della responsabilità riguardante le disfunzioni verificatesi durante gli attentati dell’11 settembre. Quella vicenda mise in luce tutti gli aspetti critici di un sistema caratterizzato dal proliferarsi di Agenzie informative, ben sedici, che condusse al “National intelligence reform and prevention act”, promulgato dal presidente G.W.Bush nel 2004, che istituisce la figura del Direttore dell’intelligence nazionale quale organo a capo di tutta la comunità di intelligence<sup>61</sup>.

È evidente che la funzionalità dell’istituto non possa essere garantita se non assicurando il coordinamento tra i diversi organi che ne fanno parte, e se ciò è manifesto per un sistema che si avvale di una molteplicità di organi, non è men vero per uno che ricorra invece ad una strutturazione binaria.

Il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza istituito con la legge 124 del 2007, sembra esser posto nelle condizioni di fronteggiare tale esigenza.

---

<sup>59</sup> Appendice della rivista italiana di intelligence Gnosis n 3/ 2012

<sup>60</sup> ibidem

<sup>61</sup> C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

Per quanto riguarda invece la disciplina specifica delle Agenzie, la rinveniamo, come detto, agli artt. 6 e 7 della stessa legge.

L'art 6 al primo comma istituisce l'Agenzia informazione e sicurezza esterna (AISE) e gli affida il compito di ricercare ed elaborare nei settori di competenza tutte le informazioni utili alla difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica, anche in attuazione di accordi internazionali, dalle minacce provenienti dall'estero.

Oltre a ciò, spettano all'AISE le attività in materia di controproliferazione concernenti i materiali strategici, nonché le attività di informazione per la sicurezza, che si svolgono all'estero, a protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici ed industriali dell'Italia (art 6 comma 2).

Altro compito dell'Agenzia è quello del contrasto alle attività di spionaggio dirette contro l'Italia e le attività volte a danneggiare gli interessi nazionali (il tradizionale cd. Controspionaggio).

L'AISE viene concepita come agenzia operante esclusivamente all'estero, tanto che le eventuali operazioni nel territorio nazionale possono essere condotte solo in collaborazione con l'AISI quando siano strettamente connesse ad attività che l'AISE svolge all'estero.

In tali casi è compito del Direttore generale del DIS attuare il coordinamento informativo al fine di evitare sovrapposizioni funzionali o territoriali (art 6 comma 4).

È il Presidente del Consiglio a nominare e revocare con proprio decreto il direttore dell'AISE, scelto tra i dirigenti di prima fascia o equiparati dell'amministrazione dello Stato, sentito il CISR.

Tale direttore riferisce costantemente dell'attività dell'Agenzia allo stesso Presidente o all'Autorità delegata per tramite del direttore generale del DIS (ad ulteriore riprova della sua subordinazione funzionale rispetto allo stesso), anche se può in caso di urgenza o di particolari circostanze rivolgersi direttamente al Presidente del Consiglio informandone però senza ritardo il Direttore del DIS.

Presenta infine al CISR per tramite dello stesso Direttore del DIS un rapporto annuale sul funzionamento e l'organizzazione dell'Agenzia.

È poi da sottolineare, come già accennato in precedenza, che il comma 5 prevede l'AISE quale rispondente unicamente al Presidente del Consiglio dei Ministri prevedendo solo il dovere di informativa tempestiva e continua nei confronti dei Ministri degli Esteri, della Difesa e dell'Interno per i profili di propria competenza.

Tale previsione costituisce una tra le più importanti innovazioni della presente legge per le ragioni organizzative, politiche e per le implicazioni di carattere costituzionale esposte in precedenza.

Il successivo art 7 che disciplina l'AISI, si pone "a specchio" del precedente.

All'AISI è affidato il compito di ricercare ed elaborare tutte le informazioni utili a difendere la sicurezza interna della Repubblica e le istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale e terroristica.

Spettano all'AISI le attività di informazione per la sicurezza che si svolgono all'interno del territorio nazionale, a protezione dei medesimi interessi politici militari economici scientifici e industriali la cui protezione all'esterno spetta all'AISE.

Come per l'AISE, è prevista al comma 3 anche per l'AISI la funzione di controspionaggio di attività volte a danneggiare gli interessi nazionali, anche in questo caso svolte all'interno del territorio nazionale.

Si prevede poi con previsione analoga al comma 4 dell'art 6 ma configurata a parti invertite il potere dell'AISI di svolgere operazioni all'estero solamente in collaborazione con l'AISE e se connesse all'attività dell'AISI in territorio nazionale. Anche in questo caso le funzioni di coordinamento sono esercitate dal Direttore del DIS (art 7 co. 4).

È stato peraltro osservato<sup>62</sup> come in questo caso, “più che di coordinamento che il legislatore pare aver riservato al DIS quale organismo terzo, si tratti qui di una forma di auto-coordinamento, rafforzato dal richiamo legislativo che sembra porsi nei termini di una vera e propria direttiva operativa concernente l’ambito di esercizio della reciproca sfera di attività”.

Le rimanenti disposizioni sulla scelta del Direttore dell’AISI, sulla rispondenza dell’Agenzia al Presidente del Consiglio e sui doveri informativi allo stesso, ai vari Ministri ed al direttore del DIS, si presentano come assolutamente identiche a quelle analizzate in precedenza nell’ambito dell’AISE.

Operando una comparazione tra le due Agenzie ed i Servizi loro predecessori (il SISMI ed il SISDE), ne intuimo subito le rilevanti divergenze.

In primo luogo muta radicalmente la concezione dell’istituto, scomparendo infatti la tradizionale distinzione tra Servizi segreti civili e militari.

Il criterio di ripartizione delle competenze diviene di carattere territoriale, avendo le due Agenzie esclusività nelle funzioni operative a seconda che le minacce per la sicurezza e gli interessi dello Stato provengano dall’esterno o dall’interno.

A tale criterio se ne aggiunge un altro basato su una parziale divergenza di attribuzioni di competenza per materia.

All’AISE difatti è attribuito il compito di svolgere attività in materia di controproliferazione di materiali strategici, mentre all’AISI spetta la competenza in materia di attività eversive ed ogni forma di aggressione criminale o terroristica. Tale ripartizione per materia ci consente di comprendere come in realtà sia ancora presente una forma di distinzione sul piano militare e civile dei due Servizi, essendo i relativi compiti di spionaggio e controspionaggio estero (in particolar modo quelli riguardanti i materiali strategici), compiti di carattere eminentemente militare, mentre quelli all’interno (specialmente in materia di eversione e terrorismo), più di carattere civile.

---

<sup>62</sup> C.MOSCA, S.GAMBACURTA, G.SCANDONE, M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato* (legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

A ciò è da aggiungersi il fatto che alla guida dei due Servizi si siano succeduti fin'ora, se si eccettua la direzione dell' AISI da parte del prefetto Franco Gabrielli il quale era già a capo del SISDE, solamente membri provenienti dalle varie forze armate<sup>63</sup>. Questo dato appare indicativo della persistenza fattuale di un concepimento dei Servizi di stampo tradizionale il quale appare tutt'ora abbastanza radicato, nonostante che il lasso di tempo trascorso dall'istituzione delle Agenzie sia ancora troppo breve per trarre dei bilanci significativi. Fatte queste doverose precisazioni però non può non rilevarsi come il cambiamento operato dalla novella del 2007 si presenti quale radicale, se non altro per il superamento a livello normativo di una concezione dell'istituto assai risalente del tempo, e dunque come tale difficile da eliminare nella pratica in modo istantaneo.

Tra l'altro l'obbiettivo della legge non è da rinvenirsi nell'eliminazione totale del carattere militare dei Servizi, essendo tale carattere da considerarsi quale funzionale all'istituto, quanto piuttosto di porre gli stessi nelle condizioni di agire all'avanguardia nelle nuove sfide che riguardino l'intelligence.

A tale scopo è posta anche l'altra importante modifica strutturale del sistema, la quale porta alla qualifica dei due Servizi di informazione per la sicurezza quali Agenzie.

Dai lavori preparatori della presente legge rinveniamo l'assenza della qualifica stessa, essendo delineati due apparati che, al pari dei precedenti SISMI e SISDE, assumevano la connotazione generica di Servizi: il Servizio di informazioni per la sicurezza esterna (SIE) ed interna (SIN)<sup>64</sup>.

Il cambiamento inserito nel testo finale dunque assume notevole rilevanza alla luce della maggiore autonomia che il legislatore ha infine voluto conferire nella gestione operativo-amministrativa dell'istituto.

---

<sup>63</sup> dal sito ufficiale della Protezione Civile, in <http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/CurriculumFG.pdf> e da "la nostra storia", sito ufficiale del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, in <http://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/chi-siamo.html>

<sup>64</sup>CAMERA DEI DEPUTATI - testo unificato delle proposte di legge n 445-982-1401-1566-1822-1974-1976-1991-1996-2016-2038-2039-2040-2070-2087-2105-2124-2125, atti parlamentari, XV legislatura, disegni di legge e relazioni- documenti

Il decreto legislativo n 300 del 30 Luglio 1999<sup>65</sup> infatti configura le Agenzie all'art 8 quali strutture che svolgono attività a carattere tecnico operativo di interesse nazionale, le quali godono di piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge.

I regolamenti che saranno chiamati ad emanare gli statuti delle stesse Agenzie, dovranno tenere conto dei principi e dei criteri direttivi dello stesso decreto legislativo, volti a garantirne l'autonomia, in particolare quella di bilancio.

L'istituto dei Servizi segreti entra dunque a far parte di un ramo della Pubblica Amministrazione il quale fuoriesce definitivamente dallo schema tradizionale dei Dicasteri (apparati amministrativi dipendenti gerarchicamente dal Ministro di competenza), come conferma la disposizione della rispondenza diretta al Presidente del Consiglio.

Invero i Servizi antecedenti avevano con i Ministri di riferimento un rapporto diretto e non intermediato a livello burocratico dalle strutture dei due Dicasteri, ma tale rapporto si sostanziava in una sorta di co-dipendenza, la quale è del tutto assente nella disciplina attuale<sup>66</sup>. Tale trasformazione accresce la flessibilità dell'istituto in questione, flessibilità della quale, giova ribadirlo, l'istituto abbia una necessità fisiologica tale da differenziarlo in maniera evidente rispetto le altre pubbliche amministrazioni.

È stato peraltro autorevolmente osservato, anche da direttori del SISDE, come l'assetto precedente alla riforma del 2007 delineava un sistema binario da considerarsi quale imperfetto, nel quale da una parte vi era il SISMI che aveva competenza generale, dall'altra il SISDE cui venivano essenzialmente riferiti i compiti antieversivi, ed a conferma di ciò stava la circostanza che l'Italia fosse rappresentata sia dal SISDE che dal SISMI in sede di cooperazione internazionale tra Servizi interni<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Pubblicato nella gazzetta ufficiale n 203 del 30/08/1999-suppl. ordinario n 163, tale decreto riformò l'organizzazione del Governo a norma dell'art 11 della legge 15 Marzo 1997 n 59, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n 63 del 17/03/1997-suppl ordinario n 56

<sup>66</sup> C.MOSCA, S.GAMBACURTA, G.SCANDONE, M. VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato* (legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

<sup>67</sup> ibidem

Anche tale impostazione appare superata ad opera della legge n 124, che attribuisce all'AISI una fisionomia del tutto nuova rispetto al proprio antenato SISDE.

La questione del riparto delle competenze per materia tra l'altro, non era parsa di facile soluzione anche in passato, se è vero che la commissione Jucci nella sua relazione finale osservò che “una ripartizione precisa delle competenze tra le Agenzie non sarebbe possibile sia in base alla provenienza della minaccia sia in base alla stessa materia. Infatti chi attua una minaccia opera senza precisi limiti di territorio e di materia. Ciò determina che qualsiasi soluzione di ripartizione di competenze presuppone sempre un'adeguata direzione unitaria”<sup>68</sup>.

Tale direzione unitaria viene oggi assicurata dal DIS, disattendendo la proposta della stessa commissione di optare per una scelta basata sulla provenienza della minaccia, temperata dal riferimento a specifiche materie di interesse, attribuite ad una sola Agenzia<sup>69</sup>.

L'analisi della disciplina organizzativo-amministrativa dell'istituto si conclude con l'art 8 della riforma del 2007, il quale attribuisce esclusività alle funzioni del DIS, dell'AISE, e dell'AISI. Tali funzioni non possono essere svolte da nessun altro ente, organismo od ufficio.

Questa previsione rileva in ragione dell'annoso problema della distinzione tra Servizi segreti in senso stretto ed apparati di pubblica sicurezza che pure si avvalgono di tecniche di intelligence<sup>70</sup>.

In particolare lo Stato Maggiore della Difesa si avvale del Reparto informazioni e sicurezza (RIS).

L'art 8 della legge 124 si preoccupa di specificare che tale reparto non faccia parte del Sistema di informazioni per la sicurezza e che le attribuzioni dei suoi compiti debbano essere solo di carattere tecnico militare e di polizia militare, in

---

<sup>68</sup> commissione istituita dal D.P.C.M. 26 marzo 1997, presieduta dal generale Roberto Jucci, concluse i propri lavori nel dicembre dello stesso anno.

<sup>69</sup> C.MOSCA, S.GAMBACURTA, G.SCANDONE, M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato* (legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

<sup>70</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

particolare ogni attività informativa utile al fine della tutela dei presidi e delle attività delle forze armate all'estero.

Il riferimento al settore della polizia militare operato dalla legge n 124 desta particolare attenzione se si considera che l'art 6 del d.lgs. n 297/2000<sup>71</sup>, definendolo quale attività volta a garantire le condizioni generali di ordine e sicurezza delle forze armate sul territorio nazionale ed all'estero, ne affida il suo esercizio esclusivamente all'arma dei carabinieri<sup>72</sup>.

La struttura del RIS si compone di un reparto per le informazioni operative, di uno per la sicurezza e le addeitanze militari e di uno per la politica informativa ed il telerilevamento satellitare<sup>73</sup>.

È prescritto che il RIS agisca in stretto collegamento con l'AISE (art 8 comma 2). L'assetto delineato dalla legge n. 124, è stato osservato<sup>74</sup>, pare abbia rovesciato i termini del rapporto esistente tra il RIS ed il Servizio di riferimento.

Difatti nel riparto di attribuzioni precedente alla riforma il SISMI in virtù della propria competenza generale poteva vantare una posizione di supremazia, cosa che viceversa non può accadere se si considera che il citato art 8 attribuisce al RIS competenze potenzialmente più ampie rispetto quelle dell'AISE, i cui ambiti d'azione sono più ristretti di quelli del vecchio SISMI.

Tale osservazione si riflette inevitabilmente sull'aspetto più critico di tale normativa, come rilevato dall'allora presidente del COPASIR on. Massimo D'Alema il quale in un suo intervento ha sottolineato come “per un organismo che ha compiti d'intelligence così rilevanti come il RIS e che dispone di assetti di controllo così significativi come ad esempio centri di ascolto satellitari, è necessario esercitare anche un controllo di tipo parlamentare, che attualmente non è previsto dalla legge”<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> Recante norme in materia di riordino dell'arma dei carabinieri a norma dell'art 1 della l.n. 78 del 31/03/2000, pubblicato nella g.u. n 248 del 23/10/2000-suppl.ord. n 173

<sup>72</sup> C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

<sup>73</sup> da “il reparto informazioni e sicurezza”, sito ufficiale del Ministero della Difesa, in <http://www.difesa.it/SMD/Staff/Reparti/II/Pagine/default.aspx>

<sup>74</sup> Cfr. nota 72

<sup>75</sup> Appendice della rivista italiana di intelligence Gnosis n 3/ 2012

Tale aspetto è stato affrontato e risolto abbastanza adeguatamente, come si vedrà, dalla legge n.133/2012, la quale riconduce al COPASIR il controllo della rispondenza ai principi della legge n.124/2007 per le attività d'informazione svolte da organismi pubblici non appartenenti al Sistema d'informazione.

## 2.3 LA GESTIONE DELLE RISORSE DELLE RISORSE UMANE E MATERIALI

L'art 7 della legge n.801/ 77 disponeva che la consistenza dell'organico del CESIS e dei due Servizi SISDE e SISMI, i casi e le modalità relativi al rientro dei dipendenti pubblici nelle amministrazioni di originaria appartenenza, il trattamento giuridico ed economico e i casi e le modalità di trasferimento ad altra amministrazione dello Stato del personale assunto direttamente, fossero stabiliti, anche in deroga ad ogni disposizione vigente, dal Presidente del Consiglio e dai Ministri dell'Interno e della Difesa di concerto con quello del Tesoro, previo parere del CIIS.

L'aspetto del reclutamento e della gestione del personale e delle risorse materiali dunque si presentava e si presenta tutt'ora come il connotato che maggiormente distingue l'istituto dei Servizi dal resto delle pubbliche amministrazioni.

La normativa del 77, oltre a sottrarre il reclutamento agli ordinari principi del metodo concorsuale sanciti in Costituzione, faceva sì che lo stesso potere normativo attribuito all'autorità di governo fosse sottratto alla determinazione delle norme generali regolative della materia da parte del Parlamento<sup>76</sup>, come invece stabilisce l'art 17 della legge n 400/1988<sup>77</sup>, il quale prevede per i regolamenti cd. autorizzati dal legislatore la procedura della delibera del Consiglio dei Ministri previo parere del Consiglio di Stato.

La disciplina vigente è dettata dall'art 21 della legge n 124 e si presenta anch'essa quale disciplina speciale e derogatoria di quella ordinaria delle pubbliche amministrazioni, anche se le sue caratteristiche rispetto la precedente sanciscono una discrezionalità leggermente minore in capo al Presidente del Consiglio.

In primo luogo si stabilisce che il contingente speciale del personale addetto al DIS ed ai Servizi di informazione sia determinato da apposito regolamento, che disciplina anche l'ordinamento ed il reclutamento del personale garantendone

---

<sup>76</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

<sup>77</sup> Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n 214 del 12/09/1988-suppl. ordinario n 86

l'unitarietà della gestione ed il relativo trattamento economico e previdenziale, anche in deroga alle vigenti disposizioni di legge ma ne rispetto dei criteri stabiliti dalla presente legge del 2007.

Lo status giuridico del personale è dunque indubbiamente di carattere pubblicistico, essendo inquadrato come contingente speciale istituito presso la Presidenza del Consiglio. Il contenuto del regolamento è poi disciplinato in maniera puntuale dalla legge la secondo comma dell'art 21.

In particolare è da evidenziare la previsione dell'istituzione di un ruolo unico del personale dei Servizi e del DIS e del divieto di assunzione diretta (ossia priva di concorso pubblico).

Quanto al primo profilo l'unicità del ruolo è da considerarsi quale fattore profondamente innovativo, costituendo una spinta verso l'unitarietà del sistema che, si è osservato, costituisce il principale intento dell'intervento riformatore, favorendo lo scambio di personale tra le strutture informative<sup>78</sup>.

Per quanto invece attiene al secondo profilo, bisogna sottolineare come il divieto di cui sopra non sia di carattere assoluto, essendo fatti salvi i casi di alta e particolare specializzazione debitamente documentata, per attività assolutamente necessarie all'operatività del DIS e dei Servizi.

Qualora l'assunzione di personale avvenga in maniera diretta, il regolamento ne dovrà disciplinare i limiti temporanei.

Si prevede inoltre che possa essere assunta una quota di personale con funzioni di diretta collaborazione col direttore generale del DIS e dei Servizi la cui permanenza è legata alla permanenza in carica dei medesimi direttori (art 21, co. 2, sub d).

Al regolamento di attuazione viene poi demandata la definizione di adeguate modalità concorsuali e selettive, aperte anche a cittadini esterni alla Pubblica Amministrazione, per la scelta del personale.

---

<sup>78</sup> C.MOSCA, S.GAMBACURTA, G.SCANDONE, M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato* (legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

La legge dunque concepisce l'accesso al personale dei Servizi quale rispondente al principio generale del concorso e solo in via eccezionale a quello dell'assunzione diretta. Naturalmente ciò non deve essere letto in chiave letterale, dal momento che la configurazione dell'istituto fa sì che naturalmente prevalga nei fatti l'eccezione rispetto alla regola. Del resto non potrebbe essere altrimenti, data la particolarità dello stesso istituto.

Non è tuttavia da sottovalutare il fatto che si preveda quale generale il metodo concorsuale, ciò costituisce una dovuta modifica che porta ad una rispondenza maggiore dell'istituto alla Costituzione.

Le nuove disposizioni infatti non prevedono la possibilità di trasferimenti di personale appartenente alla p.a. nominativamente individuato, in quanto tutto il personale da reclutare sia interno che esterno all'amministrazione, dovrà essere sottoposto a procedure concorsuali, né si prevede che le eccezioni di cui sopra possano costituire rapporti di lavoro a tempo indeterminato, costituendo tali eccezioni dunque una deroga tale da non inficiare il principio di fondo<sup>79</sup>.

A proposito dell'introduzione della quota del personale di diretta collaborazione con i direttori dei servizi, è da rilevare come tale previsione configuri una sorta di incarico *intuitu personae*, che decade automaticamente al decadimento dalla carica dei direttori, una modalità di assunzione che viene spesso chiamata con il nome inglese di *spoils system*. Questo metodo che appare fondamentale nell'ambito del diritto privato, è stato più volte tacciato di incostituzionalità dalla Corte Costituzionale<sup>80</sup> nell'ambito del diritto pubblico, per violazione dell'art 97 Cost.

Ciò in quanto a giudizio della Corte il conferimento di un incarico in un'amministrazione pubblica basato esclusivamente su un rapporto di fiducia *intuitu personae* ne compromette l'imparzialità ed il buon andamento.

In particolare secondo la Corte tale metodo selettivo "pregiudica la continuità dell'azione amministrativa, introduce in quest'ultima un elemento di parzialità,

---

<sup>79</sup> C.MOSCA, S.GAMBACURTA, G.SCANDONE, M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato* (legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

<sup>80</sup> Sentenze c.cost nn 81 e 34 del 2010; nn 390, 351 e 161 del 2008 e nn 104 e 103 del 2007

sottrae al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincola la rimozione del dirigente all'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti"<sup>81</sup>.

Prosegue la stessa Corte dichiarando però la compatibilità dello spoil system con l'articolo 97 Cost in particolari casi, qualora riguardi soggetti che siano titolari di organi di vertice dell'amministrazione<sup>82</sup>.

La disposizione della lett. D, comma 2, art 21 della legge n 124 del 2007 è da leggersi nella medesima ottica.

Essa dunque appare costituzionale, soprattutto avendo riguardo alla delicatezza dell'incarico e delle funzioni dei direttori in questione, e va analizzata nell'ambito delle peculiarità dell'istituto.

Proseguendo l'analisi dei criteri su cui si basa il regolamento sul personale, esso dovrà determinare le ipotesi di incompatibilità collegate alla presenza di rapporti di parentela o affinità o di convivenza a meno che l'assunzione avvenga mediante concorso (salvo che tali ipotesi riguardino i direttori del DIS o dei Servizi nel qual caso l'incompatibilità è assoluta). Altresì le incompatibilità in relazione a determinate condizioni personali, a incarichi ricoperti e ad attività svolte.

In nessun caso poi il DIS ed i Servizi potranno avere alle loro dipendenze o impiegare in qualità di collaboratori membri del Parlamento Europeo o Nazionale o del Governo o dei Consiglieri regionali provinciali, comunali o membri delle rispettive giunte, dipendenti degli organi costituzionali, magistrati, ministri di confessioni religiose e giornalisti professionisti o pubblicitari.

È fatto poi divieto di affidare incarichi a tempo indeterminato a chi è cessato dal rapporto di dipendenza dal DIS e dai Servizi.

Per quanto riguarda i restanti criteri, resta da citare ai fini della trattazione l'eccezionalità del conferimento di incarichi ad esperti esterni nei limiti ed in relazione alle loro competenze professionali.

---

<sup>81</sup> C.cost sent. N 34 2010 pubblicata in G.U. 10/02/2010, riprendendo le sentenze c.cost nn. 390, 351 e 161 del 2008

<sup>82</sup> ibidem

Il comma 4 dell'art 21 qualifica come nulle le assunzioni fatte in violazione dei divieti previsti dalla legge e dal regolamento.

Per il reclutamento del personale è peraltro prevista un'ulteriore deroga a due norme di legge che riguardano la pubblica amministrazione in generale: la legge n 56 del 28 febbraio 1987<sup>83</sup> sull'organizzazione del mercato del lavoro, la quale all'art 16 prevede che le amministrazioni dello Stato debbano, per le mansioni per le quali non sia previsto titolo professionale, assumere iscritti alle liste di collocamento ed in quelle di mobilità, e la legge n 68 del 12 marzo 1999<sup>84</sup> recante norme sul diritto al lavoro dei disabili.

L'art 23 della legge del 2007 prevede poi l'esclusione della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza per il personale di cui all'art 21.

Per coloro che rivestono queste qualifiche in base agli ordinamenti dell'amministrazione di provenienza tali qualità sono sospese.

È prevista peraltro la possibilità che in relazione ad attività strettamente necessarie ad una specifica operazione dei Servizi o a tutela delle strutture e del personale del DIS la qualifica di ufficiale o agente di pubblica sicurezza, con funzioni di polizia di prevenzione, possa essere attribuita per non oltre un anno (rinnovabile), dal Presidente del Consiglio su proposta del Direttore generale del DIS, cui segue la comunicazione al Ministro dell'Interno.

Per quanto riguarda invece le risorse economico finanziarie attribuite al Sistema di informazione per la sicurezza se ne rinviene la disciplina all'art 29 della stessa legge n 124, la quale ancora una volta si presenta con caratteri di specialità rispetto al resto della pubblica amministrazione.

Al comma primo dello stesso articolo si prevede l'istituzione nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze di un'apposita unità previsionale di base per le spese del Sistema d'informazione.

Spetta al Presidente del Consiglio previa delibera del CISR, sentiti i responsabili del DIS, dell'AISE e dell'AISI, ripartire tra tali organismi lo stanziamento

---

<sup>83</sup> Pubblicata in Gazzetta Ufficiale n 51 del 3/3/1987

<sup>84</sup> Pubblicata in Gazzetta Ufficiale n 68 del 23/3/1999

summenzionato e stabilire le somme destinate ai fondi ordinari ed a quelli riservati.

Di tale ripartizione poi se ne dovrà dare comunicazione al COPASIR.

Al terzo comma si prevede poi che il regolamento di contabilità dei tre organismi di cui sopra sia approvato, sentito il presidente della Corte dei Conti, anche in deroga alle norme di contabilità generali dello Stato purchè se ne rispettino i principi fondamentali.

È bene sottolineare la rilevanza di una deroga di questa portata la cui ratio è volta a garantire una maggiore autonomia in un ambito fondamentale per il funzionamento dell'istituto quale quello finanziario e contabile.

Il summenzionato regolamento peraltro è vincolato dal rispetto delle disposizioni stabilite dal medesimo art 29. In particolare tale articolo prevede che i bilanci preventivo (ove sono distintamente indicati i fondi per le spese riservate), ed il bilancio consuntivo delle spese ordinarie siano unici per DIS, AISE ed AISI e che siano predisposti su proposta dei responsabili delle strutture stesse per le parti di propria competenza ed approvati anch'essi dal Presidente del Consiglio previa delibera del CISR. Vi è poi un apposito ufficio, distaccato presso il DIS, della Corte dei Conti il quale esercita il controllo di legittimità del bilancio consuntivo.

Un altro ufficio distaccato presso il DIS, facente capo all'ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio ha la funzione di controllo preventivo degli atti di gestione delle spese ordinarie.

Per quanto riguarda invece le spese riservate, gli atti di gestione sono adottati esclusivamente dai responsabili del DIS e dei Servizi che presentano un rendiconto trimestrale ed una relazione annuale al Presidente del Consiglio.

Il consuntivo della gestione finanziaria delle spese ordinarie e la relazione della Corte dei Conti sono trasmessi poi al COPASIR insieme ad un'informativa sulle singole linee essenziali della gestione delle spese riservate.

È infine previsto dal comma 4 l'emanazione di un apposito regolamento che definisca le procedure di stipula dei contratti di appalti, lavori e forniture di beni e

Servizi nel rispetto dell'art 17 del decreto legislativo n 163/2006<sup>85</sup>, e individui i lavori, le forniture ed i Servizi che per tipologie o per importi di valore, possano essere effettuati in economia o a trattativa privata. Il summenzionato art 17 prevede che possano essere derogate le disposizioni dello stesso decreto legislativo in presenza di contratti al cui oggetto, atti o modalità di esecuzione sia attribuita una classifica di segretezza, nonché per i contratti la cui esecuzione debba essere accompagnata da speciali misure di sicurezza in conformità a disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

L'analisi della normativa sulla gestione delle risorse umane e materiali dei Sistemi di informazione, vale la pena ribadirlo, costituisce probabilmente l'aspetto che più d'ogni altro caratterizza l'istituto rispetto al resto delle amministrazioni pubbliche. Come ampiamente visto, le deroghe alla disciplina pubblica generale sono rilevanti nel numero e nella consistenza, e coinvolgono non solamente aspetti di diritto sostanziale ma anche processuale.

Si consideri a tal proposito che, tralasciando per il momento gli aspetti processual penalistici, ai sensi dell'art 135 comma 1 sub O) del codice del processo amministrativo<sup>86</sup>, in deroga alle ordinarie disposizioni, sono devolute alla competenza del tribunale amministrativo del Lazio le controversie riguardanti i rapporti di lavoro del personale del DIS dell'AISE e dell'AISI e che, ex art 119 co. 1 sub C dello stesso codice, le controversie relative al rapporto di lavoro del personale dei Servizi di informazione per la sicurezza, siano sottoposte a rito abbreviato.

Se da un lato, come più volte affermato, le disposizioni derogative trovano una loro puntuale giustificazione in relazione alla particolarità dell'istituto, dall'altro lato conviene soffermarci sulle scelte adottate dal legislatore per contenere possibili eccessi.

---

<sup>85</sup> Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture; Gazzetta ufficiale n. 100 del 2/5/2006- suppl. ord. n. 107

<sup>86</sup> Emanato dal d.lgs. n. 104 del 2 luglio 2010 in attuazione dell'art 44 della legge del 18 giugno 2009 n. 69 recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo, pubblicato nella G.U. n. 156 del 07/07/2010-suppl. ord. n. 148

In particolare nelle disposizioni finanziarie assume importanza l'opportuna scelta riguardante il ruolo deliberativo e non solamente consultivo del CISR, ruolo che dunque coinvolge pienamente parte del Governo e non soltanto il Presidente del Consiglio, il che assume maggior rilievo se si considera la prassi che affida l'assetto governativo del paese ad esecutivi di coalizione.

In secondo luogo la legittimità è garantita dall'immane controllo della Corte dei Conti, anche se per le spese riservate l'informativa trasmessagli riguarda solo le linee essenziali della gestione.

Infine il controllo del COPASIR assicura alle conseguenti valutazioni politiche le scelte operate dalla gestione del Sistema.

## CAPITOLO III: L'ATTIVITÀ DI INTELLIGENCE

### 3.1 DEFINIZIONE E CARATTERISTICHE

Per attività di intelligence s'intendono tutte quelle facenti parte di un processo articolato in varie fasi, il c.d. "processo d'intelligence", le quali possono essere così suddivise:

“a)raccolta di notizie, documenti e materiali; b)valutazione degli stessi; c)coordinamento di quanto raccolto; d)l'interpretazione; e)l'analisi; f)l'approntamento di situazioni e la diffusione delle notizie elaborate e dei punti di situazione”<sup>87</sup>.

Naturalmente la gran parte del lavoro operativo che contraddistingue l'attività dei Servizi è costituito dalla raccolta delle informazioni.

Preliminarmente dunque è necessario analizzare il concetto di informazione.

È stato in dottrina affermato che per informazione si debba intendere “lo scambio di dati che rende possibile la vita sociale”, con la conseguenza che il controllo dell'informazione, dei suoi canali e dei suoi codici debba essere considerato come il principale strumento di dominio sulla società e, viceversa, la possibilità di emettere e ricevere messaggi non condizionati sia la premessa fondamentale di una società libera<sup>88</sup>.

La raccolta delle informazioni può avvenire secondo due modalità: o attraverso l'azione personale degli agenti, la c.d. “humint”(human intelligence), oppure tramite strumenti sofisticati di tipo satellitare, elettronico, informatico e via dicendo<sup>89</sup>,il c.d. “imint”(imagery intelligence). Altre classificazioni, elaborate dalla dottrina internazionale, sono il c.d. “signit” (signal intelligence) caratterizzato dallo sfruttamento di informazioni riguardanti comunicazioni, emissioni elettromagnetiche o segnali prodotti da strumenti tecnici altrui; il c.d. “techint” (technical intelligence) che promana dalla raccolta e dall'analisi dei traget

---

<sup>87</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

<sup>88</sup> A.GIANNULI, *come funzionano i servizi segreti*, Adriano Salani Editore S.p.a., Milano 2009

<sup>89</sup> Cfr. nota 87

informativi con lo scopo di prevenire il rischio di essere presi alla sprovvista dalle capacità tecniche altrui<sup>90</sup>.

A tali classificazioni ne è da aggiungere un'ultima, quella chiamata con l'acronimo di osint (open sources information), la quale si basa su un'attività di raccolta mediante consultazione di fonti di pubblico accesso, ovvero non segrete (stampa, mass media, internet), che si configura di preziosissima utilità in considerazione dell'abbattimento delle frontiere spazio temporali nella circolazione delle informazioni non riservate<sup>91</sup>.

In effetti l'immaginario collettivo vorrebbe che i Servizi operino prevalentemente con pedinamenti, perquisizioni abusive o intercettazioni, ma la realtà moderna è invece tale da far sì che essi impieghino la parte più considerevole delle proprie risorse per l'analisi di giornali, libri, notiziari televisivi, internet e quant'altro<sup>92</sup>.

È stato scritto che "le fonti aperte sono ormai divenute imprescindibili poiché su di esse si trova il settantacinque per cento, secondo alcuni, o il novanta per cento, secondo altri, dei dati utili all'intelligence"<sup>93</sup>.

Ad ogni modo il materiale raccolto tramite i vari metodi descritti dovrà poi essere analizzato nelle successive fasi del processo in modo tale da riuscire a valutarne l'attendibilità, il reale significato e la reale portata minacciosa per la sicurezza e gli interessi dello Stato.

È stato in dottrina osservato come tale passaggio sia compiuto con l'approccio che è proprio del metodo scientifico, secondo il quale l'inferenza finale, cioè il logico conseguire di una verità da un'altra, viene considerata non l'unica soluzione ma la più attendibile tra quelle ipotizzate, stabilendo dunque che la conclusione non mostra di avere alternative più convincenti dell'ipotesi formulata.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

<sup>91</sup> ibidem

<sup>92</sup> A.GIANNULI, *come funzionano i servizi segreti*, Adriano Salani Editore S.p.a., Milano 2009

<sup>93</sup> U.RAPETTO,R.DI NUNZIO, *atlante delle spie*, Bur, Milano 2002

<sup>94</sup> S.IZZI, *intelligence e gestione delle informazioni, attività preventiva contro i traffici illeciti*, p 34, con il contributo di A.Colosimo, F.Angeli s.r.l., Milano, 2011

È bene comunque sottolineare come l'attività di intelligence non costituisca una finalità, bensì uno strumento per il raggiungimento delle finalità predisposte dalla legge.

Tale strumento infatti si presta ad essere potenzialmente utilizzato per finalità che possono esulare dall'ambito del diritto pubblico per entrare in quello privato, si pensi ad esempio alle agenzie di investigazione privata oppure ad imprenditori che intendino raggiungere scopi di affermazione sul libero mercato<sup>95</sup>.

Non solo, anche e soprattutto all'interno delle strutture pubbliche lo strumento dell'intelligence si presta ad essere utilizzato per il raggiungimento di finalità diverse.

Ciò rileva in particolare per la problematica cui s'è precedentemente accennato della distinzione tra Servizi Segreti in senso stretto ed apparati di pubblica sicurezza che si avvalgano di tecniche d'intelligence per le proprie finalità.

Le forze di polizia ad esempio utilizzano l'intelligence per tutelare meglio l'ordine e la sicurezza pubblica o per assicurare alla giustizia chi viola le leggi, le strutture dei Servizi di informazione invece per garantire la sicurezza interna ed esterna dello Stato<sup>96</sup>.

La finalità dunque costituisce il discrimine per individuare la competenza dei vari organi<sup>97</sup>.

Fatta questa doverosa premessa è ora possibile un'analisi più dettagliata dell'attività propria dei Servizi d'informazione.

Tali attività vengono generalmente considerate come speciali in quanto caratterizzate dalla non convenzionalità per quanto riguarda i mezzi e le modalità<sup>98</sup>.

Scrisse il Presidente emerito della Repubblica Francesco Cossiga: “i Servizi Segreti – omissis – svolgono attività informativa secondo modalità e con mezzi non convenzionali, nel senso che sono in massima parte loro propri, e non

---

<sup>95</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

<sup>96</sup> ibidem

<sup>97</sup> ibidem

<sup>98</sup> ibidem

comuni ad altre amministrazioni, e la cui legittimità si fonda su interessi fondamentali dello Stato, per cui la legittimità dei fini viene a prevalere sulla legalità dei mezzi”<sup>99</sup>.

L’efficacia di tale descrizione porta alla facile comprensione del fatto che l’affidamento di un compito del genere ad un corpo della polizia comporterebbe il pericolo di un’autorizzazione a delinquere che potrebbe facilmente dilagare nelle attività ordinarie, essendo pertanto preferibile la costituzione di un corpo ad hoc, appositamente specializzato, cui delegare questo genere di attività<sup>100</sup>.

Convenzionalmente si è soliti distinguere le attività di intelligence in difensive ed offensive. Le attività difensive non pongono particolari problematiche di legittimità.

Esse sono volte al contrasto di attività di spionaggio, terrorismo, eversione o quant’altro impedisca il funzionamento delle istituzioni democratiche<sup>101</sup>.

Sono attività in linea di massima interne che si devono svolgere nel rispetto dei limiti stabiliti dalla legge e che generalmente hanno implicazioni di carattere penale che approfondiremo più avanti.

Ma le implicazioni che maggiormente rilevano quando si mettono in atto tecniche d’intelligence sono quelle che riguardano lo strumento d’intelligence di carattere offensivo. Tale strumento a sua volta si presta ad una triplice distinzione interna: vi sono infatti attività offensive a carattere ordinario, non ordinario ovvero straordinario.

Le prime si qualificano per l’essere attività di semplice spionaggio condotte verso un Paese estero (per tale ragione sono da considerarsi di carattere offensivo), le seconde invece sono volte a orientarne , deviarne o influenzarne il processo decisionale, quelle straordinarie invece a colpire lo Stato estero tramite azioni di sabotaggio contro le sue strutture militari e scientifiche<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> F.COSSIGA, *Abecedario*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002

<sup>100</sup> A.GIANNULI, *come funzionano i servizi segreti*, Adriano Salani Editore S.p.a., Milano 2009

<sup>101</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione , Milano, Giuffrè 2003

<sup>102</sup> *ibidem*

Risulta agilmente intuibile la portata della ripercussione in campo internazionale di siffatte attività.

L'azione dei Servizi è configurata con l'obiettivo di garantire la sopravvivenza e la sicurezza dello Stato e delle istituzioni democratiche, le quali però si prestano ad essere messe a repentaglio dalla stessa azione dei Servizi, qualora venga condotta in maniera sconsiderata.

Si capisce come sia pertanto necessario un controllo di tipo governativo ex ante prima di quello parlamentare posteriore all'azione, in particolar modo avendo riguardo ad azioni di carattere straordinario che potrebbero portare, nel migliore dei casi, il Governo stesso ad avere rilevanti complicazioni nei rapporti col Governo estero.

È da leggere dunque in quest'ottica l'assetto delineato dalla legge n 124 del 2007, il quale affida al Presidente del Consiglio l'alta direzione e la responsabilità della politica dell'informazione, e prescrive la rispondenza dei Servizi allo stesso Presidente insieme con il dovere di tenere informati i vari Ministri (tra cui quello degli Affari Esteri), per i profili di propria competenza.

Se ne desume pertanto che le operazioni maggiormente delicate le cui implicazioni siano tali da ricadere nell'ambito generale della politica dell'informazione per la sicurezza dovranno essere sotto il preciso e diretto controllo del Presidente del Consiglio, anche se ciò non è reso esplicito dalla legge n 124.

Per quanto riguarda la formazione e l'addestramento del personale del DIS e dei Servizi d'informazione, la novella del 2007 all'art 11 istituisce presso il DIS un'apposita Scuola di formazione con il compito di assicurare l'addestramento, la formazione di base e continuativa e l'aggiornamento del personale.

Il secondo comma affida poi la direzione della medesima a rappresentanti dei ministeri interessati ed esponenti qualificati dei centri di eccellenza universitari nei settori d'interesse. I programmi di formazione sono stabiliti annualmente dai direttori del DIS, dell'AISE e dell'AISI annualmente in relazione alle esigenze

operative dei Servizi, ai mutamenti dello scenario internazionale ed all'evoluzione del quadro strategico internazionale (art 11 co. 3). La previsione assume notevole rilevanza nell'ottica dell'ammodernamento del ruolo dei Servizi e soprattutto della professionalità del personale.

### 3.2 RAPPORTI CON LA MAGISTRATURA E CON LE FORZE DI POLIZIA

Uno tra gli aspetti più problematici dell'istituto oggetto della trattazione è rappresentato dal rapporto che intercorre tra lo stesso e gli organi della magistratura e delle forze di polizia. La considerazione nella quale necessariamente ci si imbatte al momento dell'esame dell'ambito operativo del sistema, è quella che un medesimo fatto possa essere contemporaneamente oggetto di attenzione da parte dei Servizi in quanto correlato alla sicurezza dello Stato ed insieme della magistratura e della polizia giudiziaria in ragione dei reati connessi<sup>103</sup>.

Tale problematica è suscettibile di riflettersi in numerosi quanto importanti aspetti che riguardano la materia, primi fra tutti il segreto di Stato e le garanzie funzionali degli agenti dei Servizi. Tali aspetti saranno oggetto di approfondimento successivamente.

Valutando ora l'aspetto più generale della questione, bisogna preliminarmente prendere in considerazione il già citato art 23 della legge di riforma del 2007, il quale esclude la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza per il personale dei Servizi prevedendo, come precedentemente detto, che si possa derogare a tale regola su autorizzazione del Presidente del Consiglio per lo svolgimento di una specifica operazione.

I commi successivi dello stesso articolo regolano l'eventualità nella quale gli agenti dei Servizi possono incorrere quando nello svolgimento della loro attività vengano a conoscenza di fatti costituenti reato.

Previsioni della stessa natura erano contenute dall'art 9 legge n 801/1977.

Se si eccettua il fatto che la legge del 77 non contemplasse l'eccezione autorizzata prevista da quella del 2007 riguardante la qualifica di ufficiale o agente di polizia,

---

<sup>103</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

essa si presenta pressoché identica a quella del 2007 nell'ambito dei rapporti con la magistratura e le forze di polizia, differenziandosi solo per quanto riguarda i rapporti interni ai Servizi.

Difatti la legge n. 124 prevede a carico degli appartenenti agli stessi l'obbligo di denunciare fatti costituenti reato ai rispettivi direttori, i quali ne informano il Presidente del Consiglio o l'Autorità Delegata, in ciò derogando le ordinarie disposizioni processual penalistiche. Siffatta disposizione non si differenzia di molto rispetto quella ex art 9 legge 801 per il quale pure si prevedeva l'obbligo per gli appartenenti ai Servizi di fare rapporto esclusivamente ai loro direttori i quali però, oltre al Presidente del Consiglio, dovevano riferire rispettivamente al Ministro della Difesa e a quello dell'Interno.

Infine ambedue le leggi sanciscono l'obbligo a carico dei direttori dei due Servizi (a cui la legge del 2007 aggiunge anche quello del DIS), di fornire ai competenti organi di polizia giudiziaria le informazioni e gli elementi di prova relativamente a fatti configurabili come reati, di cui sia stata acquisita conoscenza nell'ambito delle strutture che da essi rispettivamente dipendono. Tale adempimento può peraltro essere rimandato ex art 23 legge n 124 su autorizzazione del Presidente del Consiglio quando ciò sia strettamente necessario per il proseguimento delle finalità istituzionali del Sistema di informazione per la sicurezza, mentre l'art 9 della legge n 801 attribuiva la relativa disposizione al Ministro competente previo consenso del Presidente del Consiglio.

Entrambe le leggi dunque configurano l'istituto operativo dei Servizi quale movente in una sfera di massima autonomia rispetto agli organi di polizia ed autorità giudiziaria.

Il semplice fatto che venga esclusa per gli appartenenti ai Servizi la qualità di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, così come la precisa ripartizione delle competenze dettata dall'ordinamento, il quale affida in via esclusiva l'ambito della

repressione penale all'autorità ed alla polizia giudiziaria<sup>104</sup>, non risolve di per se il problema delle possibili reciproche interferenze.

Inoltre la Costituzione all'art 109 nonché l'ordinamento processuale penale sanciscono il principio della dipendenza funzionale della sola polizia giudiziaria all'autorità giudiziaria, il che nega l'esistenza di qualsiasi rapporto di subordinazione tra gli operatori dei Servizi e la stessa autorità<sup>105</sup>.

L'assetto legislativo del 2007, ed ancor prima quello del 77, prendendo atto di ciò, elaborano un rapporto tra i diversi istituti caratterizzato da una macchinosa mediazione procedurale incentrata sulle figure dei direttori, in modo tale da far evitare ogni contatto diretto tra gli operatori dei Servizi e l'autorità giudiziaria.

Nella pratica però rapporti ce ne sono, si pensi alla possibilità per gli appartenenti ai Servizi di essere convocati a deporre come testimoni o informati sui fatti, se non indiziati od imputati per una fattispecie di reato, per non parlare della circostanza che si ha nel momento in cui l'autorità giudiziaria richieda l'acquisizione o l'esibizione di documenti dei Servizi<sup>106</sup> o viceversa il DIS richieda informazioni alle forze di polizia, le quali possono essere relative anche ad indagini di polizia giudiziaria.

Tali eventualità sono espressamente e specificamente disciplinate dal diritto penale processuale e sostanziale, in particolar modo per quanto riguarda l'opposizione del segreto di Stato da una parte e di quello investigativo dall'altra, ovvero della speciale causa di giustificazione quale garanzia funzionale agli agenti dei Servizi, ma di questo si parlerà oltre.

Rimanendo in ambito generale la considerazione che preme in questa sede trova la propria consistenza nel fatto che, garantendo un ambito di assoluta autonomia dei rispettivi settori, la legislazione affronta il problema delle possibili ed anzi inevitabili sovrapposizioni con l'enunciazione di un generale principio di collaborazione.

---

<sup>104</sup> C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione, Milano, Giuffrè 2003

<sup>105</sup> *ibidem*

<sup>106</sup> *ibidem*

Già l'art 4 istitutivo del DIS gli assegna il compito della promozione e garanzia dello scambio informativo tra i due Servizi e le forze di polizia.

L'art 12 della medesima novella del 2007 al primo comma poi sancisce che nell'ambito delle rispettive attribuzioni, le forze armate, le forze di polizia, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza forniscano ogni possibile cooperazione al personale addetto ai Servizi di informazione per la sicurezza, per lo svolgimento dei compiti a questi affidati, principio cui deve attenersi, per espressa disposizione legislativa dello stesso art 12, anche il comitato di analisi strategica antiterrorismo istituito presso il ministero dell'Interno.

La legge del 2007 dunque, prima di positivizzare la risoluzione delle circostanze in cui si verte nel caso di interferenze verificatesi, si preoccupa dell'emanazione di principi generali che possano se non eliminare, quanto meno limitare le suddette ipotesi.

Tali principi non possono peraltro che contestualizzarsi nell'ambito dei principi fondamentali del diritto amministrativo, primi fra tutti il buon andamento e la leale cooperazione tra le pubbliche amministrazioni.

A questo proposito, e ciò è da considerarsi quale profonda innovazione operata dalla legge n 124, si deve aggiungere l'opportunità espressamente attribuita dall'art 13 al DIS, all' ASISE ed all'AISI di poter corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e con i soggetti che erogano, in regime di autorizzazione, concessione o convenzione, servizi di pubblica utilità e chiedere ad essi la collaborazione anche di ordine logistico necessaria per l'adempimento delle loro funzioni istituzionali, potendo a tal fine stipulare convenzioni con i predetti soggetti.

In una siffatta ottica la scelta del legislatore è quella della rimessione al buon senso degli operatori dei Servizi da un lato, delle pubbliche amministrazioni e poi dell'Autorità e della polizia giudiziaria dall'altro, la prevenzione di possibili sovrapposizioni o ingerenze sulla base di una leale e proficua collaborazione, nel rispetto delle reciproche e diverse funzioni conferite dall'ordinamento.

In questa prospettiva ai livelli più alti il ruolo centrale lo riveste il DIS, il quale dovrà farsi carico della coordinazione delle attività dei due Servizi non solo tra di loro, ma anche tra loro ed altri organismi della pubblica amministrazione, primi fra tutti le forze di polizia, fino alla collaborazione con Servizi di sicurezza di stati esteri.

Sempre l'art 13 della l.n.124 enuncia l'applicabilità dell'art.4 del decreto legge n 144/2005<sup>107</sup> convertito nella legge n. 155/2005, il quale stabilisce la possibilità per il Presidente del Consiglio di delegare i direttori dei Servizi informativi e di sicurezza a richiedere autorizzazione a svolgere le attività di cui all'art. 226 delle norme di attuazione del c.p.p., ossia attività di intercettazione e controllo preventivo sulle comunicazioni, quando ritenute indispensabili per la prevenzione di attività terroristiche o di eversione dell'ordinamento costituzionale o del crimine organizzato di stampo mafioso.

Tale previsione risulta estremamente importante, attribuendo un potere di indagine agli organismi d'informazione, in relazione ai delitti tassativamente indicati, il quale si sovrappone a quello degli organi di polizia.

In questo caso una forma di coordinamento pare essere attribuita all'Autorità giudiziaria, nella fattispecie al Procuratore generale della Corte di Cassazione, cui verrà richiesta l'autorizzazione.

È poi importante aggiungere come le forme di cooperazione tra organismi di informazione e forze di polizia non si esaurisca nelle disposizioni della legge n 124<sup>108</sup>.

A questo proposito è da segnalarsi sempre il d.l. n. 144/2005 all'art 2, il quale prevede la possibilità per il Questore di sua iniziativa o su segnalazione del Procuratore della Repubblica, di responsabili a livello provinciale delle forze di polizia o dei Direttori dei Servizi di informazione e sicurezza, di rilasciare un permesso di soggiorno a fini investigativi nei confronti dello straniero che

---

<sup>107</sup> Recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale, G.U. n. 177 dell' 1/08/2005

<sup>108</sup> C.MOSCA, S.GAMBACURTA, G.SCANDONE, M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato* (legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

collabori con gli inquirenti nel corso di operazioni di polizia o procedimenti penali relativi a reati di terrorismo o eversione dell'ordinamento democratico.

### 3.2.1: IL CASO ABU OMAR

Circa le problematiche appena accennate del terrorismo e dell'eversione dell'ordine democratico, il caso che più d'ogni altro ha suscitato dialettica a livello nazionale è senza dubbio quello riguardante il sequestro di persona dell'Imam di Milano Nasr Osama Mustafà Hassan, alias Abu Omar, caso la cui trattazione appare più che mai funzionale nell'economia della presente trattazione, coinvolgendo numerosi aspetti costituenti oggetto della medesima, quali i rapporti tra organi ed agenti dei Servizi e la magistratura, l'opponibilità del segreto di Stato nonché i limiti entro cui possa legittimamente svolgersi l'attività di intelligence.

Prendendo come riferimento la ricostruzione del fatto rintracciabile nella sentenza della Corte di Cassazione n.49340 del 19/09/2012<sup>109</sup>, Abu Omar venne sequestrato verso le ore 12 del 17/02/2003, da un commando composto da agenti della CIA (Central Intelligence Agency, agenzia di intelligence estero degli Stati Uniti d'America n.d.a.) ed un maresciallo del ROS Carabinieri, caricato su un furgone e trasportato all'aeroporto di Aviano, da dove venne fatto partire dapprima con destinazione Ramstein (Germania) e successivamente di lì al Cairo, dove sarebbe stato sottoposto ad interrogatorio mediante l'utilizzo della tortura.

Tale operazione interferiva con le indagini che gli uomini della DIGOS e della magistratura italiana stavano portando avanti verso l'Imam, sospettato di terrorismo.

I processi che seguirono videro coinvolti, oltre gli agenti della CIA, funzionari dei Servizi Segreti italiani, fra i quali il vertice del SISMI generale Nicolò Pollari.

In primo ed in secondo grado i processi si conclusero con la condanna degli agenti della CIA per sequestro di persona, nonché di taluni agenti dei Servizi italiani per favoreggiamento, e contestualmente il non luogo a procedere nei confronti dei vertici del SISMI a seguito dell'opposizione ritualmente confermata del segreto di Stato, sulla quale venne sollevato un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato di fronte la Corte Costituzionale.

---

<sup>109</sup> Depositata in Cancelleria il 29/11/2012

A seguito però dell'annullamento con rinvio, riguardante proprio la sentenza di non luogo a procedere nei confronti dei vertici del SISMI, deciso dalla Cassazione con la summenzionata sentenza n.49340/12, tali imputati verranno condannati per concorso in sequestro di persona dalla Corte d'Appello di Milano.

Stando ai profili di diritto che ci interessano maggiormente, il primo aspetto meritevole di essere preso in considerazione è quello attinente ai confini entro cui si debba attenere l'attività di intelligence al fine di non sfociare nell'illegalità.

In particolar modo emerge la previsione dell'esclusione dall'opponibilità del segreto di Stato che abbia come oggetto fatti eversivi dell'ordine costituzionale, sancita dapprima con la legge n.801 del 1977 e confermata dalla legge di riforma del 2007, nonché la previsione dell'esclusione dei suddetti fatti dall'ambito di applicazione della speciale causa di giustificazione prevista dall'17 della legge n.124/2007.

Tale ultima esclusione rappresenta sicuramente il limite principale che circonda l'attività dei Servizi, limite che pur non essendo esplicitato nella legge del '77, legge applicabile nel caso di specie risalente al 2003, è dedotto implicitamente proprio in relazione all'esclusione prevista dall'opponibilità del segreto di Stato, oltre che dalla banale considerazione del fatto che ad un istituto, al quale pure è concesso a certe condizioni di agire in deroga alle ordinarie disposizioni anche in materia penale al fine della protezione dell'ordine democratico, non possa che essere precluso lo svolgimento di un'attività eversiva dello stesso.

Effettuata questa considerazione preliminare bisogna però rilevare come la definizione apparentemente scontata di fatto eversivo dell'ordine costituzionale in realtà non lo sia affatto.

Nella sentenza della Corte Costituzionale n.106 del 2009<sup>110</sup> si legge infatti come la Procura di Milano, in relazione al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, eccepisca la non spettanza allo

---

<sup>110</sup> Depositata in cancelleria il 3 Aprile 2009

stesso dell'opposizione dei fatti oggetto dell'indagine, attesa la natura eversiva dell'ordine costituzionale che li connoterebbe.

Sostiene in particolare la Procura che a tale categoria siano da ricondurre non solo i fatti politicamente eversivi in senso stretto, ma anche quei fatti illeciti che contrastino con i principi supremi dell'ordinamento, tra cui le norme costituzionali che garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo, fatti che sarebbero avvenuti attraverso le c.d. "consegne straordinarie"(extraordinary rendition), vale a dire il sequestro su territorio nazionale di persone da tradurre mediante la forza in altri paesi per esservi interrogati con l'uso di violenza fisica o morale.

Tale tesi viene disattesa in maniera netta dalla Consulta, la quale facendo leva sulla giurisprudenza di legittimità identifica la finalità di eversione dell'ordine costituzionale in quella "di sovvertire l'ordinamento costituzionale e travolgere l'assetto pluralistico e democratico dello Stato disarticolandone le strutture, impedendone il funzionamento o deviandolo dai principi fondamentali che costituiscono l'essenza dell'ordinamento costituzionale<sup>111</sup>", finalità che non sarebbe ravvisabile nell'imputazione del caso di specie effettuata dalla Procura attinente al solo reato di sequestro di persona, affermando il giudice delle leggi che "un singolo atto, per quanto grave, non è di per se suscettibile di integrare un fatto eversivo dell'ordine costituzionale se non è idoneo a sovvertire, disarticolandolo, l'assetto complessivo delle istituzioni democratiche".

Autorevolissima dottrina<sup>112</sup> ha però rilevato come il concetto di fatti eversivi dell'ordine costituzionale, sia nella legge del 77 che quella del 2007, non individui una specifica fattispecie criminosa, ma persegua lo scopo ben diverso di qualificare le più varie e disparate fattispecie di reato che, in sede interpretativa, siano ritenute suscettibili di pregiudicare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

---

<sup>111</sup> C.Cassaz., sez. I penale, 11 Luglio 1987, n.11382

<sup>112</sup> A.PACE, *i fatti eversivi dell'ordine costituzionale nella legge n.801 del 77 e nella legge n.124 del 2007*, negli "scritti in onore di Lorenza Carlassare", vol III, Jovene, Napoli 2009

Ai sensi di una tale interpretazione dunque, l'ambito di movimento operativo concesso ad operazioni di intelligence che si qualificano come lecite, si restringe notevolmente.

Difatti si osserva come la legge del 2007, nell'ambito delle garanzie funzionali concesse agli operatori dei Servizi, di cui si tratterà a breve, se da una parte esclude esplicitamente dal campo di applicabilità delle stesse taluni reati, (in ciò facendo tesoro dell'esperienza maturata col caso Abu Omar), fra cui quelli atti a mettere in pericolo o ledere la libertà personale della persona, dall'altra non ne menziona altri per i quali però, sicuramente, la causa di giustificazione non può trovare applicazione, rientrando nella fattispecie dei fatti eversivi dell'ordine democratico. Il Presidente del Consiglio infatti non potrebbe mai autorizzare i reati di attentato contro la Costituzione dello Stato (283 c.p.) o di insurrezione armata contro i poteri dello Stato (284 c.p.) per il solo fatto che né l'uno né l'altro siano inclusi nell'elenco di reati dell'art 17 della legge n.124<sup>113</sup>.

Tale tesi dunque ha quale connotazione un'auspicata maggiore discrezionalità in capo al giudice di merito circa la qualificazione della fattispecie dei fatti eversivi, e conseguentemente una minore discrezionalità politica del Presidente del Consiglio circa l'opposizione del segreto di Stato e l'autorizzazione di determinate attività di intelligence, sin qui non cozzando di per sé con la giurisprudenza della Consulta, che pure si esprime in favore della sussistenza di un'ampia discrezionalità in capo al capo del Governo.

La conseguenza che sembra trasparire dalla summenzionata dottrina, e cioè quella della qualificazione dell'elenco di reati dell'art 17 della legge n. 124 come una sorta di elenco "aperto", non appare tuttavia condivisibile, anche alla luce delle considerazioni giurisprudenziali in ordine ai fatti eversivi fatte dalla Cassazione e dalla Corte Costituzionale.

---

<sup>113</sup> A.PACE, *i fatti eversivi dell'ordine costituzionale nella legge n.801 del 77 e nella legge n.124 del 2007*, negli "scritti in onore di Lorenza Carlassare", vol III, Jovene, Napoli 2009

Riguardo i rapporti con la magistratura, si può dunque concludere che le attività operative dei Servizi debbano essere compiute nel rispetto dei limiti stabiliti dalla legge e che, entro gli stessi limiti, possa essere tutelata dalle garanzie funzionali previste e coperta da segreto di Stato qualora la pubblicità della stessa sia idonea ad intaccare l'integrità della Repubblica e delle istituzioni democratiche, ma al contempo spetti esclusivamente al giudice a quo il compito di qualificare giuridicamente le fattispecie di reato, compito connotato di una maggiore discrezionalità dal momento che, è indiscutibile, la nozione di fatti eversivi dell'ordine costituzionale non integra una sola fattispecie di reato.

Del resto nel caso di specie il segreto di Stato, come ribadito a più riprese da diverse note dei vari Presidenti del Consiglio succedutisi, non venne apposto in relazione al delitto di sequestro di persona bensì sulle fonti di prova attinenti ai rapporti tra Servizi Segreti italiani e stranieri.

Sicuramente la vicenda rappresenta un eclatante caso di operazione di intelligence illegittima, dalla quale però è lecito prendere spunto per trarre talune considerazioni positive.

In primo luogo l'osservazione che preme sottolineare consiste nel fatto che l'ordinamento non abbia inteso configurare l'istituto dei Servizi come un settore della Pubblica Amministrazione che goda di una sostanziale e completa immunità per lo svolgimento delle proprie funzioni, ma che, al pari di qualsiasi altra amministrazione dello Stato, sia soggetto a limiti di legalità nel cui ambito si debbano esercitare le funzioni suddette, limiti che possono essere derogati solo per espressa disposizione di legge. Lo sconfinamento dalla legalità prescritta all'illecito penale poi sarà oggetto della repressione da parte dell'Autorità giudiziaria, le cui attribuzioni restano ferme, anche in casi che, come quello a quo, si presentino come delicati vedendo imputati non soltanto i vertici dei Servizi ma anche agenti segreti esteri.

Infine l'apposizione del segreto di Stato nei processi in questione denota un corretto utilizzo di tale strumento, atto a salvaguardare l'integrità della Repubblica.

Come esplicito nelle note del Presidente del Consiglio dell'11/11/2005 e del 26/07/2006 non è mai esistito alcun segreto in relazione al fatto sequestro Abu Omar, non essendo l'accertamento dello stesso e delle responsabilità penali conseguente precluso alla magistratura, ma solamente in relazione ai rapporti tra Servizi italiani e stranieri nel quadro della tutela delle relazioni internazionali e della lotta al terrorismo.

Da ultimo fa piacere ravvisare come la vicenda abbia costituito un utile spunto per il legislatore per la creazione di una disciplina organica riguardante le attività di intelligence, con la previsione del sistema di garanzie che verrà a breve esaminato che prevede l'attivazione di un apposito iter burocratico-amministrativo come condizione imprescindibile per il contenimento nel contesto della legalità delle operazioni effettuate dagli uomini dei Servizi.

### 3.3: LE GARANZIE FUNZIONALI: PROFILI PENALI

Avendo analizzato dal punto di vista generale i rapporti con l'autorità giudiziarie e con le forze di polizia, si può ora passare all'analisi normativa degli aspetti riguardanti specificamente le ipotesi concrete di contatto.

Al fine dell'espletamento delle funzioni assegnate dall'ordinamento e più in generale per la tutela delle esigenze di riservatezza del personale, è comunemente ritenuta necessaria la predisposizione di idonee garanzie.

La tutela del personale dei Servizi in particolare si realizza secondo un duplice profilo, ossia da una parte nello svolgimento delle loro attività operative e dall'altra nell'ambito dei procedimenti giudiziari.

Prendendo in esame questo secondo aspetto, analizzando la riforma del 2007, notiamo come il legislatore se ne occupi muovendosi in due direzioni fondamentali: in primo luogo garantendo proprio la riservatezza dell'identità degli addetti al Sistema d'informazione, in secondo luogo evitando che al processo penale vengano acquisite, anche solo incidentalmente, notizie coperte del segreto di Stato<sup>114</sup>.

Certamente è da segnalare come anche prima della riforma in questione il codice di procedura penale agli artt 472 e 473 consentisse al giudice di derogare il principio di pubblicità del processo quando la stessa potesse comportare la diffusione di notizie che devono restare segrete nell'interesse dello Stato o causare pregiudizio alla riservatezza dei testimoni e delle parti private, così come l'art 128 del codice di procedura civile che dispone che il processo possa avvenire a porte chiuse se ricorrono ragioni di sicurezza dello Stato, ordine pubblico o buon costume.

Tali previsioni però riguardavano essenzialmente una fase processuale, quella del dibattimento in giudizio<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> C.MOSCA, S.GAMBACURTA, G.SCANDONE, M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato* (legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

<sup>115</sup> *ibidem*

L'art 27 della legge n 124 invece si preoccupa di emanare disposizioni maggiormente garantiste che trovano il loro ambito di applicazione nell'intero procedimento giudiziario.

Dispone il medesimo articolo al primo comma che qualora all'interno del procedimento debbano essere assunte dichiarazioni di un addetto ai Servizi o al DIS, l'autorità giudiziaria sia tenuta ad adottare ogni possibile tutela della persona che dev'essere esaminata.

Questa garanzia dunque è da considerarsi valida per i procedimenti giudiziari attinenti a qualsiasi campo del diritto. In particolare, prosegue il legislatore, nel corso del procedimento penale l'autorità giudiziaria dispone la partecipazione a distanza con l'osservanza in quanto compatibili, delle disposizioni dell'art 146 bis delle norme di attuazione, coordinamento e transitorie del codice di procedura penale di cui al d.lgs. 29 luglio 1989 n.271, sempre che siano disponibili gli strumenti tecnici idonei e che la presenza della persona non sia necessaria (art 27 co.2).

In ogni caso si applicano, qualora ne ricorrano le condizioni, gli articoli 128 del codice di procedura civile e 472 e 473 del codice di procedura penale (art 27 co.3).

Si prevede poi l'obbligo per il pubblico ministero nel corso delle indagini di adottare adeguate cautele a tutela della persona che dev'essere esaminata o deve partecipare ad un atto di indagine, in particolare provvedendo con decreto motivato a disporre il mantenimento del segreto sugli atti ai quali partecipano addetti ai Servizi di informazione o al DIS fino alla chiusura delle indagini preliminari, anche in deroga al comma 3 dell'art 329 del codice di procedura penale, salvo che il mantenimento del segreto non sia di impedimento assoluto alla prosecuzione delle indagini o sussista altra rilevante necessità della pubblicità degli atti.

Sempre nel corso delle indagini preliminari il P.M. provvede alla custodia degli atti di cui al presente articolo in modo tale da tutelarne la segretezza (art 27 co.6).

L'articolo successivo della stessa legge n 124 introduce l'art 270-bis del codice di procedura penale disciplinante le ipotesi di acquisizione da parte dell'autorità giudiziaria, tramite intercettazioni, di comunicazioni di servizio appartenenti al DIS o ai Servizi con la previsione che in tal caso se ne disponga l'immediata secretazione e la custodia in luogo protetto dei documenti, supporti e atti concernenti tali comunicazioni.

L'autorità giudiziaria trasmette poi al Presidente del Consiglio copia della documentazione contenente le informazioni di cui intende avvalersi al processo, per accertare se taluna di queste sia coperta dal segreto di Stato, ma di tale procedura si parlerà oltre.

Ciò che preme ora sottolineare è come il legislatore si preoccupi in primo luogo di tutelare la riservatezza degli appartenenti al sistema dei servizi da clamori mediatici che potrebbero accompagnare lo svolgimento dei processi penali<sup>116</sup>, in secondo luogo di tutelare l'attività degli agenti il cui successo potrebbe essere messo a repentaglio in particolar modo nella fase delle indagini qualora trapelassero informazioni riservate.

Questo secondo aspetto si collega con l'altro ambito delle garanzie funzionali del personale dei Servizi, quelle attinenti alle loro attività operative.

In primo luogo risulta opportuno accennare alla possibilità per gli agenti dei due Servizi di avvalersi di un'identità di copertura al fine di poter meglio svolgere le proprie funzioni.

Tale possibilità è prevista dall'art. 24 della legge n.124 così come novellata dalla legge n. 133 del 2012. L'articolo in questione attribuisce al direttore del DIS, previa comunicazione al Presidente del Consiglio o all'autorità delegata, la facoltà di autorizzare su proposta dei direttori dell'AISE e dell'AISI, l'uso da parte degli addetti ai Servizi d'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 (art. 24 co.1).

---

<sup>116</sup>C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

Fermo poi restando quanto previsto dal precedentemente analizzato articolo 23 comma 2 (riguardante la possibilità eccezionale dell'attribuzione al personale dei Servizi della qualifica di ufficiale o agente di pubblica sicurezza), i documenti di copertura, ivi compresi quelli rilasciati dalle forze di polizia, non conferiscono la qualità di agente o ufficiale di polizia giudiziaria, di pubblica sicurezza o di polizia tributaria (art 24 co. 2).

L'attribuzione dei documenti e dei certificati di cui al comma primo è soggetta a limitazione di carattere temporale e se ne rimette ad apposito regolamento le relative modalità di rilascio e conservazione, nonché la durata della loro validità.

È inutile sottolineare l'importanza di una previsione derogativa di tale fattura, la quale consente addirittura l'utilizzo di documenti attestanti il falso.

Ma l'aspetto che maggiormente rileva a livello derogatorio è sicuramente quello attinente alla speciale causa di giustificazione prevista e disciplinata dagli articoli 17 e ss. della legge n.124 per il personale dei Servizi di informazione per la sicurezza che ponga in essere condotte previste dalla legge come reato.

L'art 17 delinea l'ambito di applicazione della garanzia funzionale di cui sopra.

Al primo comma fa fermo quanto previsto dell'art 51 del codice penale, il quale prevede l'esclusione della punibilità nel caso in cui il fatto previsto dalla legge come reato sia stato commesso nell'esercizio di un diritto o nell'adempimento di un dovere imposto da una norma giuridica o da un ordine legittimo della pubblica Autorità.

Salva l'applicabilità dello stesso articolo, ove ne ricorrano i presupposti, si prevede che non sia punibile il personale dei Servizi che ponga in essere condotte previste dalla legge come reato legittimamente autorizzate di volta in volta in quanto indispensabili alle finalità istituzionali di tali Servizi, nel rispetto rigoroso dei limiti dei successivi commi dell'art 17 nonché delle procedure fissate dall'art 18 (art.17 co.1).

La speciale causa di giustificazione non si applica se la condotta configura 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, oltre che per i delitti di cui agli artt. 289 e 294 (rispettivamente attentato contro gli organi costituzionali e contro le assemblee regionali il primo e contro i diritti politici del cittadino il secondo) del codice penale e di delitti contro l'amministrazione della giustizia, salvo che si tratti di condotte di favoreggiamento personale o reale indispensabili alle finalità istituzionali dei Servizi e poste in essere secondo le procedure dall'art 18, sempre che tali condotte di favoreggiamento non si realizzino attraverso false dichiarazioni all'autorità giudiziaria oppure tramite l'occultamento della prova di un delitto ovvero non siano dirette a sviare le indagini disposte dall'autorità giudiziaria. Non si applica inoltre alle condotte previste come reato dall'art 255 del codice penale (soppressione, falsificazione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello stato) e dalla legge n. 75 del 20 febbraio 1958 (riguardante l'abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui) e successive modifiche<sup>117</sup>, (art 17 commi 2 e 3).

Sulle considerazioni attinenti alla qualificazione del suddetto elenco di reati quale elenco "aperto" o "chiuso", si rinvia a quanto affermato nel precedente capitolo. Analizzando invece ora l'assetto delineato dall'art.17, se ne nota la duplice direzione:

Il legislatore da un lato infatti compie un'operazione di bilanciamento tra gli obiettivi perseguiti al cui raggiungimento è preposto l'istituto dei Servizi ed i diritti fondamentali dell'individuo sanciti nella Carta costituzionale, dando la preminenza a questi ultimi.

In secondo luogo lo stesso legislatore dimostra di aver fatto tesoro dell'esperienza maturata durante il trentennio di applicazione della legge del 77, prevedendo la non applicabilità dell'esimente in relazione a delitti compiuti contro l'amministrazione della giustizia. In particolare l'esclusione dalla sfera di applicazione della garanzia per le ipotesi di occultamento di materiale probatorio o comunque dello sviamento delle indagini è sintomatica della giusta

---

<sup>117</sup> Pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 55 del 4/3/1958

preoccupazione della salvaguardia della giustizia dal compimento di depistaggi investigativi che purtroppo frequentemente nel passato hanno visto come protagonisti gli appartenenti all'ambito dei Servizi.

Se dunque l'aspetto dei diritti fondamentali si rende necessario quale configurazione dell'istituto in un ottica di conformità costituzionale per la salvaguardia di beni di carattere primario dell'individuo, il secondo aspetto trova la sua esplicazione nel restringimento delle facoltà attribuite al personale dei Servizi al fine della corrispondenza della loro attività con le finalità proprie dell'istituto, che sono il mantenimento della sicurezza dello Stato e delle istituzioni democratiche, finalità che, come ribadito più volte, si presterebbero ad essere messe a repentaglio dall'azione stessa degli appartenenti ai Servizi, qualora condotta al di fuori dei parametri legislativi.

Secondo codesta visuale risultano chiare le disposizioni dell'art 17 riguardanti i delitti di cui agli articoli 289, 294, 255 del codice penale, nonché soprattutto quelle previste al quarto e quinto comma dello stesso art 17.

Il quarto dispone che non possano essere autorizzate condotte previste dalla legge come reato per le quali non è opponibile il segreto di Stato a norma dell'art 39 comma 11 della legge in esame, ossia per notizie documenti o cose relativi a fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale o a fatti costituenti delitti di cui agli artt.285,416 bis e ter e 422 del codice penale (che contemplanò le ipotesi di devastazione, saccheggio, strage; associazioni di stampo mafioso e scambio elettorale politico-mafioso) ad eccezione delle fattispecie previste dagli art 270 bis secondo comma e 416 bis primo comma del codice penale (i quali puniscono il semplice fare parte di associazioni terroristiche, eversive o di stampo mafioso).

Il quinto comma poi vieta che le condotte reato vengano poste in essere nelle sedi di partiti politici rappresentati in Parlamento o in un'assemblea o consiglio regionale, nelle sedi di organizzazioni sindacali ovvero nei confronti di giornalisti professionisti iscritti all'albo.

Le previsioni del comma quinto si pongono quale garanzia fondamentale delle istituzioni democratiche protette a livello costituzionale e sono da considerarsi come indispensabili se si considera che l'istituto in esame trova la sua ragion d'essere proprio nella protezione delle stesse.

Maggiormente problematiche invece si presentano le previsioni del comma 4.

Se dunque l'appartenenza ad associazioni criminali può essere autorizzata, configurandosi quale attività dotata di una grande utilità allo scopo di sgominare le stesse minandole dall'interno, non possono dagli appartenenti ai Servizi esser condotti atti turbativi di per se dell'ordinamento democratico e ciò in quanto tali atti si presterebbero non solo come antifunzionali, ma anche e soprattutto come contrari alle finalità proprie dell'istituto.

La tematica in questione è classificabile come species appartenente al genus più complesso della tematica penalistica degli agenti sotto copertura.

A tale figura sono state elaborate dalla dottrina due categorie di figure riconducibili:

il c.d. "agente provocatore" ed il c.d. "agente infiltrato".

La condotta del primo può variare dall'istigazione al reato, consistente nello stimolo di una volontà psichica che già preesisteva nel reo, alla determinazione, ossia l'influenza diretta sul processo di formazione della volontà del provocato, chiarendone l'intenzione criminale, all'adesione materiale al reato, consistente nel ruolo operativo nella commissione del delitto<sup>118</sup>.

L'agente infiltrato invece compie un'attività parzialmente diversa, consistente nella penetrazione all'interno di un tessuto criminale generalmente non per un singolo episodio ma per un tempo che gli consenta di acquisire la fiducia dei membri dello stesso tessuto, configurandosi la sua condotta quale azione di mera osservazione o mantenimento dello stato dei luoghi finalizzata all'acquisizione di elementi di prova relativi al procedimento penale in corso<sup>119</sup>.

Ebbene se da una parte per quest'ultima figura, qualora la sua attività si attenesse alla configurazione appena descritta, risulta sufficientemente tutelata dalla

---

<sup>118</sup> G.BARROCU, *le indagini sotto copertura*, Napoli, Jovene 2011

<sup>119</sup> *ibidem*

scriminante di carattere generale prevista dall'art.51 del codice penale, per quanto riguarda invece la condotta degli agenti c.d. "provocatori", essa va tutelata con apposite cause di giustificazione speciali che ne dovrebbero anche delimitare precisamente i confini onde non sfociare in abusi.

La disciplina generale delle operazioni sotto copertura, alle quali partecipano operatori delle forze di polizia si rinviene nella legge n. 146 del 16 marzo 2006<sup>120</sup> all'articolo 9 così come modificato dalla legge n.136 del 13 agosto 2010<sup>121</sup>all'art 8. Molto è stato scritto sulla configurabilità dell'istituto nei parametri costituzionali. Perplessità sono state riportate in ordine ai parametri costituzionali degli articoli 13 e 27, i quali sanciscono da una parte il diritto di ogni singolo soggetto alla propria libertà e dall'altra la presunzione di non colpevolezza.

È stata rilevata una potenziale contraddizione del sistema che dapprima conferisce contenuto positivo all'idea di persona e di seguito legittima un metodo insidioso capace di minarne l'essenza<sup>122</sup>.

In realtà però gli stessi articoli costituzionali, lasciando spazio a possibili restrizioni della libertà personale da un lato e presupponendo la sussistenza di un *quid* di intrinsecamente criminale suscettibile di smentita o di convalida dall'altro, smentirebbero la paventata antinomia nell'ottica delle rigorose limitazioni imposte dal costituente<sup>123</sup>, riserva di legge in *primis*.

Non è del resto questa la sede opportuna per un esame approfondito della stessa normativa ordinaria.

Interessandosi infatti la presente trattazione delle tematiche rientranti nell'ambito dei Servizi di informazione di sicurezza, sarà sufficiente riportare talune osservazioni comparatistiche elaborate da certa dottrina<sup>124</sup>, la quale ha considerato giustamente la disciplina della più volte citata legge n.124 quale

---

<sup>120</sup> Ratifica ed esecuzione della convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale adottati dall'Assemblea Generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001, G.U.n.85 dell'11/4/2006-suppl.ord.n91

<sup>121</sup> Piano straordinario contro le mafie nonché delega al governo in materia di normativa antimafia, G.U. n.196 del 23/8/2010

<sup>122</sup> N.VENTURA, *le investigazioni under cover della polizia giudiziaria*, Caucci, Bari 2008

<sup>123</sup> *ibidem*

<sup>124</sup> G.BARROCU, *le indagini sotto copertura*, Napoli, Jovene 2011

dimostrante di un approccio maggiormente pragmatico e più idoneo alla soddisfazione di esigenze pratiche delle operazioni.

Innanzitutto l'art. 25 della stessa legge attribuisce la possibilità per il direttore generale del DIS, previa comunicazione al Presidente del Consiglio o all'autorità delegata, di autorizzare, su proposta dei direttori dell'AISE e dell'AISI, l'esercizio di attività economiche simulate, sia nella forma di imprese individuali che di società di qualsiasi natura ed le cui modalità di svolgimento sono demandate ad apposito regolamento.

Il comma 7 dell'art.17 prevede poi l'equiparazione al personale addetto ai Servizi, ai fini dell'applicazione della speciale causa di giustificazione, di persone estranee le quali, per particolari condizioni di fatto e per eccezionali necessità, compiano le attività indicate nel presente articolo in concorso con uno o più dipendenti dei Servizi e risulta che il ricorso alla loro opera da parte dei Servizi fosse indispensabile e fosse stato autorizzato secondo le procedura fissate dall'art 18.

Volendo infine concludere l'analisi dell'art 17, dopo aver sancito le ipotesi di esclusione della causa di giustificazione, al comma 6 troviamo la disciplina delimitante la sua applicazione.

In particolare la stessa si applicherà quando le condotte siano poste in essere nell'esercizio o a causa di compiti istituzionali dei Servizi di informazione per la sicurezza, in attuazione di un'operazione autorizzata e documentata ai sensi dell'art. 18 e secondo le norme organizzative del sistema d'informazione per la sicurezza (art.17 co.6 sub a); quando siano indispensabili e proporzionate al conseguimento degli obiettivi dell'operazione non altrimenti perseguibili (art.17 co.6 sub b); quando siano frutto di un'obbiettivo e compiuta comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti (art.17 co.6 sub c) e quando siano effettuate in modo tale da comportare il minor danno possibile per gli interessi lesi (art 17. Co.6 sub d).

Se tali sono i presupposti stabiliti, in presenza degli stessi e nel rispetto dei limiti stabiliti dallo stesso art 17, il Presidente del Consiglio o l'Autorità delegata

potranno autorizzare le condotte previste dalla legge come reato e le operazioni di cui esse sono parte.

Le procedure di autorizzazione come detto sono disciplinate all'art 18 della legge n.124.

L'origine del procedimento è dato dalla circostanziata richiesta che il direttore del Servizio interessato trasmetta informandone il DIS al Presidente o all'Autorità che rilasceranno l'autorizzazione motivandola sulla base di tale richiesta.

A tali organi è peraltro lasciata la facoltà di modifica o revoca del provvedimento adottato con l'utilizzo delle stesse forme.

Il comma 4 poi prevede che in casi di assoluta urgenza, che non consentano di acquisire tempestivamente l'autorizzazione di cui sopra, e qualora l'Autorità delegata non sia istituita, il Direttore del Servizio autorizza le condotte richieste e ne dà comunicazione immediata, e comunque non oltre le ventiquattro ore, al Presidente del Consiglio, informandone il DIS, indicando circostanze e motivi dell'intervento d'urgenza. Lo stesso Presidente o l'Autorità delegata ove istituita ratificherà il provvedimento entro 10 giorni se ne risconterà la sussistenza dei presupposti.

Nei casi in cui la condotta prevista dalla legge come reato sia stata posta in essere in assenza od oltre i limiti delle autorizzazioni previste dal presente articolo, il Presidente del Consiglio adotterà le necessarie misure ed informerà l'autorità giudiziaria senza ritardo (art 18 co.6).

L'articolo 19 infine disciplina l'opposizione della speciale causa di giustificazione all'autorità giudiziaria una volta verificatosi il fatto previsto dalla legge come reato ed essendosi aperto al riguardo il relativo procedimento penale.

Si sancisce infatti che, qualora risulti che per le condotte indicate all'art 17 ed autorizzate all'art 18, siano iniziate le indagini preliminari, il Direttore del Servizio interessato, tramite il DIS, opponga all'autorità giudiziaria procedente l'esistenza della speciale causa di giustificazione.

In tali casi il procuratore della Repubblica interpella immediatamente il Presidente del Consiglio chiedendo conferma della sussistenza dell'autorizzazione di cui

all'art 18. Gli atti delle indagini sul fatto e quelli relativi all'opposizione sono separati e iscritti in apposito registro riservato, per essere custoditi secondo modalità che ne tutelino la segretezza (art 19 co.2).

Quando l'esistenza della speciale causa di giustificazione è opposta nel corso dell'udienza preliminare o nel giudizio, il Presidente del Consiglio è interpellato dal giudice procedente (art 19 co.4).

Se sussiste l'autorizzazione il Presidente del Consiglio ne dà comunicazione entro dieci giorni all'autorità che procede, indicandone i motivi. Della conferma è data immediata comitato parlamentare di cui all'art 30 della presente legge (il COPASIR).

Nelle more della pronuncia del Presidente del Consiglio il procedimento è sospeso.

Se invece la conferma non interviene nel suddetto termine s'intende negata e l'Autorità giudiziaria procede secondo le ordinarie disposizioni.

Qualora ci sia la conferma il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione a secondo dei casi e gli atti del processo sono custoditi nell'archivio del procuratore della Repubblica in modalità tali da garantirne la segretezza.

Analoga custodia verrà predisposta qualora sia sollevato conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato fino a che non sia stato risolto.

In tali casi la Corte Costituzionale ha pieno accesso agli atti del procedimento ed al provvedimento di autorizzazione del Presidente del Consiglio, con le garanzie di segretezza che la Corte stessa stabilisce.

I commi 9 e seguenti dell'art.19 prevedono poi che nel caso in cui la causa di giustificazione venga eccepita da un appartenente ai Servizi o persona equiparata al momento dell'arresto in flagranza o dell'esecuzione di una misura cautelare, l'esecuzione del provvedimento è sospesa e la persona è accompagnata dalla polizia giudiziaria nei propri uffici per esservi trattenuta per il tempo strettamente necessario ai primi accertamenti e comunque non oltre le ventiquattro ore, salvo che il Procuratore provveda a norma del 390 (richiesta di convalida del fermo o

dell'arresto) e seguenti del codice di procedura penale disponendo le necessarie verifiche e chiedendo conferma al direttore generale del DIS che deve rispondere entro le successive ventiquattr'ore dalla richiesta.

La persona in tal caso è trattenuta negli uffici di polizia giudiziaria sino a quando perviene la conferma del direttore generale del DIS e comunque non oltre ventiquattro ore dalla richiesta. Decorso il termine senza che sia pervenuta conferma si procederà a norma del codice di procedura penale.

Ove necessario, al pari di quanto avviene nella fase delle indagini preliminari, anche qualora vi sia arresto in flagranza o si debba eseguire una misura cautelare il Procuratore dovrà ove necessario chiedere conferma al Presidente del Consiglio dell'esistenza della causa di giustificazione, conferma che dovrà intervenire entro dieci giorni, sennò s'intenderà negata e l'autorità giudiziaria procederà secondo le ordinarie disposizioni.

L'aspetto delle garanzie funzionali previste dalla legge si chiude poi con la previsione all'art.20 della stessa, di sanzioni penali (reclusione dai tre ai dieci anni), per gli appartenenti ai Servizi od i soggetti equiparati a norma dell'art 17, i quali preordinino illegittimamente le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art.18.

La pena prevista pur apparendo particolarmente severa, è però da considerarsi proporzionata alla gravità dell'offesa prodotta<sup>125</sup>, a ulteriore riprova dell'assetto delineato dalla riforma del 2007, garantista da una parte per gli addetti ai lavori, ma attento ad apporre le opportune limitazioni rese necessarie in base alle pregresse esperienze.

Rimane da rilevare come l'attribuzione all'autorità politica della decisione autorizzativa, da una parte si configura più che mai quale opportuna in base a considerazioni ribadite più volte, dall'altra però rende problematica la posizione dell'agente che, a seguito del sollevamento del conflitto di attribuzioni di fronte alla Corte Costituzionale, risolto annullando l'autorizzazione per aver l'autorità politica erroneamente o dolosamente agito sul versante del giudizio di

---

<sup>125</sup> C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

proporzionalità o comparazione o previsione del danno inferto, si trovi a venirsi disconosciuta l'esimente<sup>126</sup>.

In tali casi lo "007" in questione potrà avvalersi della clausola generale di cui all'art 51 del codice penale, in particolare dell'incolpevole convinzione di trovarsi in presenza di un ordine/autorizzazione legittimo.

Tale situazione però potrebbe comportare la necessità di dedurre innanzi al giudice la piena osservanza dei protocolli interni che disciplinano ex art 17 della legge n 124 l'attività delittuosa, con connessi obblighi di esibizione<sup>127</sup>, oneri questi che rendono la posizione dell'agente particolarmente gravosa.

---

<sup>126</sup> A.CISTERNA, *agenti segreti le garanzie previste dalla legge*, in *Gnosis* n 4/2007

<sup>127</sup> *ibidem*

### 3.4 L'INTELLIGENCE C.D. "ECONOMICA" E SICUREZZA INFORMATICA

La normativa del 2007 compie un'autentica rivoluzione copernicana dal punto di vista normativo nel modo di concepire l'istituto sotto analisi.

Tale enfattizzazione non appare ingiustificata, se si tiene conto dell'approccio tradizionale caratterizzante lo stesso istituto in un contesto storico plurisecolare, approccio basato sulle finalità esclusive di sicurezza dello Stato, dapprima in ambito militare esterno, poi anche sul piano civile interno. La legge n. 801 del 1977, pure progressista sotto molti aspetti, è però da considerarsi quale punto d'arrivo e dunque di chiusura del sistema previgente. I compiti affidati ai due Servizi dalla legge, sono i classici compiti informativi e di sicurezza per la difesa dello Stato, su un piano militare per la sua indipendenza ed integrità da un lato e su quello civile per la salvaguardia delle istituzioni democratiche dall'altro.

Da allora tuttavia il mondo è cambiato, i mercati si sono aperti, le tecnologie hanno abbattuto le distanze spazio-temporali.

La riforma del 2007, nell'istituire le Agenzie per l'informazione e la sicurezza, da una parte conferma le usuali attribuzioni che sono state alla base della nascita dell'istituto in questione, dall'altra, ed in ciò ponendosi in linea con i tempi, elabora il concetto di interessi del paese. L'attività di informazioni per la sicurezza diviene pertanto non più esclusivamente finalizzata alla protezione dell'integrità territoriale ed democratica dello Stato, ma si presta quale strumento essenziale per la protezione degli interessi dello Stato stesso.

Tali interessi sono esplicitati dai secondi commi degli articoli 6 e 7 della legge n.124, articoli già esaminati istitutivi delle due Agenzie d'informazione, i quali affianco agli interessi politici e militari pongono espressamente quelli economici, scientifici ed industriali dell'Italia.

Non che gli stessi interessi fossero estranei all'attività dei Servizi, ma la loro positivizzazione costituisce un non indifferente supporto ed incentivo alle stesse attività per la persecuzione di obiettivi più ampi e diversi. Il mutamento, almeno a livello normativo, si presenta come radicale ed allo stesso tempo indispensabile. È

stato osservato infatti come, quasi di colpo, un'enorme quantità di informazioni di interesse economico-finanziario con evidenti implicazioni politiche e strategiche si sia abbattuta sulle strutture di intelligence, obbligandole ad estendere i loro campi d'indagine nonché richiedendo nuove competenze o potenziando quelle esistenti<sup>128</sup>. La prospettiva data dall'avvento di internet si porta dietro conseguenze di macroscopica rilevanza inerenti all'attività di intelligence.

Il cambiamento completo delle dinamiche sociali non può che coinvolgere anche quelle della criminalità organizzata e del terrorismo, fenomeni che hanno assunto sempre più portata di carattere internazionale e per il contrasto dei quali gli organismi di intelligence necessitano di mezzi e strumenti operativi all'avanguardia, oltre che di una cooperazione che vada oltre quella intercorrente tra diverse agenzie di uno stesso paese.

Nel corso di un'audizione di fronte al COPASIR, l'allora direttore generale del DIS ebbe enfaticamente a dichiarare come un attacco informatico su scala globale fosse maggiormente pericoloso di un attacco nucleare<sup>129</sup>.

Di sicuro, lo spazio cibernetico, per la sua accessibilità a basso costo e la pervasività, costituisce luogo ideale per la proliferazione di minacce, vecchie e nuove<sup>130</sup>.

Se queste sono le nuove prospettive verso cui s'affacciano le attività di intelligence dal punto di vista dei compiti di sicurezza tradizionali, bisogna rilevare dall'altro lato le implicazioni attinenti alle potenzialità di altro carattere che il fenomeno della globalizzazione si trascina con sé.

In un mondo in cui, a seguito del superamento dei "blocchi" contrapposti della guerra fredda, si è registrata una pressoché totale apertura dei mercati in cui, è stato rilevato, non v'è più il "nemico", ma tutti sono "concorrenti", l'attività di intelligence non può più limitarsi al concetto di sicurezza nazionale, ma si deve estendere a quello di interesse nazionale, e dunque all'interesse delle grandi

---

<sup>128</sup> A.CORNELI, *informazioni e sicurezza il ruolo delle "fonti aperte"*, in *Gnosis* n. 4/2007

<sup>129</sup> G. DE GENNARO, *cultura della sicurezza ed attuazione della riforma*, in *Gnosis* n. 2/2011

<sup>130</sup> G.ANSALONE, *cyberspazio e nuove sfide*, in *Gnosis* n. 3/2012

imprese nazionali o multinazionali ad al loro ruolo nei mercati finanziari globalizzati<sup>131</sup>.

La riforma del 2007 prende atto di questo cambiamento, ed in tal senso sono emblematiche le modifiche ad essa apportate dalla legge 133 del 2012.

In particolare il citato comma 3-bis aggiunto all'art.1 della legge 124 il quale attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di impartire direttive per rafforzare le attività di informazione con particolare riguardo alla protezione cibernetica ed alla sicurezza informatica nazionale, nonché il comma 3 dell'art 4 sub D-bis il quale attribuisce sulla base delle stesse direttive, il coordinamento di suddette attività al DIS.

Da ultimo l'art 9 della stessa legge n.133 in materia di relazione al Parlamento dispone che alla stessa debba essere allegato il documento di sicurezza nazionale, concernente le attività relative alla protezione di infrastrutture critiche materiali ed immateriali nonché alla protezione cibernetica ed alla sicurezza informatica.

Le modifiche apportate alla riforma del 2007 sono da considerarsi come rientranti nelle vecchie politiche di difesa nazionale opportunamente ammodernate in relazione alle nuove minacce di cui sopra

Non bisogna però dimenticare la netta distinzione che intercorre tra il piano giuridico normativo e quello tecnico operativo. In tale ottica la protezione della sicurezza nazionale anche in questo settore non può essere assicurata se non con un ammodernamento e potenziamento dei mezzi operativi ed delle qualificazioni professionali degli addetti al sistema. Certo la difesa della sicurezza informatica e delle telecomunicazioni si presenta come quanto mai complicata, soprattutto nel caso in cui l'attacco provenga non tanto dal settore della criminalità, per quanto organizzata, quanto piuttosto da attività di intelligence di paesi esteri dotati di apparati strumentali notevolmente e fisiologicamente superiori ai nostri.

La recentissima ed intricata vicenda del denominata "datagate" di cui si tratterà a breve ha dimostrato l'impotenza non solo del nostro sistema d'informazione ma

---

<sup>131</sup> A.CORNELI, *informazioni e sicurezza il ruolo delle "fonti aperte"*, in *Gnosis* n 4/2007

anche di quello di altre numerose e considerevoli potenze internazionali di fronte a fenomeni di questo tipo.

La soluzione a problematiche di tale fattura pertanto non può che essere trovata in ambito diplomatico, come peraltro si sta tentando di fare nelle stesse ore in cui si scrive, soluzione che per sua stessa natura non dà adito a stabili garanzie, se si considera il differente piano di forza delle nazioni coinvolte.

In questo senso sarebbe auspicabile che l'assunzione di responsabilità della situazione avvenga in ambito comunitario.

Il problema della sicurezza informatica è strettamente connesso a quello della tutela della riservatezza dei cittadini, con evidenti implicazioni di carattere costituzionale.

Peraltro la tematica assume più ampia portata se si allarga la visuale al campo delle telecomunicazioni.

In un recentissimo intervento, il presidente del COPASIR ha evidenziato le problematiche per la sicurezza nazionale conseguenti alla possibile cessione di Telecom Italia s.p.a. ad una società spagnola.

Il mutamento del concepimento dell'istituto dunque si sta configurando anche all'interno delle tradizionali attribuzioni.

Alla difesa della sicurezza dello Stato intesa nell'accezione generale della sua integrità territoriale e della salvaguardia delle istituzioni, si affianca dunque un'idea di sicurezza nazionale atta alla protezione individuale del singolo cittadino dal calpestamento dei diritti fondamentali garantitigli dalla Carta costituzionale.

Dall'altro lato per quanto riguarda le nuove attribuzioni si assiste tramite il concetto di interesse ad un secondo mutamento, il passaggio da un'attività riguardante obiettivi di tipo statico quali quelli di difesa e sicurezza, ad una realtà di tipo dinamico incentrata sul perseguimento di una maggiore competitività e dunque nell'ottica del progresso del paese. I due aspetti sono strettamente intrecciati, se si considera che l'intelligence c.d. "economica" è stata definita come attività che, tramite azioni di ricerca, analisi, elaborazione, conservazione, interpretazione e comunicazione delle informazioni, abbia come obiettivo quello

di scoprire le opportunità, anticipare le minacce emergenti, e di ridurre i rischi legati alla sicurezza ed alla solidità del patrimonio nazionale<sup>132</sup>.

La tematica è molto complessa e suscettibile di essere analizzata da diversi punti di vista, in primo luogo quello privatistico.

Infatti le attività di intelligence economica si rivolgono principalmente nei riguardi delle maggiori società private considerate di rilevanza strategica nazionale proprio perché l'interesse dello Stato al mantenimento delle loro dimensioni e competitività si sovrappone a quello privato della produzione di capitale.

Se dunque tale punto di vista fa apparire legittimo il sostegno dello Stato per la difesa dei propri interessi, tale sostegno è suscettibile di cadere in complicazioni in primo luogo di carattere costituzionale circa la scelta dei settori ove concentrare le risorse dell'attività informativa, risorse che appaiono limitate se rapportate all'obiettivo generico di cogliere opportunità di competitività in tutti i settori economico scientifici ed industriali componenti gli interessi dello Stato.

Tale scelta potrebbe avere risvolti problematici in relazione al principio dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione e più in generale a quello di uguaglianza.

In secondo luogo le complicazioni potrebbero assumere portata di rilevanza comunitaria, rilevandosi una potenziale collisione in relazione al divieto di aiuti di stato sancito dall'art 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Ai sensi del citato articolo sono considerati aiuti incompatibili con il mercato interno quelli concessi dagli Stati membri sotto qualsiasi forma, dunque anche tramite attività di intelligence, qualora siano idonei a falsare o minacciare di falsare la concorrenza.

Un'analisi dettagliata di tale argomento rischia di condurci fuori tema, ma l'accento è sufficiente a farci concludere che l'attività di intelligence c.d. "economica", per essere esercitata legittimamente, debba muoversi nel rispetto dei summenzionati parametri costituzionali e comunitari, vale a dire tenendo presente che attività di intelligence competitiva possano ed anzi debbano esser

---

<sup>132</sup> M.LO RE, *l'intelligence economica e la cultura della sicurezza*, in *Gnosis* n. 4/2011

compiute dalle imprese stesse nei loro interessi, essendo riservata allo Stato la protezione degli interessi economici ed industriali del Paese in via generale, tralasciando quegli aspetti delle dinamiche economiche che siano legati strettamente alla sicurezza e difesa nazionale che in gran parte esulano dal diritto comunitario, quali ad esempio il citato caso Telecom Italia s.p.a.

Naturalmente nella pratica il discrimine si presenta come abbastanza labile.

Certo è però che da tempo ormai assistiamo al fenomeno della dotazione, da parte di qualsiasi grande ente economico operante nel mercato, di un proprio apparato di intelligence, capace di attuare operazioni informative sia difensive che offensive di alto livello<sup>133</sup>. Il fenomeno, rientra nell'ambito di quello più generale della c.d. "guerra economica", descritto molto efficacemente dal Prof. A.Giannuli<sup>134</sup>, fenomeno che coinvolge tanto il settore privato quanto gli Stati nazionali e che implica, insieme alla contemporanea presenza di altri fenomeni quali il terrorismo e la pirateria, una crescente domanda aggiuntiva di sicurezza di persone ed impianti, che viene soddisfatta da un fiorente settore della sicurezza privata.

---

<sup>133</sup> A.GIANNULI, *come funzionano i servizi segreti*, Adriano Salani Editore S.p.a., Milano 2009

<sup>134</sup> *ibidem*

### 3.4.1 IL CASO SNOWDEN

Lo scorso 5 Giugno il quotidiano britannico “The Guardian” ha rivelato che l’Agenzia per la sicurezza nazionale statunitense (N.S.A.) stesse raccogliendo i dati relativi alle telefonate di milioni di clienti di “Verizon”, una delle maggiori compagnie telefoniche americane<sup>135</sup>.

Il quotidiano sosteneva di aver avuto accesso ad un’ordinanza giudiziaria “top secret” emessa nei confronti della stessa compagnia con la quale veniva ordinato di consegnare la lista giornaliera delle chiamate.

Non rivelando per il momento l’identità del fornitore di tale ordinanza riservata, “The Guardian” denuncia però come il documento in questione dimostrasse inequivocabilmente l’esistenza di un’illecita raccolta di tabulati telefonici indiscriminata ed in massa, avvenuta ai danni di persone indipendentemente dal fatto che le medesime fossero sospettate o meno della commissione di qualche illecito. Il giorno seguente lo stesso quotidiano rivela l’esistenza del “Prism”, un programma di sorveglianza elettronica segreto appositamente attivato dall’ NSA con il compito del controllo di comunicazioni ed informazioni raccolte da internet, avvalendosi della collaborazione dei maggiori “service provider” mondiali, tra i quali Apple, Google, Yahoo, Facebook ed altri<sup>136</sup>.

Il 9 di Giugno viene resa pubblica l’identità dell’informatore del quotidiano, a seguito della richiesta del medesimo. Si tratta di un ex tecnico della CIA, Edward Snowden, nel frattempo riparato ad Hong Kong, il quale, stando ad una lettera resa pubblica scritta dallo stesso ad un parlamentare tedesco, sarebbe stato testimone, nel corso della del suo servizio alle dipendenze delle Agenzie d’informazione statunitensi, di ripetute e sistematiche violazioni di legge fatte dal suo Governo le quali gli abbiano imposto il dovere morale di agire rivelandone l’esistenza.

---

<sup>135</sup> GLEEN GREENWALD ,*NSA collecting phone records of millions of Verizon customers daily*, The Guardian, 6/06/2013 in <http://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/nsa-phone-records-verizon-court-order>

<sup>136</sup> GLEEN GREENWALD, E.MACASKILL ,*NSA prism programm taps in to user data of Apple, Google and other*, The Guardian, 7/06/2013 in <http://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/us-tech-giants-nsa-data>

La vicenda ha accresciuto rapidamente la sua portata a seguito della rivelazione da parte di Snowden di ulteriori documenti riservati, secondo i quali i Servizi statunitensi avrebbero intercettato conversazioni private di membri di interesse istituzioni di Stato estere, ivi compresi i capi di Governo.

Il caso è in piena fase di svolgimento nei giorni in cui si scrive, ed è naturalmente suscettibile di ulteriori ed imprevedibili sviluppi.

Il materiale a disposizione del giurista dunque, lo si comprenderà, risulta insufficiente per un'accurata analisi, che dunque non potrà essere effettuata, tuttavia risulta bastevole per il sollevamento di alcuni interrogativi e spunti di riflessione propedeutici al presente lavoro.

In primo luogo sulla figura dell'agente Snowden, la "talpa" che da sola è riuscita a mettere in crisi il sistema di intelligence più attrezzato ed articolato del mondo.

Sicuramente Snowden ha violato le leggi del proprio paese, leggi che vincolano al segreto sull'operato e su quanto appreso in ragione delle proprie funzioni all'interno degli apparati di informazione, leggi che sono proprie di qualsiasi Stato voglia tutelare la buona riuscita delle proprie attività di intelligence.

Le violazioni di cui sopra, dal punto di vista degli Stati Uniti, risultano aggravate notevolmente dalle implicazioni internazionali che hanno comportato e che comporteranno in futuro, implicazioni che stanno portando ad una rilevante compromissione dei rapporti con Stati alleati all'esterno nonché ad un vibrante sommovimento di carattere popolare all'interno.

La posizione dell'agente nei riguardi della giustizia americana si presenta dunque come critica. Agli occhi del giurista difatti non può considerarsi quale giustificazione quella della presunta illegittimità dell'attività effettuata dalle agenzie di intelligence, attività che anzi potrebbe costituire un autonomo capo d'imputazione per lo stesso Snowden, né giustificazione può argomentarsi dal preteso rigurgito morale dello stesso che lo abbia spinto alla denuncia dell'esistenza di tali violazioni della legge ad un giornale estero e non attraverso le vie giudiziarie ordinarie.

Tanto più in considerazione del fatto che così agendo il tecnico della CIA abbia esposto lo Stato a potenziale minaccia per la propria sicurezza ed integrità, sia in relazione a possibili (anche se altamente improbabili) reazioni della comunità internazionale, sia in relazione all'avvenuta perdita di credibilità e fiducia nei confronti del governo di un paese alleato da parte degli altri governi coinvolti.

La seconda posizione da valutarsi è quella di un sistema di intelligence, nel caso di specie quello degli Stati Uniti, del quale sono state svelate pubblicamente le modalità di azione attraverso l'opera di uno solo dei suoi agenti tramite consegna di documenti riservati a testate giornalistiche.

L'interrogativo da porsi in questo caso consiste nel ripensamento che forse sarebbe opportuno elaborare del rapporto fra i Sistemi d'informazione e coloro che vi prestano servizio, in considerazione del fatto che gli accadimenti avvenuti in seno alla CIA siano passibili di verificarsi in qualunque altro Sistema di Servizi, ivi compreso naturalmente quello italiano oggetto del presente lavoro.

Difatti la storia del settore è costellata di episodi di rivelazioni e doppiogiochismi di agenti a discapito del proprio servizio di dipendenza, rimanendo però sin'ora sempre entro i limiti della "guerra di intelligence" internazionale, ossia nei limiti di riservatezza propri dell'attività degli organi informativi, senza mai giungere ad una pubblicazione mondiale del funzionamento dettagliato dei sistemi operativi.

Viene dunque da chiedersi se ed in quale misura l'ordinamento normativo, in questo caso il nostro ordinamento, sia attrezzato allo scopo di evitare il verificarsi di situazioni di questa tipologia, alla luce dell'attuale era tecnologica la quale ribalta completamente i parametri preesistenti.

L'interrogativo da porsi sta nell'individuazione della portata del potere affidato ad un singolo agente nei confronti dell'intero sistema e nelle precauzioni che legittimamente il sistema possa prendere per la salvaguardia del successo della propria attività, successo che dipende imprescindibilmente dalla natura riservata della stessa.

Naturalmente la risposta a tale interrogativo non è data sapersi, in considerazione del fatto che la maggior parte delle normative in questione sono di tipo secondario e, ovviamente, riservate.

Sicuramente però la vicenda deve costituire incentivo per una dialettica sulle problematiche della sicurezza, aprendo nuove prospettive anche in relazione ad altri fenomeni mondiali rilevanti, quali ad esempio lo sviluppo sempre maggiore del sito web “Wikileaks”, il quale, tramite un poderoso sistema di cifratura, pubblica in rete in modo anonimo documenti riservati di cui gli organizzatori siano entrati in possesso.

Infine l'ultima problematica che si mette in luce dagli sviluppi del caso Snowden è senza dubbio quella dello sconfinamento sistematico nell'illecito operato da parte dell'agenzia di sicurezza americana.

Tale problematica, la quale più di tutte è stata argomento di disquisizione internazionale a tutti i livelli, costituisce l'ennesimo capitolo nell'ottica della configurabilità di un istituto così particolare in un ambito democratico.

Sicuramente l'attività illecita dell'agenzia d'informazione americana non è stata svolta secondo autonoma iniziativa, ma ha ricevuto l'avallo dei vari governi U.S.A. succedutisi in considerazione dell'idoneità della stessa al raggiungimento dei fini politici di sicurezza prefissati dagli stessi, in ciò non rientrando il fenomeno in quello dei c.d. “servizi deviati”.

Il problema dunque ha portata molto più ampia, ossia quella della limitazione dell'attività operativa all'interno dei principi supremi dell'ordinamento, nell'ottica di un bilanciamento di interessi che non possa comportare il sacrificio della libertà personale individuale e collettiva attuato in maniera indiscriminata.

Si è in proposito osservato<sup>137</sup>: “ la democrazia deve credere che è possibile rispondere all'aspettativa di sicurezza conservando anche nei tempi di queste guerre bianche della globalizzazione i principi che si professano nei tempi di pace e di tranquillità. Il modo per farlo è ancorare la funzione di governo alla regola,

---

<sup>137</sup> E.MAURO, *due scandali della democrazia*, La Repubblica, 25 Ottobre 2013, in <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2013/10/25/due-scandali-della-democrazia.html?ref=search>

così da evitare abusi di sovranità: regola costituzionale all'interno, regola di diritto internazionale all'esterno. Dunque regola democratica”.

L'ulteriore problematica connessa, e cioè quella appena accennata riguardante la limitazione di sovranità operata nei confronti di cittadini ed organi di Stati esteri non rientra nel campo della presente indagine.

Basterà ribadire l'osservazione effettuata nel capitolo precedente riguardo l'auspicata risoluzione della questione in ambito comunitario, in considerazione del fatto che per quanto efficiente e potenziato possa essere, il nostro sistema operativo sarà sempre rapportato alla consistenza dei mezzi messi a disposizione da parte del nostro Governo, mezzi che sono di portata superiore rispetto a gran parte dei sistemi esteri, ma inferiore rispetto ad altri.

È bene però riportare un'iniziativa assunta recentissimamente ad opera del DIS, il quale sotto il patrocinio del Governo ha firmato un protocollo d'intesa con l'Autorità Garante per la Privacy lo scorso 11 Novembre<sup>138</sup>.

Oltre la possibilità per il comparto di intelligence di avvalersi, fuori dai casi già previsti dalla normativa vigente, dell'attività consultiva dell'Autorità sui temi attinenti al trattamento dei dati personali (disposizione che appare ad una prima lettura estremamente significativa in relazione al rapporto attività dei Servizi – tutela del cittadino di cui si parlerà oltre, imperniandolo in un ottica di maggiore garantismo), l'intesa prevede in primo luogo la comunicazione all'Autorità Garante del piano ricognitivo degli archivi informatici cui hanno accesso il DIS e le Agenzie di informazione ai sensi dell'art.13 comma 2 della legge n.124/2007.

“I Servizi dovranno, quindi, fornire all'Authority gli elenchi dei dati consultati per motivi d'indagine. Dati che, pur rimanendo segreti ai cittadini “spiati”, verranno conservati dal Garante, così come prevede la legge<sup>139</sup>”.

---

<sup>138</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, comunicati stampa: *sicurezza dati personali: protocollo di intenti tra Autorità Garante e Direttore Generale del DIS*, 11/11/2013, in <http://www.governo.it/Presidenza/Comunicati/dettaglio.asp?d=73621>

<sup>139</sup> *Datagate, accordo tra i servizi segreti e il garante per la Privacy: “più tutele per i cittadini”* in [http://www.repubblica.it/politica/2013/11/11/news/privacy\\_pi\\_tutele\\_dal\\_governo\\_dopo\\_datagat\\_e-70761612/](http://www.repubblica.it/politica/2013/11/11/news/privacy_pi_tutele_dal_governo_dopo_datagat_e-70761612/)

L'esigenza dichiarata è quella della sistematizzazione dei controlli del Garante sui Servizi, già previsti dalla normativa vigente a fianco di quelli del COPASIR e dell'Autorità giudiziaria e di cui si tratterà successivamente.

Naturalmente, a garanzia della salvaguardia delle informazioni degli organi di intelligence, si prevede che gli atti trasmessi al garante siano custoditi secondo modalità idonee a garantirne la segretezza.

## CAPITOLO IV: IL SISTEMA DEI CONTROLLI

### 4.1 IL CONTROLLO AMMINISTRATIVO: IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO E L'UFFICIO ISPETTIVO

Terminata l'analisi riguardante l'organizzazione e l'attività dei Sistema dei Servizi, l'esposizione dovrà necessariamente proseguire con l'analisi del delicatissimo aspetto riguardante i meccanismi di controllo sulla stessa attività.

Il sistema dei controlli rappresenta senza dubbio un argomento fondamentale nell'economia del presente lavoro.

Difatti dalla tematica dei controlli dipende la configurabilità dell'istituto all'interno di un ordinamento democratico.

L'attività dei Servizi, come ampiamente dimostrato, si presta più d'ogni altra attività amministrativo operativa ad essere passibile di sconfinare nell'illegittimità. Le particolari modalità di svolgimento della stessa attività, poste a garanzia della sua funzionalità in relazione al raggiungimento degli obiettivi posti dall'ordinamento, costituiscono il costante pericolo di una fatale attrazione verso l'illecito da parte degli operatori. La professionalità degli stessi non può che essere messa a dura prova a causa della mancanza della pubblicità della loro azione, il che può portare all'utilizzo di modalità che esulino dai confini tracciati dal legislatore nella convinzione di agire nel giusto secondo il principio che si è soliti attribuire al Machiavelli riguardo la giustificabilità dei mezzi adoperati funzionalmente al raggiungimento di un fine.

Tale rischio è configurabile ogni qual volta il singolo si trovi nella condizione di esercitare un potere, ma si presta ad essere notevolmente ridimensionato nel momento in cui l'individuo in questione sia conscio del fatto che qualunque azione intrapresa sarà sottoposta a pubblico giudizio.

Tale consapevolezza ovviamente non può riscontrarsi negli appartenenti al personale dei Servizi, in ciò venendo meno un considerevole deterrente.

Del resto il fascino che circonda il mondo degli agenti segreti è ben noto anche nell'immaginario collettivo, accresciuto da famose pellicole cinematografiche.

Se da una parte tali pellicole hanno diffuso un'immagine totalmente distorta dalla realtà della figura degli agenti, dall'altra lasciano intravedere la seduzione che possa derivare dall'agire nel segreto.

Queste considerazioni, che probabilmente trascendono il limite di un'analisi giuridica per sconfinare nel campo della psicologia, potendo oltretutto non essere condivise, ciò non di meno si rendono necessarie ai fini della trasposizione dell'istituto in un'ottica maggiormente umana e realistica.

Se dunque queste sono le problematiche attinenti il livello più basso del personale operativo, problematiche attinenti principalmente al "modus operandi", l'ascesa a responsabilità più elevate fa incrementare i rischi connessi.

Volendo coniare una frase estrapolata dal celeberrimo film del 1959 "Ben Hur", tratto dall'omonimo romanzo di Lew Wallace, si può azzardatamente affermare che "dove c'è grandezza, grande governo e potere, o grandi sentimenti e comprensione, l'errore anche è grande!".

Citazioni a parte, i rischi connessi alla conoscenza di un elevatissimo numero di informazioni riservate ed della loro delicatezza e rilevanza, che transitano quotidianamente negli uffici delle Agenzie, sono manifesti.

La storia ci insegna come la creazione di un occulto centro di potere all'interno dello Stato non sia classificabile nel novero delle ipotesi di scuola.

Per quantità e qualità, le informazioni di cui sopra sono potenzialmente suscettibili di rendere lo stesso potere politico oggetto di ricatto o quanto meno influenza da parte di quel frangente del potere amministrativo.

Tale ragione fa sì che i direttori dei Servizi siano più difficilmente controllabili a livello gerarchico rispetto ai dirigenti delle altre pubbliche amministrazioni.

Le tradizionali logiche del diritto amministrativo che risultano funzionali nel controllo di dirigenti che pure godano di ampia autonomia e discrezionalità, a cominciare da quelle più antiche ed infime quali ad esempio il principio esprimibile con il brocardo latino del "promoveatur ut amoveatur", risultano difficilmente applicabili ai funzionari dei Servizi.

Per questi motivi, come affermato in precedenza, il grande rischio che concerne un istituto posto a salvaguardia dello Stato e del suo ordinamento democratico è quello che gli stessi possano essere messi a repentaglio proprio dall'azione dei preposti all'istituto.

Lungi dal cadere in facili populismi, bisogna premettere come non si voglia in questa sede scagliare un'invettiva attinente la professionalità dei componenti del Sistema, il che del resto sarebbe ingeneroso verso quanti quotidianamente svolgono tale mestiere con dedizione e competenza, uno su tutti, e ci piace ricordarlo, il funzionario del SISMI Nicola Calipari, deceduto a seguito di un'operazione che avrebbe condotto alla liberazione di una giornalista italiana rapita da un commando di terroristi in Iraq nel 2005.

Ciò che si vuole evidenziare sono i rischi fisiologici e potenziali attinenti allo svolgimento di un'attività sì delicata, nella convinzione che ad uno Stato che si professi democratico non possa concedersi la licenza di responsabilizzare chi ne esercita i poteri a tal punto da rimettere all'arbitrio della loro stessa professionalità l'esercizio degli stessi, senza tutelarsi tramite idonei controlli.

Analizzando ora l'assetto normativo vigente possiamo rilevare come la scelta del legislatore sia quella della sottoposizione dell'attività dei Servizi ad un duplice ordine di controlli: uno in via preventiva e l'altro in via successiva.

Il primo è in linea di massima affidato al Presidente del Consiglio, ed è pertanto da considerarsi un controllo di tipo governativo, ma non inteso nella sua accezione politica bensì in quella esecutiva, ossia quella della titolarità di vertice della pubblica amministrazione.

Il secondo è invece un controllo politico, un controllo di tipo parlamentare, affidato ad un organo bicamerale: il Comitato Parlamentare per la sicurezza della Repubblica.

Per quanto riguarda il controllo amministrativo, partendo da un'osservazione comparatistica, si deve anzitutto rilevare l'assenza di una disciplina specifica nella legge n.801 del 77, la quale esplicitamente faceva riferimento solo all'esonero

dall'obbligo di rendicontazione delle spese riservate, pur contenendo la legge principi idonei ad attivare meccanismi di controllo<sup>140</sup>.

Al pari della legge del 2007 infatti, l'affidamento al Presidente del Consiglio della responsabilità generale in tema di politica per di informazione per la sicurezza e dunque la relazione di sovraordinazione che ne consegue legittimava implicitamente l'attivazione di sistemi di verifica dell'attività, quanto meno a livello ispettivo o d'inchiesta amministrativa<sup>141</sup>.

Al Presidente del Consiglio andavano poi ad aggiungersi i Ministri della Difesa e dell'Interno, dai quali dipendevano i due Servizi.

Ciononostante legge del 77 difettava sul piano dell'organicità e della chiarezza dei mezzi azionabili<sup>142</sup>.

La legge di riforma del 2007 risponde a tali esigenze in maniera sufficientemente esaustiva.

In primo luogo si affida al solo Presidente del Consiglio la responsabilità amministrativa di tutti e tre gli organi amministrativo-operativi componenti il Sistema d'informazione, con la possibilità di delegare talune funzioni all'Autorità delegata ex art. 3 della medesima legge. Si escludono dunque i Ministri dell'Interno e della Difesa, anche se l'obbligo di informazione continuata e tempestiva agli stessi nonché al Ministro degli Esteri per i profili di propria competenza non li esautora del tutto da funzioni di controllo.

Inoltre altra funzione di controllo, seppur in senso lato, la si può implicitamente riscontrare nelle attribuzioni del CISR, il quale ai sensi dell'art.5 elabora gli indirizzi generali e gli obiettivi fondamentali da perseguire, ed al quale soprattutto, secondo gli artt. 6 e 7 della legge n. 124, è presentato per tramite del direttore del DIS un rapporto annuale sul funzionamento e sull'organizzazione delle Agenzie.

Inoltre è fatto obbligo al Presidente del Consiglio di sentire il parere del CISR nell'eventualità della nomina e revoca dei direttori del DIS e dei due Servizi.

---

<sup>140</sup> C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

<sup>141</sup>ibidem

<sup>142</sup> ibidem

Se queste attribuzioni generali sono in linea di massima riscontrabili anche nella legge del 77 e sono da considerarsi come attribuzioni ordinarie in considerazione della qualità di pubblica amministrazione dell'istituto sotto esame, la vera novità proposta dalla riforma consiste nelle previsioni dettagliate della costituzione di un Ufficio Ispettivo, di un ufficio centrale per la Segretezza nonché di un Ufficio Centrale degli Archivi, tutti istituiti all'interno al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza.

L'ufficio centrale per la segretezza (UCSe) istituito dall'art. 9 della legge n. 124, ha funzioni direttive, 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 ed alle classifiche di segretezza di cui all'art. 42 della medesima legge.

Tale ufficio dunque svolge in via principale una funzione di carattere operativo-amministrativo, conservando però una generale funzione di controllo sull'applicazione delle disposizioni normative riguardanti la tutela amministrativa del segreto di Stato, funzione che consente di inquadrarlo tra i soggetti esercitanti il controllo amministrativo.

Le funzioni dello stesso ufficio sono peraltro tali da rendere preferibile che la sua analisi dettagliata venga posticipata al momento in cui si tratterà del segreto di Stato.

Funzioni di controllo sono poi attribuite all'ufficio centrale degli archivi (UCA), istituito dall'art 10 della legge n. 124.

L'articolo in questione dapprima si preoccupa di attribuire al suddetto ufficio compiti gestionali, quali l'attuazione delle disposizioni che disciplinano il funzionamento e l'accesso agli archivi dei Servizi e del DIS, la gestione dell'archivio centrale del DIS e la conservazione in via esclusiva presso appositi archivi storici della documentazione relativa all'attività ed ai bilanci dei Servizi, nonché quella concernente le condotte coperte dalle garanzie funzionali autorizzate dal Presidente del Consiglio ai sensi dell'art 17 della presente legge. Accanto tali attribuzioni gestionali sono però rinvenibili anche talune funzioni di

controllo amministrativo, in particolare quelle di vigilanza sulla sicurezza, sulla tenuta e sulla gestione dei citati archivi (art. 10 co. 1 sub c). La legge n. 124 non entra nel merito degli strumenti a disposizione per l'esercizio di tali attività di controllo, apparendo dunque legittimo pensare che essi potranno assumere le manifestazioni proprie dell'attività di vigilanza nella pubblica amministrazione<sup>143</sup>. Le più rilevanti funzioni di controllo amministrativo però, sono affidate all'Ufficio Ispettivo, del quale si è già accennato in sede di analisi del DIS.

Vale la pena ai fini della trattazione ribadire ora le caratteristiche e le mansioni, analizzandole criticamente.

Come precedentemente riportato, la sovraordinazione gerarchica funzionale del DIS rispetto alle due Agenzie è esplicitata nel potere di controllo che lo stesso esercita sulle medesime, verificandone la conformità delle attività alle leggi, ai regolamenti nonché alle direttive ed alle disposizioni del Presidente del Consiglio. Per lo svolgimento di tali finalità di controllo presso il DIS è costituito un Ufficio Ispettivo il quale, nell'ambito delle competenze stabilite da un regolamento, può svolgere anche a richiesta del direttore generale del DIS, autorizzato dal Presidente del Consiglio, inchieste interne su specifici episodi e comportamenti verificatisi nell'ambito dei Servizi di informazione per la sicurezza (art.4 co.3 sub i legge n.124/2007).

Il predetto regolamento definisce le modalità di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio Ispettivo garantendo agli ispettori piena autonomia e indipendenza di giudizio nell'esercizio delle funzioni di controllo, con la precisazione che i controlli salva specifica autorizzazione del Presidente del Consiglio non dovranno interferire con le operazioni in corso (art.4 co.8 sub a, b).

A garanzia di autonomia ed indipendenza è poi la previsione del divieto di passaggio di personale dall'ufficio ispettivo ai Servizi di informazione per la sicurezza (art.4 co. 8 sub d). Inoltre agli ispettori, previa autorizzazione del Presidente del Consiglio o dell'Autorità delegata ove istituita, possono accedere a

---

<sup>143</sup> C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

tutti gli atti conservati presso i Servizi e presso il DIS, potendo altresì acquisire tramite il direttore generale del DIS altre informazioni da enti pubblici o privati (art.4 co.8 sub e).

I principi delineati dalla legge connotano l'Ufficio Ispettivo quale struttura che fuoriesce sia dal sistema proprio dell'organizzazione per Ministeri ove le strutture di controllo sono poste in diretta collaborazione con il vertice politico sia da quello, ormai superato, che collocava tali articolazioni alle dipendenze dei vertici burocratici, collocandosi in una via intermedia tra i due sistemi se si considera la dipendenza dal direttore del DIS da una parte e la subordinazione ad autorizzazioni direttamente del Presidente del Consiglio per talune attività dall'altra<sup>144</sup>.

Per quanto riguarda il potere di attivare inchieste interne si ritiene applicabile la legge n. 241/1990<sup>145</sup> disciplinante i procedimenti amministrativi, con alcuni limiti derivanti dalla natura dell'attività, ad esempio in tema di comunicazione dell'avvio del procedimento, ove si ritiene debba essere effettuata quando per il buon esito dell'indagine non sia necessario il cd. "effetto sorpresa" o lo consentano le esigenze istruttorie in corso<sup>146</sup>.

Ulteriore attività di controllo, stavolta di natura contabile, demandata all'Ufficio Ispettivo è quella prevista dall'esaminato art. 18 della legge n. 124, disciplinante le procedure di autorizzazione delle condotte previste dalla legge come reato, il quale al comma 7 attribuisce all'ufficio la verifica della rendicontazione delle spese relative alle condotte per cui sia stato autorizzato il ricorso alle garanzie funzionali.

Per concludere il tema del controllo amministrativo sull'attività del Sistema di informazione per la sicurezza, bisogna osservare come lo stesso sia soggetto ai controlli previsti, oltre che dalla legge n. 124, dal d.lgs. n. 196 del 30 giugno 2003<sup>147</sup> emanante il codice in materia di protezione dei dati personali.

---

<sup>144</sup> C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

<sup>145</sup> Gazzetta ufficiale n. 192 del 18/08/1990

<sup>146</sup> Cfr. nota 144

<sup>147</sup> Gazzetta Ufficiale n. 174 del 29/07/2003

L'art. 58 dello steso decreto peraltro si occupa proprio dell'applicabilità delle norme di tale codice agli organismi d'informazione per la sicurezza, (disposizione che oggi va ovviamente riferita al DIS, all'AISE ed all'AISI).

In particolare si sancisce che ai trattamenti effettuati da tali organismi ovvero sui dati coperti da segreto di Stato, le disposizioni di cui al codice in questione si applichino limitatamente ad alcuni articoli espressamente enumerati.

Non potendo in questa sede esaminare nel dettaglio la normativa sulla privacy e le sue deroghe, sarà sufficiente riportare la considerazione elaborata da taluna dottrina<sup>148</sup> la quale ha rilevato come le disposizioni applicabili costituiscano la parte fondamentale dei principi a tutela della privacy, riguardando le esenzioni soprattutto talune le modalità di attuazione di tali principi che risultino difficilmente coniugabili con la natura delle attività svolte dai Servizi, ad esempio la notifica dei trattamenti eseguiti, o con le esigenze di riservatezza sottese alle medesime attività.

Dunque, come del resto già accennato quando si è trattata la “vicenda Snowden”, un ulteriore organo di controllo amministrativo si aggiunge a quelli delineati dalla legge n.124, ossia la figura del Garante della Privacy.

In particolare l'art 160 del d.lgs n.196/2003 dispone il potere per lo stesso, qualora riscontri che il trattamento dei dati personali non corrisponda alle disposizioni di legge o di regolamento, di indicare al titolare o al responsabile le necessarie modificazioni ed integrazioni e di verificarne l'attuazione, oltre che la facoltà per l'interessato che abbia richiesto l'accertamento, di avere un riscontro circa il relativo esito, sempre che non ricorrano motivi di difesa e di sicurezza dello Stato.

Al comma 4 il medesimo articolo prevede che per gli accertamenti relativi agli organismi di Informazione per la sicurezza ed ai dati coperti dal segreto di Stato, il componente designato prenda visione degli atti e dei documenti rilevanti e riferisca oralmente nelle riunioni del Garante.

---

<sup>148</sup> C.MOSCA, S.GAMBACURTA, G.SCANDONE, M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato* (legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

La normativa in questione dunque appare estremamente importante ai fini della trattazione, costituendo la protezione dei dati personali un aspetto fondamentale per una pubblica amministrazione operante in un contesto democratico.

Pur con le dovute eccezioni e cautele dunque, anche l'istituto dei Servizi è tenuto ad adeguarsi a tali disposizioni, soggiacendo perciò ad un controllo amministrativo di un'autorità esterna al Sistema.

## 4.2 IL CONTROLLO PARLAMENTARE: IL COPASIR

La seconda tipologia di controlli sull'attività dei Servizi è demandata al Parlamento nella sua interezza, il quale si avvale di un apposito comitato istituito dalla legge n.124 del 2007 cui sono attribuite le funzioni operative di controllo riferendone periodicamente al Parlamento stesso. Tale tipologia, come precedentemente affermato, esplica le sue attribuzioni di controllo principalmente in via successiva all'attività controllata.

La sua funzione è fondamentale nel quadro dell'istituto, rappresentando il più importante mezzo per assicurare lo stesso quale operante nei limiti del principio di legalità e del rispetto della Costituzione nonché delle attribuzioni cui l'ordinamento prepone l'istituto.

Garantire effettività al controllo sull'attività dei Servizi si pone pertanto quale requisito indispensabile per il funzionamento *secundum legem* del Sistema d'informazione per la sicurezza della Repubblica, dovendosi pertanto considerare tale effettività come fattore discriminante nella configurazione dell'istituto in un contesto democratico.

Partendo da questa considerazione potranno essere preliminarmente svolte le osservazioni comparatistiche riguardanti il comitato parlamentare di controllo (COPACO) istituito con la legge del 1977, antesignano del comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) di cui alla legge del 2007.

In primo luogo dunque avendo riguardo al principio di effettività, è stato giustamente osservato<sup>149</sup> come la struttura del COPACO fosse tale da non riuscire a garantirne l'applicazione.

La sua struttura infatti, come riportato nel primo capitolo, lo costituiva all'art. 11 della legge n. 801 con la composizione di quattro deputati e quattro senatori nominati dai rispettivi Presidenti del ramo del Parlamento sulla base del criterio di proporzionalità.

Certamente le attribuzioni conferite dal legislatore all'istituto apparivano rilevanti. Oltre al controllo sull'applicazione della legge difatti il comitato era preposto

---

<sup>149</sup> PIERPAOLO RIVELLO, *i poteri del comitato parlamentare* in, *Gnoisis* n.2/ 2010

anche al controllo sull'opposizione da parte del Presidente del Consiglio del segreto di Stato, controllo che una volta attivato e conclusosi con la valutazione di infondatezza della stessa, sarebbe sfociato in una segnalazione al Parlamento al fine di poter mettere tale organo in condizione di esercitare le conseguenti valutazioni politiche.

Potenzialmente dunque tali valutazioni avrebbero potuto mettere in crisi il rapporto fiduciario tra le Camere ed il potere Esecutivo, considerando la delicatezza di una materia quale quella del segreto di Stato; nella realtà dei fatti però siffatta ipotesi appariva quale meramente teorica<sup>150</sup>.

Considerando infatti il criterio di nomina dei membri del COPACO, criterio basato esclusivamente sul principio di proporzionalità, lo sbilanciamento a favore della maggioranza di Governo rendeva assai improbabile un'eventuale censura sulle modalità di esercizio del potere governativo di segregazione, considerando anche come la maggioranza richiesta in ordine alla decisione di riferire al Parlamento fosse una maggioranza qualificata, essendo pretesa la maggioranza assoluta dei componenti<sup>151</sup>.

L'indubbia innovazione a livello normativo operata nel 1977 difettava pertanto anche in questo caso dei requisiti pratici di effettività, come dimostrato dall'esperienza concreta maturata nel trentennio di vigore della legge.

L'esigenza si fa presente sin da subito nella fase preparatoria della riforma del 2007.

Prendendo in esame gli atti parlamentari, in particolare la già citata proposta di legge presentata il 21 Dicembre 2006 alla Camera dei deputati<sup>152</sup>, si rileva come il potenziamento del ruolo del comitato di controllo si ponga esplicitamente a garanzia delle finalità stesse poste alla base della legge di riforma.

---

<sup>150</sup> PIERPAOLO RIVELLO, *i poteri del comitato parlamentare*, in *Gnoisis* n.2/ 2010

<sup>151</sup> *ibidem*

<sup>152</sup> CAMERA DEI DEPUTATI - atti parlamentari, XV legislatura, disegni di legge e relazioni, documenti, n. 2105, d'iniziativa dei deputati Maroni, Cota, Alessandri, Allasia, Bodega, Bricolo, Brigandi, Caparini, Dosso, Dussin, Fava, Filippi, Fugatti, Garavaglia, Gibelli, Giancarlo Giorgetti, Gioisis, Grimoldi, Lussana, Montani, Pini, Pottino, Stucchi

Nell'introduzione alla proposta difatti si legge testualmente: “proprio perché appare indispensabile potenziare le capacità dei Servizi predisponendo un efficace sistema di garanzie funzionali è necessario altresì rafforzare i controlli ex post sull'operato dei Servizi e del Governo che li guida - omissis – tale finalità è assicurata attraverso il potenziamento della rappresentatività del Comitato parlamentare per i Servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato, attualmente composto da soli quattro deputati e quattro senatori nonché tramite la previsione di precisi obblighi informativi nei suoi confronti.”

Anticipando le conclusioni che seguiranno, si può senza dubbio affermare come il testo approvato definitivamente dal parlamento nel 2007 abbia effettivamente tramutato in legge le intenzioni che ne costituirono le premesse.

I punti critici della normativa del 77 possono dirsi superati fin dalla riforma legislativa sott'esame. Ciò nondimeno tale processo può probabilmente considerarsi compiuto con la recente modifica attuata dalla legge n 133/2012, il fulcro della quale è rappresentato proprio dal potenziamento del ruolo del COPASIR.

Partendo da queste premesse si può ora passare all'analisi dettagliata della normativa così come novellata.

In primo luogo è da segnalare l'inquadramento sistematico della materia all'interno della legge di riforma del 2007, la quale dedica al controllo parlamentare un intero capo, il capo IV. Tale capo si apre con l'art. 30, il quale istituisce il Comitato Parlamentare per la sicurezza della Repubblica, composto da cinque deputati e cinque senatori (due in più rispetto l'antesignano COPACO), nominati entro venti giorni dall'inizio di ogni legislatura dai Presidenti dei due rami del Parlamento in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, garantendo comunque la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni e tenendo conto della specificità dei compiti del comitato (art 30 co. 1).

Il comitato verifica 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 (art 30 co.2).

A tale comma la legge n. 133 ne aggiunge un'ulteriore, il comma 2-bis, con il quale si demanda al Comitato l'accertamento del rispetto di quanto stabilito dall'art.8 comma 1 della legge n. 124, il quale come si ricorderà attribuisce esclusività alle funzioni del DIS, dell'AISE e dell'AISI, nonché la verifica che le attività di informazione previste dalla presente legge svolte da organismi pubblici non appartenenti al Sistema d'informazione per la sicurezza rispondano ai principi della legge stessa.

Le funzioni di verifica dunque sono da considerarsi quali rientranti nell'ambito della generale funzione ispettiva al Parlamento quale organo rappresentante dei cittadini atto a garantire che il potere statale sia esercitato secondo i fini stabiliti dalla Costituzione<sup>153</sup>.

Il terzo comma poi disciplina l'ufficio di presidenza del Comitato, componendolo di un presidente, un vicepresidente e da un segretario, eletti a scrutinio segreto.

Il presidente dev'essere eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione e per la sua elezione è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti

Qualora non riportata tale maggioranza si procederà al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto più voti ed in caso di parità verrà eletto il più anziano.

Le differenze rispetto l'assetto precedente dunque si denotano nettamente già dall'analisi dell'organizzazione del nuovo Comitato.

Oltre all'aumento numerico infatti, la previsione più significativa consiste nell'abbandono del criterio proporzionale puro tramite la garanzia della rappresentanza paritaria di maggioranza e opposizione e soprattutto l'attribuzione della presidenza ad un membro appartenente a quest'ultima.

---

<sup>153</sup> C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

La composizione del Comitato non si presenta più sbilanciata a favore della maggioranza di governo, in ciò superandosi il principale ostacolo al corretto funzionamento del comitato che aveva caratterizzato il COPACO.

Il fatto però che la scelta dei componenti del comitato venga effettuata in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari fa sorgere l'interrogativo riguardo le conseguenze che debbano aversi nel caso (non infrequente) in cui un parlamentare cambi gruppo nel corso della legislatura.

È stato giustamente osservato<sup>154</sup> come nel silenzio della legge debba ritenersi operante il principio stabilito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 14/1964<sup>155</sup>, principio secondo il quale il divieto di mandato imperativo sancito dall'art. 67 Cost. implica che nessuna norma possa legittimamente disporre conseguenze per il parlamentare che abbia agito in modo difforme dalle direttive del partito.

Per quanto attiene invece prettamente alle funzioni di controllo esercitate dal COPASIR, è l'art. 31 a darcene una disciplina analitica.

In primo luogo il suddetto articolo dispone che il Comitato parlamentare, nell'esercizio delle sue funzioni, proceda periodicamente al periodico svolgimento di audizioni del Presidente del Consiglio e dell'Autorità delegata ove istituita, dei Ministri facenti parte del CISR, del direttore generale del DIS e di quelli dell'AISE e dell'AISI.

In casi eccezionali, con delibera motivata comunicata al Presidente del Consiglio (al quale tuttavia è concessa la facoltà di opporsi qualora ricorrano giustificati motivi) , il Comitato può disporre l'audizione di dipendenti del Sistema di informazione per la sicurezza (art 31 co. 2).

Il comitato può inoltre ascoltare ogni altra persona non appartenente al Sistema in grado di fornire elementi di informazione o di valutazione ritenuti utili ai fini dell'esercizio del controllo parlamentare, prevedendosi altresì l'obbligo per tutti i soggetti auditi (a partire dunque dal Presidente del Consiglio n.d.a.), di riferire con

---

<sup>154</sup> C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

<sup>155</sup> Depositata in cancelleria il 7 Marzo 1964

lealtà e completezza le informazioni in loro possesso concernenti le materie di interesse del comitato (art 31 commi 3 e 4).

Il quinto ed il sesto comma prevedono poi la possibilità per il Comitato di ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'art 329 del c.p.p.,(articolo che dispone l'obbligo del segreto circa gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria), copie di atti e documenti relativi a procedimenti ed inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, residuando comunque all'Autorità giudiziaria, oltre la facoltà di trasmettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa, quella di ritardarne la trasmissione quando ricorrano ragioni di natura istruttoria con decreto motivato, il quale ha efficacia per sei mesi rinnovabili perdendola alla chiusura delle indagini preliminari.

Il COPASIR può inoltre ottenere, sia dagli appartenenti al Sistema d'informazione che da altri organi ed uffici della P.A., informazioni di interesse e copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o acquisiti (art 31 co.7).

Di fondamentale importanza poi sono i commi otto e nove del summenzionato articolo, i quali disciplinano le ipotesi in cui la comunicazione di un'informazione o la trasmissione di copia di un documento possano pregiudicare la sicurezza della Repubblica, i rapporti con Stati esteri, lo svolgimento di operazioni in corso o l'incolumità di fonti informative.

In tali casi i collaboratori o gli appartenenti ai Servizi d'informazione, ovvero il destinatario della richiesta oppongono l'esigenza di riservatezza al Comitato, il quale qualora ritenga di insistere nella richiesta, sottoporrà quest'ultima alla valutazione del Presidente del Consiglio, che deciderà nel termine di trenta giorni se l'esigenza opposta sia effettivamente sussistente, non potendosi comunque opporre né l'esigenza né la conferma della stessa in relazione ai fatti per i quali non sia opponibile il segreto di Stato.

Il secondo paragrafo del nono comma prevedeva poi la possibilità di superare l'opposizione dell'esigenza o del segreto di Stato con voto unanime del Comitato

disponente indagini sulla rispondenza dei comportamenti di appartenenti ai Servizi ai compiti istituzionali previsti dalla legge.

Tale potere è reso ora più incisivo a seguito dell'abolizione dell'unanimità in favore della maggioranza di due terzi operata dall'art.6 della legge n.133/2012.

Il Comitato, qualora ritenga infondata la decisione del Presidente del Consiglio ovvero non riceva alcuna comunicazione nel termine prescritto, ne riferisce a ciascuna Camera per le conseguenti valutazioni (art.31 co.10).

Salvo poi quanto previsto dal comma quinto al Comitato non può essere altresì opposto il segreto d'ufficio né quello bancario o professionale, eccettuato il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato, né è opponibile il segreto funzionale quando ne siano assoggettati atti o documenti da parte delle competenti commissioni parlamentari di inchiesta (art 31 commi 11 e 12).

Ulteriore facoltà di controllo diretto demandata al Comitato è poi quella relativa alla documentazione di spesa relativa ad operazioni concluse, potendo a tale scopo il comitato effettuare accesso presso il precedentemente esaminato l'archivio centrale del DIS (art 31 co.13).

È infine concessa al Comitato la possibilità di effettuare sopralluoghi ed accessi negli uffici di pertinenza del Sistema d'informazione dandone preventiva comunicazione al Presidente del Consiglio, il quale conserva la facoltà di differirli qualora sia in pericolo l'interferenza con operazioni in corso (art 31 commi 14 e 15).

Come si può notare, i poteri attribuiti al Comitato per espletare le proprie funzioni sono potenzialmente molto incisivi, sia per quanto riguarda il rapporto con l'amministrazione e l'autorità di governo, sia per ciò che concerne i rapporti con l'autorità giudiziaria.

Tali autorità conservano un generico potere di differimento del controllo in questione.

A tale riguardo è da segnalare una posizione più forte della magistratura rispetto al Presidente del Consiglio, avendo l'autorità giudiziaria il potere di differimento

della trasmissione della documentazione richiesta anche reiteratamente fino alla chiusura delle indagini preliminari, qualora ricorrano esigenze istruttorie.

Le esigenze di riservatezza opposte dal Presidente del Consiglio invece, qualora ritenute infondate, espongono quest'ultimo alla denuncia politica che il Comitato esporrà a ciascuna Camera per le conseguenti valutazioni.

Molto utili si presentano poi i poteri di audizione ed i conseguenti doveri di comunicazione nei confronti del Comitato.

Le deroghe di cui all'art.329 del codice di procedura penale nonché la non opponibilità del segreto d'ufficio, di quello bancario e di quello professionale sono importantissime garanzie di efficacia dall'attività di controllo, garanzie frutto di un'operazione di bilanciamento di interessi che porta alla prevalenza delle esigenze poste alla base delle attribuzioni del Comitato, le quali vengono meno solamente nei confronti del segreto tra il difensore e la parte processuale nell'ambito del mandato, in ciò prevalendo il diritto fondamentale alla difesa garantito dalla Costituzione.

Per quanto riguarda invece il potere di effettuare accessi e sopralluoghi negli uffici di pertinenza del Sistema di informazione, la previa comunicazione che si deve al Presidente del Consiglio e la possibilità per quest'ultimo di differirli nel caso di interferenza con operazioni in corso rendono probabilmente tale tipologia di controllo scarsamente efficace in concreto.

Per l'espletamento delle proprie funzioni, l'art 37 della presente legge stabilisce la possibilità per il COPASIR di avvalersi della collaborazione esterne ritenute necessarie, previa comunicazione ai Presidenti delle Camere, escluse quelle di appartenenti od ex appartenenti al Sistema di informazione per la sicurezza né di soggetti che collaborino o abbiano collaborato con organismi informativi di Stati esteri.

L'ambito dei compiti attribuiti al Comitato è poi incrementato dalla legge del 2007, che aggiunge la funzione consuntiva a quelle ordinarie di controllo.

L'art 32 della presente legge infatti, così come modificato nel 2012, prevede che il Comitato esprima il proprio parere sugli schemi dei regolamenti previsti dalla

presente legge nonché su ogni altro schema di decreto o regolamento concernente l'organizzazione e lo stato del personale.

Altresì il comitato esprime il proprio parere sulle delibere del CISR concernenti la ripartizione delle risorse finanziarie tra il DIS ed i Servizi e sui relativi bilanci preventivi e consuntivi, nonché sul piano annuale delle attività dell'ufficio ispettivo (art 32 co.1).

Il Presidente del Consiglio informa preventivamente il Presidente del COPASIR circa le nomine dei direttori del DIS e dei Servizi nonché le nomine dei loro vice(art 32 co.2).

I pareri espressi in funzione consuntiva hanno carattere obbligatorio ma non vincolante e sono espressi nel termine di un mese dalla ricezione dell'atto, prorogabile una sola volta per non più di quindici giorni (art 32 commi 3 e 4).

Le funzioni consultive dunque, sebbene non vincolanti, non sembrano connotate di irrilevanza se si prende in considerazione l'art. 34 della presente legge.

Nella sua versione originaria l'articolo prevedeva che il COPASIR, qualora nell'esercizio delle proprie funzione, (dunque anche di quelle consultive), riscontrasse condotte poste in essere in violazione alle norme che regolano l'attività di informazione per la sicurezza, avrebbe dovuto informare il Presidente del Consiglio e riferire ai Presidenti delle Camere. Tale articolo risultava poco chiaro in ordine alle ricadute conseguenti a tali informative, in particolar modo quelle ai Presidenti delle Camere<sup>156</sup>, ragione per la quale è stato completamente riformato dalla novella del 2012.

L'attuale configurazione dell'articolo dispone che qualora il Comitato, in base ad elementi acquisiti nell'esercizio delle proprie funzioni deliberi di procedere all'accertamento della correttezza delle condotte poste in essere da appartenenti od ex appartenenti agli organismi di informazione per la sicurezza, può chiedere al Presidente del Consiglio di disporre lo svolgimento di inchieste interne ai sensi dell'art 4 comma 3 della presente legge, trasmettendosene le relazioni finali delle stesse al medesimo Comitato parlamentare.

---

<sup>156</sup> C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

Da ultimo per quanto riguarda la comunicazione al Comitato delle nomine dei vertici del Sistema Servizi, si tratta di un mero obbligo informativo, che non prevede la formulazione di un parere, la cui funzione dev'essere letta come la tendenza a rompere l'esclusività del rapporto tra vertici amministrativi dei Servizi e Governo, instaurando un collegamento politico col Parlamento<sup>157</sup>.

Altro punto chiave in funzione dell'effettività del controllo parlamentare è rappresentato dagli obblighi di comunicazione al COPASIR espressi dall'art.33 della legge n.124.

In primo luogo si prevede il dovere di trasmissione da parte del Presidente del Consiglio di una relazione semestrale sull'attività dei Servizi contenente un'analisi della situazione e dei pericoli per la sicurezza (art.33 co.1).

Sono poi comunicati al Comitato tutti i regolamenti e le direttive del Presidente del Consiglio che riguardano le materie di competenza del Comitato e l'organizzazione del personale (art 33 co.2).

I Ministri dell'Interno degli Esteri e della Difesa trasmettono al comitato i regolamenti da essi emanati con riferimento all'attività del Sistema d'informazione (art.33 co.3).

Il Presidente del Consiglio informa poi il COPASIR circa le operazioni condotte dai Servizi di informazione per la sicurezza nelle quali sono state poste in essere le condotte previste dalla legge come reato autorizzate con le procedure precedentemente esaminate entro trenta giorni dalla conclusione delle operazioni(art 33 co.4).

Il Presidente del Consiglio inoltre comunica tempestivamente al Comitato tutte le richieste di cui al già accennato articolo 270-bis del codice di procedura penale, (riguardante le richieste effettuate dall'autorità giudiziaria di utilizzo delle intercettazioni acquisite di comunicazioni di servizio appartenenti al DIS ad ai Servizi) e le conseguenti determinazioni adottate (art.33 co.5).

---

<sup>157</sup> C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

È previsto inoltre che la relazione semestrale del Presidente del Consiglio debba contenere informazioni sull'andamento della gestione finanziaria relativa a tale semestre del DIS e dei Servizi, allegandosi le previsioni iscritte nei relativi bilanci. Nella stessa relazione il capo del Governo dovrà informare il Comitato dei criteri di acquisizione dei dati personali raccolti dai Servizi per il perseguimento dei loro fini.

Si prevede poi che nella seconda relazione semestrale il Presidente del Consiglio trasmetta un'informativa circa le linee essenziali delle operazioni sotto copertura svolte l'anno precedente.

Da ultimo la relazione semestrale deve informare anche sulla consistenza dell'organico e sul reclutamento di personale effettuato nel semestre di riferimento compresi i casi di chiamata diretta nominativa, con indicazione dei criteri adottati e delle prove selettive sostenute (art 33 co.12).

Gli obblighi di informativa al COPASIR dunque riguardano l'intera attività dei Servizi e si rivolgono non solo al Presidente del Consiglio, ma anche ai Ministri dell'Interno, degli Esteri e della Difesa, nonché al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza.

Il Comitato è posto dunque nella condizione di svolgere un controllo a tuttotondo il quale spazia dall'andamento della gestione finanziaria e dal reclutamento del personale fino ad addentrarsi nell'ambito operativo.

Quest'ultimo è svolto solo nelle linee essenziali, nel rispetto delle funzioni sancite dall'ordinamento che attribuisce al Presidente del Consiglio la direzione della politica informativa per la sicurezza ed ai Servizi la discrezionalità tecnica nella sua attuazione.

A tal proposito sono da leggersi le due relazioni annuali che il Governo ed il COPASIR hanno il compito di presentare al Parlamento ex articoli 35 e 38 della presente legge.

È infatti a quest'organo che è demandato il controllo politico del Sistema Servizi tramite l'adozione delle valutazioni politiche conseguenti alle segnalazioni del

Comitato, ma anche alla relazione sulla politica dell'informazione e sui risultati ottenuti trasmessa dal Governo.

Quest'ultimo aspetto rientra nella più generale funzione di controllo che la Costituzione demanda al Parlamento sull'attività di Governo, che si pone alla base del rapporto fiduciario intercorrente tra i due organi, nel contesto della Repubblica Parlamentare quale forma di governo prescelta dal Costituente.

Rimane ora da esaminare l'obbligo al segreto, sancito ex art 36 della legge n.124, cui sono tenuti i componenti del Comitato, i funzionari ed il personale addetto al Comitato stesso nonché i collaboratori che vengano a conoscenza per ragioni d'ufficio e di servizio dell'attività del Comitato relativamente alle informazioni acquisite, anche dopo la cessazione dell'incarico.

La violazione di tale obbligo, per espressa previsione della legge in questione, viene considerata come rientrante nella fattispecie disciplinata dall'art 326 del codice penale, ossia come reato di rivelazione ed utilizzazione di segreto d'ufficio (salvo che il fatto non costituisca più grave reato) che è punita con la reclusione da sei mesi a tre anni, con la previsione però operata del medesimo art 36 della circostanza aggravante nel caso in cui la violazione sia commessa da un parlamentare, aggravante che ha come conseguenza l'aumento delle pene da un terzo alla metà.

Le pene dell'art 326 si applicano anche a chi diffonde atti o documenti dei quali non sia stata autorizzata la divulgazione, salvo che il fatto non costituisca più grave reato (art 36 co.3).

Il presidente del COPASIR, anche su richiesta di uno dei suoi componenti, denuncia all'autorità giudiziaria la violazione del segreto; ferma restando tale ipotesi il presidente del Comitato dovrà informare i Presidenti delle Camere qualora risulti evidente che la violazione possa essere attribuita ad un componente del COPASIR.

In questo caso il presidente della Camera cui appartiene il parlamentare interessato nomina una commissione di indagine, composta paritariamente da parlamentari dei gruppi di maggioranza e opposizione la quale presenta le proprie

conclusioni al Presidente della stessa Camera, conclusioni che, qualora accertanti la violazione del segreto, produrranno la conseguenza della sostituzione da parte del Presidente di quel membro del Comitato dandone previa comunicazione al Presidente dell'altro ramo del Parlamento (art. 36 commi 6, 7 ed 8).

L'articolo sotto esame dunque disciplina un'ipotesi di controllo ulteriore a quelle esaminate in precedenza, un controllo cui è sottoposto lo stesso Comitato di controllo.

Tale controllo risulta suddivisibile secondo un duplice profilo.

In primo luogo i membri del Comitato dovranno assumersi, al pari di tutti i cittadini, le responsabilità penali concernenti le fattispecie previste dalla legge come reato, responsabilità aggravate dalla loro posizione.

L'ambito della repressione penale non poteva che essere demandato all'Autorità giudiziaria, stante la ripartizione di competenze prevista dall'ordinamento.

In secondo luogo tali parlamentari dovranno assumersi la responsabilità politica del loro operato, responsabilità che, qualora accertata come non rispondente ai doveri imposti, condurrà necessariamente all'esclusione degli stessi dal Comitato.

L'ambito di tale controllo non poteva non essere demandato al Parlamento.

La scelta legislativa però si rileva in tale frangente raffinata e densa di significato.

Difatti l'assunzione della responsabilità politica personale non viene in questo caso rimessa ad una votazione in aula, come solitamente accade, la quale sarebbe condizionata dall'appartenenza del parlamentare alla maggioranza od all'opposizione, ma alle risultanze di una commissione d'indagine composta in modo paritario da membri della stessa maggioranza e dell'opposizione, risultanze che sono vincolanti per la decisione finale di sostituzione del parlamentare, in tal modo garantendosi, quanto meno potenzialmente, che il controllo venga effettuato in base a parametri di giustizia.

In base a queste previsioni viene fortemente responsabilizzata la posizione dei parlamentari facenti parte del COPASIR, anche in considerazione del pericolo per la sicurezza nazionale rappresentante la divulgazione delle informazioni che avrebbero dovuto rimanere segrete.

Si deve dunque sottolineare il pregevole sforzo compiuto dal legislatore per assicurare alla democrazia quest'ambito peculiare della pubblica amministrazione, sforzo che raggiunge il picco più elevato proprio nella configurazione del sistema dei controlli, essenziale requisito per garantire l'effettiva realizzazione dell'azione nell'ambito della legalità, pur dovendosi costantemente confrontare con le oggettive complicazioni della realtà quotidiana.

Se l'efficacia dei controlli sulla politica di informazione adottata dal Presidente del Consiglio appare sufficientemente garantita, molto più difficile risulta il controllo sull'attività operativa, per le ragioni a più riprese ribadite.

Malgrado ciò non sembra un'enfaticizzazione affermare che la normativa analizzata rappresenta in questo momento storico, se non il massimo grado di realizzazione, quanto meno un grande contributo dato al compromesso necessario ad assicurare la complessa ed infinita problematica del raccordo tra le esigenze di sicurezza dello Stato da un lato e la privazione di una parte di libertà del cittadino dall'altro.

In questo senso il COPASIR si presenta come una figura di centrale importanza, figura che, è stato osservato<sup>158</sup>, acquisisce con la nuova normativa il carattere di un organo di grande prestigio ed autorevolezza, dotato dal legislatore di mezzi per poter incidere in maniera significativa sulle complesse tematiche della sicurezza.

---

<sup>158</sup> PIERPAOLO RIVELLO, *i poteri del comitato parlamentare*, in *Gnoisis* n.2/ 2010

## CAPITOLO V: IL SEGRETO DI STATO

### 5.1 DISCIPLINA INTRODOTTA CON LE LEGGE N.124/2007

La novella del 2007 riforma integralmente la materia del segreto di Stato, introducendo la disciplina la quale vige tutt'ora con l'aggiunta delle integrazioni operate dalla legge n. 133 del 2012. L'intervento legislativo del 2007 è da classificarsi come il terzo in ordine di tempo che ha riguardato tale settore in epoca repubblicana, preceduto dalla più volte menzionata riforma del 1977 e dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale del 1988. la disciplina del 1977, analizzata precedentemente, configurava il limite che l'Autorità giudiziaria incontrava nel momento in cui si imbatteva in atti, documenti, attività o notizie coperte da segreto di Stato come un limite quasi insormontabile, che, è stato osservato<sup>159</sup>, proteggeva un'area delicatissima su trecentosessanta gradi.

Le problematiche in questione furono parzialmente recepite dal codice del 1988, il quale in varie previsioni ampliava i poteri riservati al giudice in talune situazioni così da rendere meno indiscriminata l'opposizione del segreto relativamente all'utilizzo di alcune prerogative dell'Autorità giudiziaria.

Fra le novità maggiormente rilevanti introdotte da tale codice vi è da registrare la scomparsa dell'inciso del vecchio art 352 c.p.p. il quale contemplava il dovere per il giudice di non interrogare il depositario su quanto coperto dal segreto<sup>160</sup>.

In secondo luogo si omette la riproduzione della disposizione che precludeva l'incriminazione per reticente testimonianza di colui che aveva opposto un segreto non confermato<sup>161</sup>.

Ma la disposizione più interessante in quest'ambito fu senza dubbio l'attribuzione prescritta dall'art.204 c.p.p. il quale, in applicazione del principio già espresso dalla legge n.801/1977 in base a cui in nessun caso sarebbero potuti essere

---

<sup>159</sup> C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

<sup>160</sup> ibidem

<sup>161</sup> ibidem

oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale, demandava e domanda tutt'ora esclusivamente al giudice il potere di stabilire la natura del reato e conseguentemente di escludere il segreto qualora riscontrasse il fatto costituente reato quale rientrante fra quelli summenzionati.

La necessità di una riforma organica ed integrale della materia però continuava ad avvertirsi, in relazione anche al mutamento concettuale dell'istituto che stava progressivamente avvenendo, anche a causa del ribaltamento operato dalla legge n. 241/1990<sup>162</sup> riguardo il secolare principio della segretezza amministrativa<sup>163</sup>. Secondo una riflessione elaborata dal prof. Giovanni Pitruzzella “il termine segreto ha fin dalle sue origini un significato risultante dalla confluenza di elementi diversi: la scelta delle cose di valore, l'attività di selezione e l'occultamento”<sup>164</sup>.

Le tre fasi efficacemente descritte possono risultare d'aiuto nella comprensione esegetica dell'istituto del segreto di Stato, rendendo bene l'idea di come l'oggetto dello stesso debba essere frutto di un'operazione di discernimento di “cose di valore” basata su parametri non indiscriminati, essendo implicito il fatto che all'occultamento di qualcosa segua inevitabilmente il sacrificio di qualche altro interesse.

In ciò consiste la configurazione dell'istituto come tutelante l'interesse di rango costituzionale a mantenere l'integrità della Repubblica compatibilmente con la tutela di altri interessi parimenti costituzionalmente garantiti.

Ne “il disagio della civiltà”, del 1930, Sigmund Freud scriveva: “l'uomo primordiale stava meglio poiché ignorava qualsiasi restrizione pulsionale, in compenso la sua sicurezza di godere a lungo di tale felicità era molto esigua. L'uomo civile ha barattato una parte della propria felicità per un po' di sicurezza”. La tematica in questione è dunque la problematica fulcro di dialettica dottrinale, politica e sociale di ogni epoca, che ciclicamente torna alla ribalta, su quanto si è

---

<sup>162</sup> Recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, G.U. n.192 del 18/8/1990

<sup>163</sup> L.SFORZA, *sicurezza nazionale segreto e giurisdizione*, in *Per Aspera ad Veritatem* n.28, gennaio-aprile 2004

<sup>164</sup> G.PITRUZZELLA: *segreto: i profili costituzionali*, voce in *Enc.Giur.Treccani*, vol.XXVIII bis, Roma 2002

disposti a rinunciare in termini generici di libertà in favore della garanzia di sicurezza, tematica di cui l'istituto del segreto di Stato ne rappresenta forse l'emblema.

Non essendo questa la sede per analizzare la questione in termini di filosofia del diritto lo si dovrà fare in quelli propri del diritto sostanziale, analizzando le scelte compiute dal legislatore allo scopo di valutare la configurazione attuale dell'istituto che ne muta la concezione rispetto la configurazione precedente, adeguandolo maggiormente ai parametri sanciti dalla Costituzione.

Si dovrà dunque anche in questo caso procedere esaminando il dato testuale.

La legge del 2007 dedica alla disciplina del segreto un suo intero capo, il capo V, il quale si apre all'art.39 con l'elencazione analitica di quanto possa essere coperto dal segreto di Stato.

Al suo primo comma infatti vengono sanciti come 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.

Tale comma si presenta pressoché identico al primo comma dell'art.12 della legge del 77, in ciò potendosi anticipare il mutamento come non riguardante la ratio dell'istituto, inteso come mezzo per la salvaguardia dell'integrità della Repubblica e delle istituzioni democratiche (gli stessi beni alla cui salvaguardia è posto l'istituto dei Servizi), quanto piuttosto concernente l'utilizzo dello stesso mezzo in termini rigorosi, in modo tale da potersi coniugare le esigenze poste a suo fondamento con quelle proprie dell'azione giudiziaria.

Gli interessi giuridici protetti sono dunque i medesimi, in ciò denotandosi da parte del legislatore la scelta di rinunciare allo strumento del segreto di Stato come modo di protezione degli interessi economico-finanziari della collettività,

cui pure è preposto l'istituto dei Servizi<sup>165</sup>, scelta che si sarebbe posta in linea con le esigenze sorte con la globalizzazione ma che si è deciso di non intraprendere, in considerazione del fatto che la delicatezza ed il carattere così incisivamente derogatorio alla disciplina ordinaria fossero tali da dover configurare l'istituto come proteggente esclusivamente i beni supremi e vitali di cui sopra.

I seguenti commi dell'art. 39 proseguono disciplinando più nel dettaglio l'oggetto del segreto ed i criteri per la sua individuazione.

I commi secondo e terzo dispongono che le informazioni, i documenti, gli atti, le attività, le cose e i luoghi coperti da segreto di Stato siano posti a conoscenza esclusivamente dei soggetti e delle autorità chiamati a svolgere rispetto ad essi funzioni essenziali, nei limiti e nelle parti indispensabili per l'assolvimento dei rispettivi compiti e il raggiungimento dei fini rispettivamente fissati.

Tutti gli atti riguardanti il segreto di Stato devono poi essere conservati con accorgimenti atti ad impedirne la manipolazione, la sottrazione o la distruzione.

Sono coperti dal segreto di Stato le informazioni, i documenti, gli atti, le attività, le cose o i luoghi la cui conoscenza, al di fuori degli ambiti e delle sedi autorizzate, sia tale da ledere gravemente le finalità di cui al primo comma.

Il quinto comma demanda poi al Presidente del Consiglio, in attuazione dei criteri fissati dalla presente legge, la disciplina con regolamento dei criteri per l'individuazione delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato.

Con lo stesso regolamento viene demandata inoltre al Presidente del Consiglio l'individuazione degli uffici competenti a svolgere, nei luoghi coperti da segreto, le funzioni di controllo ordinariamente svolte dalle aziende sanitarie locali e dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco, in ciò rilevandosi un'ennesima peculiarità in relazione alle ordinarie pubbliche amministrazioni.

Viene di seguito stabilito il termine ordinario di durata del vincolo del segreto in quindici anni dalla sua apposizione od in mancanza dalla sua opposizione confermata, decorsi i quali chiunque vi abbia interesse può richiedere al

---

<sup>165</sup> C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

Presidente del Consiglio dei Ministri di avere accesso alle informazioni, ai documenti, agli atti, alle attività, alle cose e ai luoghi coperti dal segreto di Stato, disponendosi che entro trenta giorni dalla richiesta, il Presidente del Consiglio dei Ministri consenta l'accesso ovvero, con provvedimento motivato, trasmesso senza ritardo al COPASIR, disponga una o più proroghe del vincolo.

La durata complessiva del vincolo del segreto di Stato non può essere superiore a trenta anni con la previsione però che indipendentemente dal decorso di qualunque termine il Presidente del Consiglio disponga la cessazione del vincolo nel caso in cui vengano meno le esigenze che ne determinarono l'apposizione (art 39 co.7 ,8 e 9).

Quando, in base ad accordi internazionali, la sussistenza del segreto incide anche su interessi di Stati esteri o di organizzazioni internazionali, il provvedimento con cui è disposta la cessazione del vincolo, salvo che ricorrano ragioni di eccezionale gravità, e a condizione di reciprocità, è adottato previa intesa con le autorità estere o internazionali competenti (art.39 co.10).

Infine l'ultimo comma dell'art 39 prevede i casi di esclusione dell'apposizione del vincolo del segreto con riguardo alle notizie, documenti o cose relativi a fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale o a fatti costituenti i delitti di cui agli articoli 285, 416-*bis*, 416-*ter* e 422 del codice penale (disciplinanti le fattispecie di devastazione, saccheggio; associazioni di tipo mafioso; scambio elettorale politico-mafioso e strage).

Una volta definito precisamente l'oggetto del segreto di Stato, la riforma del 2007 provvede a disciplinarne la tutela ed i limiti alla stessa, apportando modifiche rilevanti al codice di procedura penale.

In particolare l'art.40 della legge n.124 dapprima riforma completamente l'art 202 del medesimo, il quale ad oggi recita testualmente:

“I pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato.

Se il testimone oppone un segreto di Stato, l'autorità giudiziaria ne informa il Presidente del Consiglio dei Ministri, ai fini dell'eventuale conferma,

sospendendo ogni iniziativa volta ad acquisire la notizia oggetto del segreto.

Qualora il segreto sia confermato e per la definizione del processo risulti essenziale la conoscenza di quanto coperto dal segreto di Stato, il giudice dichiara non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato.

Se entro trenta giorni dalla notificazione della richiesta il Presidente del Consiglio dei Ministri non dà conferma del segreto, l'autorità giudiziaria acquisisce la notizia e provvede per l'ulteriore corso del procedimento.

L'opposizione del segreto di Stato, confermata con atto motivato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, inibisce all'autorità giudiziaria l'acquisizione e l'utilizzazione, anche indiretta, delle notizie coperte dal segreto.

Non è, in ogni caso, precluso all'autorità giudiziaria di procedere in base a elementi autonomi e indipendenti dagli atti, documenti e cose coperti dal segreto.

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.

In nessun caso il segreto di Stato è opponibile alla Corte costituzionale.

La Corte adotta le necessarie garanzie per la segretezza del procedimento».

Rispetto il precedente art.202 si nota innanzitutto il dimezzamento del tempo, da sessanta a trenta giorni, entro cui è demandata al Presidente del Consiglio, unico organo titolare del potere di apposizione del segreto, la conferma della stessa apposizione a partire dalla notifica della richiesta pervenuta dall'autorità giudiziaria.

Ma la modifica maggiormente rilevante consiste nel fare salva la possibilità per l'autorità giudiziaria di procedere indipendentemente dalla conferma, in base ad elementi autonomi ed indipendenti dagli atti, documenti e cose coperte da segreto, possibilità non contemplata espressamente dalla normativa previgente.

Il medesimo art.40 riforma poi l'art. 204 del c.p.p. disciplinante le ipotesi di esclusione del segreto, in conformità con quanto stabilito dall'art.39 della presente legge.

Dispone l'attuale art. 204: “non possono essere oggetto del segreto previsto dagli artt. 201, 202 e 203 fatti, notizie o documenti concernenti reati diretti all'avversione dell'ordinamento costituzionale nonché i delitti previsti dagli articoli 285, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale. Se viene opposto il segreto, la natura del reato è definita dal giudice.

Prima dell'esercizio dell'azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari su richiesta di parte.

Non possono essere oggetto del segreto previsto dagli articoli 201, 202 e 203 fatti, notizie o documenti concernenti le condotte poste in essere da appartenenti ai Servizi di informazione per la sicurezza.

Si considerano violazioni della predetta disciplina le condotte per le quali, essendo stata esperita l'apposita procedura prevista dalla legge, risulta esclusa l'esistenza della speciale causa di giustificazione.

Il segreto di Stato non può essere opposto o confermato ad esclusiva tutela della classifica di segretezza o in ragione esclusiva della natura del documento, atto cosa oggetto della classifica.

In nessun caso il segreto di Stato è opponibile alla Corte costituzionale.

La Corte adotta le necessarie garanzie per la segretezza del procedimento.

Quando il Presidente del Consiglio dei Ministri non ritenga di confermare il segreto di Stato, provvede, in qualità di Autorità nazionale per la sicurezza, a declassificare gli atti, i documenti, le cose o i luoghi oggetto di classifica di segretezza, prima che siano messi a disposizione dell'autorità giudiziaria competente.

Del provvedimento che rigetta l'eccezione di segretezza è data comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri.”

Da ultimo l'art.40 provvede alla modifica dell'art.66 delle norme di attuazione del codice di procedura penale disciplinante il procedimento di esclusione del segreto, articolo che oggi si presenta così:

“Nei fatti, notizie e documenti indicati nell'articolo 204 comma 1 del codice non sono compresi i nomi degli informatori.

Quando perviene la comunicazione prevista dall'articolo 204, comma 2, del codice, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con atto motivato, conferma il segreto, se ritiene che non ricorrano i presupposti indicati nei commi 1, 1-bis e 1-ter dello stesso articolo, perché il fatto, la notizia o il documento coperto dal segreto di Stato non concerne il reato per cui si procede. In mancanza, decorsi trenta giorni dalla notificazione della comunicazione, il giudice dispone il sequestro del documento o l'esame del soggetto interessato”.

La modifica sostanziale rispetto al previgente art.66 consiste anche in questo caso nel dimezzamento del termine (da sessanta a trenta giorni) entro cui il giudice possa disporre il sequestro del documento o l'esame del soggetto nel caso in cui non intervenga la conferma da parte del Presidente del Consiglio.

Prosegue infine l'art.40 con la disposizione che di ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto di Stato, ai sensi dell'articolo 202 del codice di procedura penale, o dell'articolo 66 comma 2 delle norme di attuazione di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, il Presidente del Consiglio dei Ministri sia tenuto a dare comunicazione, indicandone le ragioni essenziali, al COPASIR. Il Comitato, se ritiene infondata l'opposizione del segreto, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni.

A ciò è da aggiungersi la previsione adottata con la legge n.133/2012 che prevede l'esposizione da parte del Presidente del Consiglio, su richiesta del presidente del COPASIR, del quadro informativo idoneo a consentire l'esame nel merito della conferma dell'opposizione del segreto di Stato, in una seduta segreta appositamente convocata.

Tale previsione appare importantissima nel contesto dell'effettività del controllo parlamentare a ulteriore conferma delle osservazioni fatte nel capitolo precedente.

Dovendo trattare in maniera necessariamente marginale gli aspetti processual penalistici, si riporterà solamente l'osservazione generale prodotta da attenta dottrina<sup>166</sup>, la quale da una parte denota come positiva l'esaltazione operata dalla riforma del 2007 dei momenti di reciproca utilità tra le attività informative e quelle dell'Autorità giudiziaria nonché il maggiore oggettivismo con cui viene descritto il novero del segretabile, con l'aggiunta di un'opportuna limitazione temporale al vincolo di segretezza, dall'altra rileva come la stessa riforma abbia deluso le aspettative riguardo una mancata regolamentazione sistematica e coerente dei rapporti fra segreto di Stato e processo penale.

Tale esigenza, già riscontrata dal legislatore del 1977, il quale attribuisce carattere di transitorietà al regime di cui al Titolo I del Libro II del Codice Penale, nonché da reiterate raccomandazioni formulate dalla Corte Costituzionale<sup>167</sup>, risulta pertanto ancora attuale.

Resta poi da rimarcare l'ampliamento dei casi di esclusione del segreto alle fattispecie di terrorismo, devastazione, saccheggio, strage, associazione mafiosa e scambio elettorale politico-mafioso, accanto ai fatti eversivi dell'ordine costituzionale già contemplati dalla legge del 77.

Una volta estesa l'esclusione del segreto ai fatti di terrorismo, la menzione del 285 c.p.(riguardante le ipotesi di devastazione,saccheggio e strage) potrebbe apparire pleonastica, trovando la sua giustificazione probabilmente nel fatto che la coscienza collettiva abbia sviluppato nel tempo una sensibilità assai accentuata in relazione a tali fattispecie<sup>168</sup>.

Per quanto riguarda invece i delitti di associazione di stampo mafioso e scambio elettorale politico-mafioso l'esclusione del segreto ha la sua ratio nel contrasto a

---

<sup>166</sup> C.BONZANO, *il segreto di Stato nel processo penale*, CEDAM, Milano, 2010

<sup>167</sup> L. SFORZA, *sicurezza nazionale segreto e giurisdizione*, in *Per Aspera ad Veritatem* n.28, gennaio-aprile 2004

<sup>168</sup> C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

tali fenomeni, nell'ottica dell'inquietante prospettiva, recentemente tornata in auge a livello medico in relazione agli sviluppi di taluni processi, di possibili rapporti intercorrenti tra organi dello Stato ed associazioni criminali.

I casi di esclusione del segreto di Stato denotano dunque presunzioni assolute di incompatibilità tra le ipotesi di cui sopra con le finalità proprie cui è preposto il segreto di Stato, facendo sì che lo stesso non si presti ad essere strumento atto a coprire delitti di per sé idonei a minare l'integrità dello Stato e dell'ordinamento costituzionale, beni che lo stesso istituto è chiamato invece a tutelare.

Vi è infine da rilevare come la conferma del segreto possa produrre effetto immediato e definitivo in caso di accettazione da parte del giudice della decisione del Presidente del Consiglio, oppure può comportare il sollevamento da parte dell'autorità giudiziaria del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato di fronte alla Corte Costituzionale, sulla cui giurisprudenza in materia ci si soffermerà oltre. Per quanto riguarda poi l'articolo successivo della legge n. 124, l'art.41, esso è costruito per affiancarsi quasi pedissequamente a livello concettuale all'art.202 del c.p.p., senza trovare spazio nel codice<sup>169</sup>.

Di maggior importanza, anche per quanto riguarda il diritto amministrativo che è poi l'oggetto della presente analisi critica, si presenta l'art 42, riguardante le classifiche di segretezza.

Al riguardo si stabilisce che tali classifiche siano attribuite per circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti, attività o cose ai soli soggetti che abbiano necessità di accedervi e siano a ciò abilitati in ragione delle proprie funzioni istituzionali (art 42 co.1).

La classifica di segretezza è apposta, e può essere elevata, dall'autorità che forma il documento, l'atto o acquisisce per prima la notizia, ovvero è responsabile della cosa, o acquisisce dall'estero documenti, atti, notizie o cose; le classifiche attribuibili sono: segretissimo, segreto, riservatissimo, riservato.

Le classifiche sono attribuite sulla base dei criteri ordinariamente seguiti nelle relazioni internazionali (art 42 commi 2 e 3).

---

<sup>169</sup> C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè; Milano 2008

Chi appone la classifica di segretezza individua, all'interno di ogni atto o documento, le parti che devono essere classificate e fissa specificamente il grado di classifica corrispondente ad ogni singola parte (art 42 co.4).

Il quinto comma del medesimo articolo prevede poi che la classifica di segretezza sia automaticamente declassificata a livello inferiore quando sono trascorsi cinque anni dalla data di apposizione; decorso un ulteriore periodo di cinque anni, cessa comunque ogni vincolo di classifica.

La declassificazione automatica non si applica quando, con provvedimento motivato, i termini di efficacia del vincolo sono prorogati dal soggetto che ha proceduto alla classifica o, nel caso di proroga oltre il termine di quindici anni, dal Presidente del Consiglio dei Ministri (art 42 co.6).

Viene poi demandata al Presidente del Consiglio dei Ministri la verifica del rispetto delle norme in materia di classifiche di segretezza.

Con apposito regolamento sono determinati l'ambito dei singoli livelli di segretezza, i soggetti cui è conferito il potere di classifica e gli uffici che, nell'ambito della Pubblica Amministrazione, sono collegati all'esercizio delle funzioni di informazione per la sicurezza della Repubblica, nonché i criteri per l'individuazione delle materie oggetto di classifica e i modi di accesso nei luoghi militari o in quelli definiti di interesse per la sicurezza della Repubblica (art 42 co.7).

L'ottavo comma prevede poi che qualora l'autorità giudiziaria ordini l'esibizione di documenti classificati per i quali non sia opposto il segreto di Stato, gli atti sono consegnati all'autorità giudiziaria richiedente, che ne cura la conservazione con modalità che ne tutelino la riservatezza, garantendo il diritto delle parti nel procedimento a prenderne visione senza estrarne copia.

Da ciò se ne deduce come non vi debba essere necessariamente corrispondenza tra documenti riservati in base alle suddette classifiche di segretezza e documenti per il quale sia opposto il segreto di Stato.

Difatti i due istituti trovano la loro applicazione per l'espletamento di funzioni differenti.

Il segreto di Stato, come precedentemente riportato, ha un ristretto ambito di applicazione, coincidente con la funzione di salvaguardia dei beni dell'integrità della Repubblica e delle sue istituzioni; le classifiche di segretezza invece sono atte a circoscrivere i soggetti che abbiano necessità di accedere ai documenti in ragione delle proprie funzioni istituzionali, soggetti tra cui rientra a pieno titolo anche l'Autorità giudiziaria, sempre che per l'appunto non venga eccepito il segreto di Stato.

Sostanzialmente dunque le classifiche di segretezza assumono una valenza meramente amministrativa, dovendosi disattendere la posizione dottrinale minoritaria secondo la quale le notizie classificate come segretissime e segrete coinciderebbero con la nozione di segreto di Stato e quelle classificate come riservatissime e riservate corrisponderebbero alla categoria delle notizie riservate. Tale posizione trova conferma nel d.p.c.m. dell'8 Aprile 2008<sup>170</sup> in base al quale il segreto di Stato va distinto dalle classifiche di segretezza che sono attribuite dalle singole amministrazioni per circoscrivere la conoscenza di notizie, informazioni, documenti, atti, attività o cose ai soggetti abilitati, nonché nel d. p.c.m. del 12 Giugno 2009<sup>171</sup> il quale all'art.4 comma 2 sancisce che "le classifiche assicurano la tutela amministrativa", ed infine dai lavori preparatori della legge di riforma ve si afferma che "la copertura del segreto - omissis - non è correlata alla classifica di segretezza eventualmente e legittimamente apposta"<sup>172</sup>.

L'ultimo comma dell'art.42 prevede poi la reclusione da uno a cinque anni per chiunque illegittimamente distrugga documenti del DIS o dei Servizi di informazione per la sicurezza, in ogni stadio della declassificazione, nonché quelli privi di ogni vincolo per decorso dei termini.

Per quanto riguarda invece l'aspetto prettamente tecnico-organizzativo, la tutela amministrativa del segreto di Stato e la concessione e revoca dei nulla osta di sicurezza sono demandati ad un apposito ufficio, costituito nell'ambito del DIS,

---

<sup>170</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.90 del 16/04/2008

<sup>171</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.154 del 6/07/2009

<sup>172</sup> M.CAIANIELLO, T.GIUPPONI, G.GUCCIONE, A.MORRONE, R.ORLANDI, M.PANZAVOLTA, G.SAPIENZA, F.SOMMOVIGO, *nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, a cura di G.ILLUMINATI, Giappichelli Editore, 2010

cui si è accennato trattando del sistema dei controlli amministrativi: l'ufficio centrale per la segretezza (UCSe).

Ai sensi del comma secondo dell'art. 9 della legge n.124, competono ad esso:

*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.

L'aspetto tecnico viene poi regolato dai commi terzo e seguenti, ai sensi dei quali il NOS ha la durata di cinque anni per la classifica di segretissimo e di dieci anni per le altre classifiche di segretezza indicate all'articolo 42, fatte salve diverse disposizioni contenute in trattati internazionali ratificati dall'Italia. A ciascuna delle classifiche di segretezza corrisponde un distinto livello di NOS.

Il rilascio del NOS è subordinato all'effettuazione di un preventivo procedimento di accertamento diretto ad escludere dalla conoscibilità di notizie, documenti, atti o cose classificate ogni soggetto che non dia sicuro affidamento di scrupolosa fedeltà alle istituzioni della Repubblica, alla Costituzione e ai suoi valori, nonché di rigoroso rispetto del segreto. Si prevede poi la possibilità per il soggetto interessato di rifiutare tale accertamento, di cui dev'essere sempre informato, in tal modo rinunciando al NOS ed all'esercizio delle funzioni per il quale esso è richiesto (art.9 co.8).

Tralasciando gli aspetti trattati dai commi successivi riguardanti gli appalti di lavori e la fornitura di beni e servizi per i quali sia richiesta la tutela del segreto nonché quelli attinenti la relazione annuale che il capo dell'ufficio (nominato dal

Presidente del Consiglio) dovrà presentare al Direttore generale del DIS , possiamo notare subito l'importanza della disposizione precedente a protezione del diritto fondamentale alla riservatezza della persona e della sua libertà di scelta delle proprie funzioni professionali, disposizione che ben si coniuga con le esigenze di riservatezza dello Stato.

L'ambito delle classifiche di segretezza dunque, aspetto conclusivo della disciplina legislativa emanata nel 2007 (se si eccettuano le disposizione transitorie e finali), rientra nella problematica della materia del diritto di accesso ai documenti nonché degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte della pubblica amministrazione.

Tale ambito, come accennato in precedenza, trova la sua regolamentazione nella legge n.241 del 1990, legge che rappresenta un passaggio fondamentale nella concezione del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione.

A tale riguardo però è da segnalare un altro intervento del legislatore, recentissimo, il quale si occupa proprio del riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, il d.lgs. n.33 del 14 Marzo 2013<sup>173</sup>.

Tale decreto si apre con l'emanazione del principio generale di trasparenza, intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni nel rispetto, si legge immediatamente dopo, delle disposizioni in materia di segreto di Stato, segreto d'ufficio, segreto statistico e protezione dei dati personali.

Per disposizione espressa del decreto, sono da intendersi quali pubbliche amministrazioni quelle di cui all'art.1 comma 2 del d.lgs. n.165 del 30 Marzo 2001<sup>174</sup>, ai sensi del quale per amministrazioni pubbliche si intendono “tutte le

---

<sup>173</sup> Gazzetta Ufficiale n. 80 del 5 Aprile 2013

<sup>174</sup> Recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, G.U. n.106 del 9/5/2001- suppl.ord. n.112; comma così modificato dalla legge n.145 del 15/07/2002,G.U. n.172 del 24/7/2002 e successivamente dal d.l. n.225 del 29/12/2010,G.U. n.303 del 29/12/2010,convertito nella legge n.10 del 26/02/2011,G.U. n.47 del 26/02/2011-suppl.ord. n.53

amministrazioni dello Stato, ivi comprese – omissis – le Agenzie di cui al d.lgs. n. 300 del 30/07/1999<sup>175</sup>”.

La normativa sulla trasparenza della Pubblica Amministrazione dunque è da ritenersi applicabile anche ai Servizi d’informazione, nel rispetto da una parte delle disposizioni riguardanti il segreto di Stato, dall’altra delle altre norme disciplinanti la materia del Sistema d’informazione in virtù delle peculiari caratteristiche che lo differenziano dalle restanti amministrazioni dello Stato, in applicazione del più generale principio “lex specialis derogat generali”.

Ciò nonostante è da sottolinearsi come ricada anche sull’istituto sotto esame il dovere generale di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni ogni qual volta non si rinvercano le esigenze di riservatezza del caso, in ciò prevedendosi anche in tale settore la forma di controllo generale pubblico sulla Pubblica Amministrazione nel rispetto del diritto del cittadino all’informazione, contribuendosi in tal modo, sono parole del d.lgs.n.33 del 2013, all’attuazione del principio democratico e dei principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell’utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio della nazione, essendo inoltre la trasparenza condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integrando il diritto ad una buona amministrazione e concorrendo alla realizzazione di un’amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Certo non può non rilevarsi come stante tale generale principio, nella pratica le esigenze dell’amministrazione dei Servizi sono tali da imporre deroghe di portata ampiamente significativa.

---

<sup>175</sup> Cfr. nota n.65

## 5.2 GIURISPRUDENZA

Per quanto attiene la giurisprudenza in materia, l'atteggiamento della Corte Costituzionale, verso cui a più riprese è stata demandata la risoluzione di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, si segnala per una linea di continuità caratterizzata da un atteggiamento prudente.

Una volta affermata la necessaria centralità della figura del Presidente del Consiglio con la già citata sentenza n. 86 del 1977, declaratoria della illegittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 del c.p.p. nella parte in cui prevedevano che il procuratore generale presso la Corte d'Appello informasse il Ministro di Grazia e Giustizia e non il Presidente del Consiglio, non prevedendo per esso la possibilità di fornire, entro un termine ragionevole, una risposta fondata sulle ragioni essenziali dell'eventuale conferma del segreto, la Corte Costituzionale tornerà ad occuparsi della materia principalmente con riguardo ai rapporti tra autorità giudiziaria e Presidente del Consiglio, che rappresenta probabilmente l'aspetto più delicato della questione.

Nel 1998 vengono emanate di due sentenze a distanza temporale ravvicinata.

Con la prima, la sentenza n.110 del 1998<sup>176</sup>, stante la tesi della Procura resistente secondo la quale gli artt.202 e 256 del c.p.p. non sarebbero ostativi dell'accertamento di fatti coperti da segreto, la Corte sancisce la non spettanza al procuratore della Repubblica dell'acquisire né utilizzare sotto alcun profilo, né direttamente né indirettamente, atti o documenti per i quali sia stato legalmente opposto e confermato il segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio. Soprattutto si vieta di trarne comunque occasioni di indagine ai fini del promovimento dell'azione penale, salvandosi però, si legge, la possibilità per il pubblico ministero di procedere qualora disponga o possa acquisire elementi indizianti del tutto autonomi e indipendenti dagli atti e documenti coperti dal segreto ed in ciò disattendendo la tesi del Presidente del Consiglio secondo cui l'opposizione del segreto di Stato precluderebbe qualsivoglia ulteriore indagine.

---

<sup>176</sup> Depositata in cancelleria il 10 Aprile 1998

La successiva sentenza n.410 del 1998<sup>177</sup> ribadisce tale dispositivo, dichiarando l'impossibilità per il procuratore della Repubblica di rinnovare la richiesta di rinvio a giudizio utilizzando fonti di prova acquisiti in violazione del segreto già accertata con sentenza dalla Corte Costituzionale.

Una siffatta richiesta di rinvio a giudizio viene dunque dalla Corte reputata come lesiva delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute al Presidente del Consiglio in tema di segreto di Stato.

Due anni dopo, a seguito del sollevamento della questione di costituzionalità dell'art.256 del c.c.p., viene ribadito dalla Corte, con l'ordinanza n.344/2000<sup>178</sup>, che la sanzione dell'inutilizzabilità degli atti coperti da segreto di Stato ritualmente confermato, derivi non già dallo stesso art.256, ma dalle due citate sentenze del 1998 e dunque sulla base di principi costituzionali posti a tutela del segreto di Stato e del principio di correttezza e lealtà che deve ispirare i rapporti tra autorità giudiziaria e Presidente del Consiglio.

Tale concetto verrà ribadito poco dopo, con la sentenza n.487/2000<sup>179</sup>, in base al dispositivo della quale non spetta al Pubblico Ministero presentare al giudice per le indagini preliminari la richiesta di non doversi procedere, corredata da documenti coperti da segreto di Stato, non essendo da parte di esso in alcun modo utilizzabili né direttamente né indirettamente, né conservabili nel fascicolo processuale, come accertato definitivamente ed inequivocabilmente con le sentenze n. 110 e 410 del 1998.

Estrema importanza riveste poi la sentenza n.295 del 2002<sup>180</sup>, emessa a seguito del sollevamento della questione di costituzionalità riguardante l'art.262 del codice penale, concernente la fattispecie del reato di rivelazione di notizie di cui sia stata vietata la divulgazione.

Ai sensi dell'ordinanza di rimessione si rileva come la legge del 77 definisca il concetto di segreto di Stato senza nulla disporre in ordine alla materia delle notizie riservate, che pure formano oggetto di tutela nell'ambito dei delitti contro

---

<sup>177</sup> Depositata in cancelleria il 16 Dicembre 1998

<sup>178</sup> Depositata in cancelleria il 24 Luglio 2000

<sup>179</sup> Depositata in cancelleria il 10 Novembre 2000

<sup>180</sup> Depositata in cancelleria il 28 Giugno 2002

la personalità dello Stato. Secondo il giudice per le indagini preliminari che ha sollevato la questione, le due nozioni sarebbero tra di loro distinte, si legge, “dovendo il segreto essere inteso come notizia che non può essere divulgata in ragione dei superiori interessi dello Stato, e la notizia riservata invece, come un quid minus ossia come informazione che può essere divulgata solo a certe condizioni ed a determinate categorie di persone per ragioni di alta amministrazione”.

Tralasciando gli aspetti della questione di costituzionalità sollevata, concernenti i principi di tassatività della legge penale e di uguaglianza, risolta negativamente, ciò che ai fini del presente lavoro rileva maggiormente è la tesi della Corte che, disattendendo quanto rilevato dal giudice, si pronuncia a favore dell'esistenza di una categoria omogenea, sul piano dei requisiti oggettivi di pertinenza e di idoneità offensiva, delle notizie riservate rispetto alle notizie sottoposte a segreto di Stato, in ciò confermando l'orientamento poco prima sancito dalla Corte di Cassazione.

La sentenza 295 del 2002 invero non manca di ammonire il legislatore riguardo l'opportunità di una revisione complessiva della materia in esame, opportunità che, come rilevato in precedenza, non è stata colta nell'ambito della legge di riforma del 2007.

Ai sensi della stessa infatti, nonché dei già citati decreti del Presidente del Consiglio del 2008 e del 2009, l'unica distinzione che risulta chiara per l'interprete è quella della valenza squisitamente amministrativa delle classifiche di segretezza e quella di natura politica attinente all'apposizione del segreto di Stato.

Per quanto riguarda invece la pretesa differenza tra notizie riservate e notizie coperte dal segreto di Stato, permane a livello normativo una certa ambiguità.

In materia di segreto di Stato vi è altresì da segnalare l'ordinanza n.404/2005<sup>181</sup>, la quale risolve in termini di inammissibilità il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri dalla Procura della Repubblica di Tempio Pausania.

---

<sup>181</sup> Depositata in cancelleria il 25 Ottobre 2005

Il caso, che ha suscitato considerevole dialettica non solo a livello giuridico dottrinale ma anche a quello politico sociale, è quello c.d. di “villa Certosa”, il quale ha visto, rispetto ad un’ispezione ordinata dalla Procura, l’opposizione del segreto di Stato, ritualmente confermato, nei confronti dell’area in località Punta della Volpe, denominata “Villa la Certosa”, interdicendone l’accesso allo scopo di preservarne l’integrità dei luoghi.

La conferma dell’opposizione del segreto faceva rientrare l’area in questione nell’oggetto di tutela indicato nell’art 12 della legge n. 801/1977 in quanto individuata come “sede alternativa di massima sicurezza” per l’incolumità del Presidente del Consiglio, dei suoi familiari e dei suoi collaboratori e per la continuità dell’azione di Governo, nell’ambito di una “pianificazione nazionale antiterrorismo”.

Il caso in realtà, nascondeva un’obiezione sul carattere di opportunità dell’opposizione del segreto di Stato su un’intera area di proprietà privata dell’allora Presidente del Consiglio sottraendola, stante le parole della Procura, a qualsivoglia controllo di legalità dal quale conseguirebbe la fruizione da parte del Presidente del Consiglio medesimo e dei suoi familiari, di una sorta di “immunità territoriale”.

La Corte Costituzionale non si pronuncerà, rilavando la cessazione della materia del contendere in base al fatto che, a seguito di una comunicazione del Capo di Gabinetto del Ministro dell’Interno con la quale si consentiva l’ispezione da parte della Procura, tale ispezione veniva effettivamente realizzata, rimuovendosi in tal modo l’ostacolo frapposto all’esercizio del potere d’indagine spettante all’autorità giudiziaria, venendo così meno l’oggetto del conflitto.

La problematica del carattere di opportunità del segreto verrà cionondimeno affrontata due anni dopo, con la sentenza n.139/2007<sup>182</sup> la quale di poco precedette la riforma oggetto della trattazione.

Il caso in questione riguardava il sollevamento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Corte d’assise d’appello di Roma nei confronti

---

<sup>182</sup> Depositata in cancelleria il 27 Aprile 2007

del Comitato Parlamentare per i Servizi d'informazione sorto a seguito dell'opposizione da parte di quest'ultimo del vincolo del segreto all'esibizione di atti in suo possesso richiesti dalla Corte nel corso di un procedimento penale a carico di un ex operatore amministrativo del SISDE per il reato di sottrazione di atti e documenti concernenti la sicurezza dello Stato.

La declaratoria di inammissibilità del conflitto sancita dalla Consulta stavolta si fonda sulla base del fatto che l'Autorità giudiziaria avesse fondato le proprie doglianze sulla negazione di qualsivoglia profilo di segretezza.

Bisogna rilevare come il caso di specie non riguardasse propriamente l'ambito del segreto di Stato, avendo il Comitato fondato la propria opposizione in base all'art 11 della legge del 77, il quale stabiliva genericamente che gli atti del Comitato stesso fossero coperti da segreto, nozione che, come evidenziato dalla Corte Costituzionale, non è per l'appunto riconducibile di per sé alla nozione di segreto di Stato.

Nonostante ciò la censura del giudice delle leggi riguardante le pretese della Corte d'assise d'appello si fonda sulla contestazione nel merito, operata dalla stessa, circa la validità giuridica delle ragioni del segreto opposto dal Comitato, demandando alla Corte un controllo in concreto sulla legittimità del rifiuto all'esibizione, giudizio che, si sancisce, non compete alla Corte Costituzionale, alla quale è demandato esclusivamente il controllo circa l'esistenza di un indebito esercizio delle attribuzioni spettanti all'organismo parlamentare secondo le prerogative ad esso riconosciute in forza dei principi costituzionali.

Sull'argomento si è avuta una recente pronuncia della Corte Costituzionale, la quale conferma la giurisprudenza summenzionata.

La sentenza in questione è la n.40 del 2012<sup>183</sup>, intervenuta a seguito del conflitto di attribuzione promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Perugia verso il Presidente del Consiglio nell'ambito di un procedimento penale per peculato riguardante l'ex direttore del SISMI Nicolò Pollari, che lo vedrà poi prosciolto.

---

<sup>183</sup> Depositata in cancelleria il 23 Febbraio 2012

Al di là del merito della questione, nei passaggi fondamentali della sentenza si rinviene la preziosa lettura della normativa vigente da parte della Corte Costituzionale, la quale risulta di grande aiuto per l'interprete.

Viene innanzitutto sottolineato come, nel momento in cui il Presidente del Consiglio sia chiamato alla conferma della sussistenza del segreto di Stato da altri opposto nell'ambito di un procedimento penale, egli non si esprima in alcun modo sull'attitudine delle notizie in discussione ad incidere sugli esiti del procedimento in corso, valutazioni che sono rimesse istituzionalmente all'autorità giudiziaria, ma solo sulla loro idoneità a compromettere la sicurezza nazionale.

La Corte coglie poi l'occasione per ribadire quanto essa stessa aveva affermato con la sentenza n.106/2009<sup>184</sup>, già citata nel contesto del caso Abu Omar, in base alla quale attribuzione riservata alla Consulta risulta essere esclusivamente quella di una valutazione della sussistenza o meno dei presupposti del segreto di Stato ritualmente opposto e confermato, e non già quello di una valutazione di merito sulle ragioni e sul concreto atteggiarsi della sequenza rappresentata dall'apposizione, opposizione e conferma del segreto stesso. Tale valutazione è infatti rimessa esclusivamente al giudizio, in sede politica, del Parlamento, e trova la sua puntuale giustificazione sul piano costituzionale rappresentando tale organo la sede normale di controllo nel merito delle più alte e gravi decisioni dell'Esecutivo in quanto, si legge testualmente, "è dinanzi alla rappresentanza del popolo, cui appartiene quella sovranità che potrebbe essere intaccata, che il Governo deve giustificare il suo comportamento ed è la rappresentanza popolare che può adottare le misure più idonee per garantire la sicurezza, cioè il bene a presidio del quale, come si è visto, si pone la disciplina in materia di segreto".

Una volta ribadita l'esclusione di qualsivoglia valutazione di merito riguardo la conferma del segreto di Stato in capo alla Corte, così efficacemente sancita dalla sentenza n.106/2009, la sentenza n.40/2012 si preoccupa di delineare il profilo attinente alla motivazione circa la conferma del segreto cui è obbligato il Presidente del Consiglio.

---

<sup>184</sup> Depositata in cancelleria il 3 Aprile 2009

Rileva la Corte come tale motivazione sia richiesta dalla normativa vigente in una prospettiva distinta da quella della motivazione al Parlamento, mirando la motivazione dovuta all'autorità giudiziaria non già a permettere un sindacato sulle modalità di esercizio in concreto del potere di segregazione, quanto piuttosto a giustificare in termini congruenti e plausibili lo sbarramento all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, dando atto delle considerazioni che consentono di ricondurre le notizie segrete agli interessi della sicurezza nazionale.

Il compito di censura della Corte dunque, viene evidenziato, è attivabile solamente qualora la motivazione non risponda a tale scopo, denotando uno sviamento del potere di segretezza dai suoi fini istituzionali.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale dunque, oltre ad essere di valido aiuto nella comprensione dell'istituto, risolve talune ambiguità del legislatore e definisce meglio i rapporti tra Governo, Autorità giudiziaria e Parlamento riguardanti l'attribuzione delle rispettive competenze.

Certamente permangono le problematiche del giurista costituzionalista riguardo la giustificabilità di un istituto che consenta una deroga al fondamentale principio di legalità ed alle prerogative dell'Autorità giudiziaria, essendo tale deroga suscettibile di sfociare in un'immunità sostanziale nei riguardi di operatori dei Servizi che abbiano commesso degli illeciti. Alla risoluzione di tali problematiche non è di aiuto nemmeno l'unica soluzione adottabile da parte una democrazia come la nostra, e cioè il demandare al controllo parlamentare la correttezza del merito delle scelte governative.

Tale via, come detto, oltre ad essere l'unica praticabile, se da una lato è giuridicamente ineccepibile essendo il Parlamento organo di rappresentanza della sovranità popolare, dall'altro non risolve le problematiche attinenti all'attribuzione ad una decisione politica della risoluzione di una vicenda giudiziaria penale.

Tali problematiche, a ben vedere, risultano essere le stesse che riguardano le immunità parlamentari, problematiche da sempre argomento di dialettica dottrinale e non solo.

La giustificazione di siffatte deroghe è ravvisabile nella protezione dei beni supremi dell'integrità della Repubblica e delle istituzioni democratiche, protezione che, per assunto, può comportare il sacrificio di taluni principi fondamentali in determinate occasioni, principi che del resto cesserebbero totalmente di esistere qualora venissero meno le suddette integrità.

In tale prospettiva pertanto, e partendo dal presupposto che la configurazione che il nostro attuale ordinamento dà all'istituto si presenta, lo si può affermare, come soddisfacente dei requisiti democratici, l'unica risoluzione che si possa auspicare risulta essere probabilmente un utilizzo via via sempre più coscienzioso da parte del Governo e del Parlamento delle loro attribuzioni in una materia che più d'ogni altra, essendo sottratta al principio di pubblicità, si presenta come delicata.

Dall'altro punto di vista invece, quello tecnico-amministrativo, permangono i dubbi dovuti alla disorganicità degli interventi legislativi, dubbi non risolvibili dalla Corte Costituzionale che pure non cessa di lanciare ammonimenti al riguardo.

In particolare, come è stato osservato, rimane la confusione ingenerata dalla non corrispondenza tra la nozione di notizie riservate e quella di notizie coperte da segreto di Stato in relazione al mancato raccordo tra leggi, codice penale e codice di procedura penale.

La Corte si è pronunciata in favore dell'esistenza di un'unica categoria omogenea anche se i dubbi permangono, contemplando la legge del 2007 la possibilità che per i documenti assoggettati alla tutela amministrativa della classifica di segretezza non venga opposto il segreto di Stato.

A giudizio di chi scrive, pur avendo l'istituto della classifica di segretezza valenza meramente amministrativa, il fatto espressamente sancito dalla legge che l'autorità giudiziaria possa ordinare l'esibizione di tali documenti e ne curi la conservazione in modo, si legge, "da garantirne la riservatezza", è sintomatico dell'esistenza di una distinzione tra notizie riservate e la categoria del segreto di Stato, non essendo comprensibile come una categoria di documenti che presenti gli stessi

requisiti oggettivi della pertinenza e dell'idoneità offensiva, sia suscettibile di un sì diverso trattamento.

Il giudizio ben più autorevole della Consulta però non si pone sulla stessa linea, pur evidenziando lacune legislative, la cui risoluzione del resto non è prerogativa della stessa Corte bensì del legislatore.

## CAPITOLO VI: CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

### 6.1 CONFIGURAZIONE DEL SISTEMA D'INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA ALL'INTERNO DELLA P.A.

L'espressione *Pubblica Amministrazione*, stando alla definizione elaborata dall'Enciclopedia Giuridica Treccani, può assumere un duplice ordine di significati: in primo luogo con essa si possono indicare il complesso di soggetti, uffici ed in generale figure organizzative che svolgono attività di amministrazione pubblica (nozione soggettiva od organizzativa), in secondo luogo l'attività stessa (nozione oggettiva o funzionale)<sup>185</sup>.

Le due nozioni, pur rappresentando due aspetti dello stesso fenomeno, non combaciano perfettamente, per il fatto che l'organizzazione amministrativa non svolge solamente attività amministrativa e perché non tutta l'attività amministrativa è svolta dall'organizzazione amministrativa<sup>186</sup>.

Sicuramente dunque, prendendo come assunto tale visione generale di *Pubblica Amministrazione*, si può tranquillamente affermare che il Sistema d'informazione per la sicurezza della Repubblica faccia a pieno titolo parte della medesima.

In primo luogo difatti esso si configura come rispondente alla nozione soggettiva, essendo composto da apparati amministrativi dello Stato dipendenti da funzionari pubblici che rispondono funzionalmente alla parte dell'apparato governativo entro la quale sono incardinati (nel nostro caso al Presidente del Consiglio).

In secondo luogo esaminando anche solamente la denominazione dell'istituto fornitaci dal legislatore, si coglie immediatamente il carattere pubblico dell'attività svolta da tali organismi, essendo la medesima rivolta alla sicurezza della Repubblica.

La validità giuridica inconfutabile di tale premessa, sia pure a seguito di osservazioni di carattere superficiale, è dunque il punto di partenza per le

---

<sup>185</sup>M.NIGRO, *Amministrazione Pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in Enciclopedia giuridica Treccani Vol.II AMBI-ARR, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da GIOVANNI TRECCANI s.p.a., 1988

<sup>186</sup> *ibidem*

considerazioni che seguiranno imperniate sulla rilevazione dell'aspetto più interessante nell'ambito dell'istituto oggetto della trattazione, ossia le radicali e profonde differenziazioni tra questo ramo della Pubblica Amministrazione ed i restanti.

Il fenomeno giuridico entro cui in linea generale è inquadrabile l'istituto dei Servizi è probabilmente quello dell'amministrazione dell'emergenza, ben descritto dal Prof. A.Fioritto, il quale sarebbe suscettibile di essere suddiviso in due profili: quello della prevenzione e quello della gestione<sup>187</sup>.

Nel primo profilo sono ricomprese tutte le organizzazioni amministrative che, a vario titolo, si occupano della sicurezza delle persone e delle cose e che analizzano e studiano interventi finalizzati a prevenire o rendere meno dannosi gli eventi catastrofici<sup>188</sup>, organizzazioni fra le quali dunque sono ricompresi i Servizi, i quali per definizione sono organismi d'informazione.

Il secondo profilo comprende le amministrazioni che più direttamente intervengono nelle fasi successive agli eventi<sup>189</sup>, profilo il quale anche sembrerebbe ricondursi all'ambito dei Servizi, seppur in modo più marginale, avendo riguardo in particolare alle attività di tipo "offensivo".

Ebbene il diritto amministrativo si occupa del fenomeno dell'emergenza da diversi punti di vista, fra i quali il primo è quello "relativo all'uso dei poteri speciali e derogatori e attiene alla ricerca della fonte del potere straordinario e dei suoi limiti e coinvolge anche profili di diritto costituzionale relativamente all'uso dei principi di legalità e di imparzialità nonché alla distribuzione delle competenze tra i vari livelli di governo della nazione"<sup>190</sup>.

Una trattazione di diritto amministrativo degna di rispetto che si proponga di comprendere approfonditamente tale aspetto della materia non potrà che assumere come proprio incipit il dato normativo costituito dalla legge n.241/1990.

---

<sup>187</sup> A.FIORITTO, *l'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, il Mulino, 2008

<sup>188</sup> *ibidem*

<sup>189</sup> *ibidem*

<sup>190</sup> A.FIORITTO, *l'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, p 13, il Mulino, 2008

La legge in questione, come precedentemente affermato, segna il passaggio dal concetto tradizionale di Pubblica Amministrazione a quello più moderno invertendo la considerazione del rapporto settore pubblico-cittadini che si caratterizza per l'abbandono definitivo al principio della segretezza amministrativa.

È solo tramite questo intervento legislativo che può dirsi attuato il principio di diritto che vuole l'amministrazione della cosa pubblica al servizio del cittadino e non viceversa, servizio su cui possa legittimamente attuarsi una forma di controllo da parte del cittadino stesso proprio in virtù della pubblicità che deve contraddistinguerlo, pubblicità che è detta dello stesso legislatore, ma lo si può intuire facilmente, rappresenta un mezzo fondamentale per l'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione, principi sanciti a chiare lettere dalla Costituzione e che rappresentano l'essenza stessa di un sistema che abbia la pretesa di considerarsi democratico.

Il Sistema d'informazione per la sicurezza della Repubblica, nella sua veste generale di Amministrazione Pubblica, non può esimersi dall'attuare tali principi, rientrando dunque tale istituto nell'ambito di applicazione della suddetta legge a livello generale.

La prima conclusione cui si può giungere è dunque una considerazione di carattere generale che può sembrare in apparenza scontata ma che tuttavia non si può esimere dal riportare, rappresentando il fondamento concettuale dal quale potranno prendere le mosse quelle ulteriori che ci si appresta ad elaborare, e cioè che gli organismi di Informazione dovranno sempre, nell'espletamento delle funzioni cui sono preposti dall'ordinamento, agire tenendo un comportamento che si addica ad una Pubblica Amministrazione in quanto tale, comportamento che si contraddistingua per il puntuale rispetto dei principi suddetti, le cui deroghe in relazione all'adeguamento con le esigenze operative ed organizzative dovranno avere carattere tassativo e dunque essere espressamente stabilite da leggi od atti avente forza di legge o da fonti normative secondarie rivolte alla loro attuazione.

Tenendo ben presente ciò non si può tuttavia trascurare il fatto che le esigenze operative ed organizzative di cui sopra siano talmente rilevanti e peculiari da far invertire i termini del rapporto regola-eccezione tramite uno sbilanciamento a favore di quest'ultima.

Si può forse affermare che per l'istituto oggetto della trattazione non valga il brocardo tradizionale che vuole l'eccezione a conferma della regola ma il suo esatto opposto.

Tale affermazione può apparire azzardata ma non dovrebbe esserlo, se si considera che la portata delle deroghe investe a tutto tondo qualsiasi aspetto dell'istituto, dall'organizzazione al personale all'attività fino al sistema dei controlli, toccando numerosi campi del diritto, da quello amministrativo a quello penale, sostanziali e processuali, sino a giungere a quello costituzionale.

Le deroghe alle discipline ordinarie sono state sviluppate nel corso della trattazione e sarebbe superfluo farne in questa sede un'elencazione numerica.

Rammentando la disciplina del segreto di Stato, quella delle garanzie funzionali o le eccezioni previste agli stessi principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa o del principio del pubblico concorso per l'assunzione del personale si può avere facilmente idea di quanto sia difficoltosa una collocazione sistematica dell'istituto entro i canoni tradizionali.

Tali aspetti costituiscono il Sistema d'informazione come un unicum.

Sicuramente qualunque Amministrazione Pubblica conserva le sue peculiarità, le quali possono essere di natura imponente, si pensi alla giurisdizione penale militare, alla configurazione ormai privatizzata degli enti pubblici od alla forte autonomia concessa ad Autorità amministrative indipendenti come la CONSOB o lo stesso Garante per la protezione dei dati personali.

Tali amministrazioni si discostano nettamente dal modello amministrativo tradizionale napoleonico incardinato sulla struttura dicasteriale rigidamente gerarchica, modello che è stato secolarmente sinonimo di pubblica amministrazione.

Tale prototipo è stato creato allo scopo di accrescere i poteri riservati agli organi dell'amministrazione dello Stato a livello centrale ed ancor più a livello periferico, in modo tale da garantire la centralità della presenza autorevole dello Stato ramificata nell'intero territorio nazionale.

Il ripensamento del ruolo della Pubblica Amministrazione avvenuto in anni più recenti in Italia ha portato invece ad un modello di tipo decentrato.

Sull'onda del diritto comunitario si è poi giunti alla privatizzazione sostanziale di importanti settori della P.A.

Tutti questi fattori hanno fatto perdere i connotati tradizionali di uniformità dell'Amministrazione, la quale oggi si differenzia molto in base alla tipologia di funzione affidatale.

Ciò nonostante i principi fondamentali di diritto amministrativo non sono derogati se non in relazione a specifiche esigenze delle varie amministrazioni, esigenze che però mai si risolvono in favore dell'inversione di rapporto regola-eccezione sopra descritta.

Invero in nessuna Pubblica Amministrazione si assiste alla deroga del criterio del concorso pubblico per l'accesso stabilito in Costituzione od a quello della trasparenza della propria azione, né può essere atta a sminuire la portata di tali deroghe la considerazione del fatto che le stesse siano previste solamente in relazione a specifiche esigenze vigendo comunque nei rimanenti casi le regole generali e ciò secondo un duplice ordine di considerazioni:

In primo luogo perché derogare ad un principio fondamentale, seppure in relazione ad una sola circostanza, comporta di per se il verificarsi di una situazione straordinaria.

In secondo luogo perché nel caso degli organismi d'informazione le esigenze poste a fondamento della deroga sono numericamente superiori a quelle che comportano la vigenza delle regole ordinarie.

Una collocazione sistematica dell'istituto che poggia su solide basi sostanziali, e dunque non sulle considerazioni di superficie svolte in apertura del capitolo, si presenta come problematica.

A tale scopo, si può forse giungere ad una conclusione accettabile solo prendendo in considerazione dapprima l'aspetto dell'organizzazione amministrativa, e dunque la nozione soggettiva di Pubblica Amministrazione.

La nozione oggettiva difatti non è di grande aiuto alla risoluzione della problematica stessa, identificando l'espressione Pubblica Amministrazione con l'attività da essa svolta, attività che pur rivestendo finalità eminentemente pubblica, rappresenta come ribadito più volte l'aspetto maggiormente derogatorio dei principi fondamentali del Diritto, non solamente di quello amministrativo.

Viceversa la configurazione organizzativa dell'istituto è di grande conforto per individuarne la natura prettamente amministrativa, cominciando dalla base, l'organizzazione operativo-amministrativa, sino ad ascendere a quella politico-amministrativa.

I due Servizi d'informazione operativi sono infatti strutturati come Agenzie, organismi che, se pur dotati di larga autonomia, sono configurati dal legislatore come pubbliche amministrazioni a tutti gli effetti, ai sensi dei citati d.lgs. n.300 del 1999 e n. 165 del 2001<sup>191</sup>.

L'organo di coordinamento poi, il DIS, è un dipartimento istituito per espressa disposizione di legge presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Non svolgendo funzioni operative ed essendo configurato come Dipartimento e non come Agenzia, esso è dunque perfettamente rispondente ad i canoni tradizionali di amministrazione pubblica.

L'organizzazione politico-amministrativa è poi illuminante.

La gerarchia cui sono preposti i funzionari dirigenti dei Servizi è infatti tipicamente amministrativa, strutturandosi progressivamente dal basso verso l'alto sino ad arrivare alle posizioni di vertice le quali rispondono direttamente al potere esecutivo.

Nel settore in questione emerge dunque la concezione classica, evoluzione dei principi giuridici teorizzati dal barone di Montesquieu, la quale vuole il Governo come titolare della posizione di vertice della burocrazia dello Stato, dovendo

---

<sup>191</sup> Cfr. note 65 e 174

rispondere i direttori degli organismi d'informazione direttamente al Presidente del Consiglio, inteso qui non come capo dell'esecutivo ma come responsabile politico dell'apparato amministrativo cui è preposto dall'ordinamento. Quest'aspetto è da considerarsi centrale se si tiene in mente che vi sono altre amministrazioni, le Autorità amministrative indipendenti, per le quali pur essendo organi amministrativi, tale criterio non è applicato.

Per tali motivazioni l'inquadramento del Sistema nella Pubblica Amministrazione può dirsi compiuto a livello teorico, punto che peraltro la dottrina non sembra mai aver messo in discussione, rimanendo ora la da stabilire se tale sia anche a livello pratico.

Una Pubblica Amministrazione difatti è tale a tutti gli effetti se rispondente anche alla nozione oggettiva oltre che a quella soggettiva, ossia se eserciti un'attività di tipo pubblico-amministrativo, sia pure in senso lato.

Si è scritto che i Servizi Segreti siano dall'ordinamento configurati come “una sorta di associazione a delinquere autorizzata”<sup>192</sup>.

Tale osservazione è ben contestualizzata nell'economia dell'opera in questione, non essendo naturalmente condivisibile in astratto.

Ciò non tanto per le modalità con cui si svolge l'attività degli organismi d'informazione, attività che sono state illustrate in precedenza come “non convenzionali”<sup>193</sup>, potendo anche essere caratterizzate dal compimento autorizzato di taluni delitti, quanto piuttosto al fine cui sono rivolte, che non è ovviamente quello proprio di un'associazione per delinquere bensì quello di un'amministrazione pubblica.

Se dunque le modalità con le quali viene esplicata l'attività in questione sono non convenzionali e dunque non proprie di una Pubblica Amministrazione, assunto che peraltro si presta oggi ad essere messo fortemente in discussione alla luce del peso sempre più consistente assunto dalle attività informative riguardanti le c.d. “fonti aperte” (osint), il fine della difesa della Repubblica e delle istituzioni

---

<sup>192</sup> A.GIANNULI, *come funzionano i servizi segreti*, Adriano Salani Editore S.p.a., Milano 2009

<sup>193</sup> F.COSSIGA, *Abecedario*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002

democratiche è sicuramente un fine pubblico, fine a tal punto vitale da consentire l'utilizzo delle attività non convenzionali di cui sopra.

Non potendo però il fine identificarsi con l'attività stessa, rimane da chiedersi se la suddetta, anche qualora svolta attraverso modalità improprie, possa comunque configurarsi come attività amministrativa pubblica, sia pure in senso lato.

Il quesito è di non facile risoluzione e la risposta è, ce ne rendiamo conto, passibile di obiezioni; tuttavia riteniamo debba essere positiva.

Tale affermazione trae le sue fondamenta in base alle seguenti osservazioni:

Per le attività convenzionali svolte dagli organi del Sistema, quali ad esempio la promozione e diffusione della cultura della sicurezza e della comunicazione istituzionale (previste a cura del DIS dall'art.4 co.3 sub m legge n.124/2007) non sorgono particolari problematiche, essendo sottoposte pienamente all'applicabilità dei principi di diritto che riguardano le Pubbliche Amministrazioni.

Gli aspetti problematici riguardanti le attività non convenzionali possono essere invece suddivisi genericamente in due categorie: il primo luogo la segretezza che circonda l'attività stessa, in secondo luogo i profili illeciti autorizzati che possono contraddistinguerla.

Per quanto riguarda l'aspetto della segretezza dell'azione operativa svolta dall'AISE e dall'AISI, essa dev'essere inderogabilmente attuata in conformità alle leggi ed ai regolamenti, nonché alle direttive ed alle disposizioni del Presidente del Consiglio, ed è sotto costante controllo dell'ufficio ispettivo in seno al DIS, controllo che, come è stato visto, ha natura amministrativa.

Per quanto riguarda invece i profili illeciti dell'attività svolta, dalla commissione di delitti coperta dall'apposita causa di giustificazione alle ipotesi di illegittimità in senso lato consistenti nella previsione della possibilità di esercitare attività economiche simulate od utilizzare documenti di identificazione contenenti indicazioni di qualità personali diverse da quelle reali, tali illeciti, per essere attuati legittimamente, debbono necessariamente essere sottoposti ad un iter burocratico amministrativo ben preciso stabilito dalla legge e dai regolamenti.

Si può dunque affermare che, a seguito della legge di riforma del 2007, la quale istituisce l'ufficio ispettivo e detta la disciplina analitica dei suddetti iter, si assista definitivamente alla configurazione dell'attività svolta dagli organismi del Sistema d'informazione per la sicurezza della Repubblica quale connotata da una costante valenza amministrativa, quantunque svolta con approcci non ortodossi.

Ad avvalorare tale tesi può utilmente compiersi un'ulteriore osservazione, la quale fa perno nella valutazione delle figure poste dall'ordinamento ai vertici amministrativi delle due Agenzie e del Dipartimento delle informazioni per la Sicurezza.

È previsto che la scelta delle persone atte a ricoprire le cariche di direttori debba ricadere su dirigenti di prima fascia od equiparati dell'amministrazione dello Stato. La previsione in se è già sintomatica dell'inquadramento dell'istituto nella P.A. intesa nella sua accezione soggettiva-organizzativa.

Per quanto riguarda invece la nozione oggettiva-operativa, ci è di conforto la prassi.

Storicamente infatti alle direzioni dei Servizi Segreti, in ragione della natura dell'attività degli stessi, sono stati posti membri di spicco appartenenti ai vertici della carriera prefettizia o delle forze armate o, in qualche caso, della carriera diplomatica.

È presumibile che tale prassi sia destinata a proseguire anche in futuro, essendo le professionalità delle suddette carriere considerate a ragione come maggiormente rispondenti alle esigenze organizzativo-operative degli organi cui sono preposti.

Ebbene le carriere summenzionate, fra le altre concernenti il resto delle amministrazioni dello Stato, sono quelle che più di tutte per tradizione e tipologia di professione sono incastonate nel modello tradizionale di Pubblica Amministrazione, quello napoleonico, conferendo dunque all'istituto valenza squisitamente amministrativa.

Le figure del direttore generale del DIS e di quelli delle Agenzie, sono dunque da considerarsi come il "trait d'union" tra la direzione amministrativa e quella operativa, oltre che tra le medesime e la direzione politica.

In tale ottica le suddette figure costituiscono un'importante garanzia a presidio della legittimità delle attività cui è preposto l'istituto, condizione imprescindibile per la connotazione delle stesse in chiave amministrativa.

## 6.2 IL RUOLO DEI SERVIZI IN UNA MODERNA DEMOCRAZIA, PROSPETTIVE POSSIBILI

Secondo il Prof. A.Giannuli, non avrebbero senso le polemiche sui Servizi Segreti c.d. “deviati”, in quanto i Servizi in quanto tali sarebbero una deviazione del principio di legalità, essendo istituiti programmaticamente per compiere azioni illegali. Non potrebbe porsi a fondamento della rispondenza a tale principio nemmeno l’obiezione fondata sul “principio di necessità”, funzionando tale discriminante solo in presenza di un pericolo attuale di danno grave, mentre saremmo qui in presenza di un organo stabile che opera illegalmente anche in condizioni di normalità, vale a dire in assenza dell’attualità del pericolo<sup>194</sup>.

Infine, se pure si considera che la vita di uno Stato sia costantemente insidiata da pericoli esterni ed interni, tali da rendere necessaria la costituzione dell’organo specialistico in questione, tale organo resterebbe comunque incompatibile con l’ordinamento dello Stato di Diritto<sup>195</sup>.

Tali affermazioni sono probabilmente suscettibili di essere condivise e non condivise allo stesso tempo.

È sicuramente vero che l’istituto in questione rappresenti di per se una deviazione del principio di legalità, qualora s’intenda lo stesso come uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge. In quest’ottica rappresentano altrettante deviazioni le disposizioni costituzionali che escludono la responsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti nell’esercizio delle proprie funzioni eccettuate le ipotesi di alto tradimento o attentato alla Costituzione (art.90 Cost) o le c.d. immunità parlamentari.

Come potrebbe del resto configurarsi compatibile con l’ordinamento di uno Stato sovrano l’appartenenza ad un organismo internazionale come l’Unione Europea? La risposta è oggetto di teorie sviluppate da sterminata dottrina, sulla quale sarebbe ora impossibile entrare nel merito, che però nella maggioranza concorda sulla compatibilità delle eccezioni a principi democratici fondamentali qualora tassativamente previste (e quindi non sfuggenti al principio di legalità inteso come

---

<sup>194</sup> A.GIANNULI, *come funzionano i servizi segreti*, Adriano Salani Editore S.p.a., Milano 2009

<sup>195</sup> *ibidem*

sottoposizione degli organi dello Stato a norme di leggi) nell'ottica di un bilanciamento d'interessi atto alla realizzazione di altrettanti principi democratici fondamentali.

La differenza ancora una volta la fanno le finalità.

È stato osservato in precedenza come la protezione dei beni giuridici dell'integrità della Repubblica e delle istituzioni democratiche sia atta a giustificare talune eccezioni a principi fondamentali dello Stato democratico, non potendo il medesimo esistere qualora vengano a mancare tali presupposti.

Tale osservazione non merita di essere cassata come semplicistica.

In primis perché la storia di un paese che ha conosciuto un'esperienza totalitaria non ce lo consente.

In secondo luogo perché è una valutazione di configurabilità che si adagia su un piano meramente teorico.

Naturalmente ci rendiamo conto di come dal punto di vista pratico la situazione sia differente.

È stato osservato come sia spesso accaduto che la democrazia sia stata messa in pericolo proprio dalle attività illegali dei Servizi<sup>196</sup>.

La contraddizione esiste ma non è atta a vanificare le premesse di cui sopra.

Vi sono innumerevoli casi nella storia che anno visto i militari assumere il potere tramite la forza sovvertendo le istituzioni democratiche, ma tale considerazione non può portare alla deduzione della necessità del dissolvimento delle forze armate e la conseguente rinuncia del diritto alla Difesa dello Stato, che è condizione imprescindibile della sopravvivenza dello stesso. Il medesimo ragionamento vale anche per i Servizi d'informazione, considerando i beni giuridici posti a fondamento dell'esistenza dell'istituto.

La domanda da porsi dunque è sempre la stessa, e cioè quanto si è pronti a rinunciare in termini di libertà per acquisirne in termini di sicurezza.

---

<sup>196</sup> G.DE LUTII, *storia dei servizi segreti in italia*, Roma, Editori Riuniti, 1985

La risposta a tale domanda naturalmente la presente trattazione non può, non deve e non vuole fornire, avendo la medesima la pretesa di basarsi su argomentazioni giuridiche di tipo sostanziale.

Nel paragrafo precedente si è parlato della legittimità dell'azione amministrativa come requisito imprescindibile per l'attività operativa dei Servizi.

È stato però osservato che non si possa pretendere di introdurre la trasparenza nella vita dei Servizi o circoscriverne i metodi d'azione in limiti rigorosamente legali, dal momento che limitare il raggio d'azione dei Servizi entro limiti legali vorrebbe dire farne sostanzialmente un doppione un po' più specificato della polizia<sup>197</sup>.

Questo è indubbiamente vero, d'altronde le due affermazioni non dovrebbero cozzare.

Pur non potendo introdurre infatti il requisito della trasparenza per un'attività segreta di per se, l'azione dei Servizi può comunque essere condotta legittimamente, se si valuta che per la rispondenza alle norme che la regolano si debbano considerare non solamente le fonti primarie pubbliche ma anche quelle secondarie riservate.

Questa è la distinzione fondamentale tra l'istituto dei Servizi e quello della polizia. Del resto il requisito della rispondenza dell'attività a norme giuridiche, seppur riservate, è per il giurista condizione necessaria per la classificazione di un istituto come giuridico, non essendo accettabile che lo stesso possa godere di un raggio d'azione sconfinante nell'arbitrio, il che equivarrebbe davvero a considerarlo come una sorta di associazione a delinquere.

Proprio per questo motivo ha dunque senso parlare di servizio segreto deviato, situazione che si avrebbe qualora i componenti degli organismi dello stesso agissero con modalità e finalità che esulino totalmente dai parametri di legalità previsti, in ciò mettendo a rischio le istituzioni democratiche che dovrebbero proteggere.

---

<sup>197</sup> A.GIANNULI, *come funzionano i servizi segreti*, Adriano Salani Editore S.p.a., Milano 2009

L'unico modo che lo Stato ha dunque a disposizione per evitare tale prospettiva consiste, come si è detto più volte nel corso della trattazione, nel dotarsi di un sistema di controlli che abbia il requisito dell'effettività.

È stato altresì detto che le risposte legislative a tale problematica si siano rivelate abbastanza soddisfacenti, per quanto possibile per una materia come quella in esame ove l'effettività completa debba considerarsi come un'utopia.

Tracciata dunque la configurazione dell'istituto in un contesto democratico, rimane da chiedersi infine quale siano le prospettive dello stesso per gli anni avvenire, alla luce anche delle recentissime problematiche che sono state oggetto di trattazione.

L'idea tradizionale dell'attività di intelligence c.d. offensive di portata straordinaria, ossia quelle rivolte al sabotaggio materiale di strutture militari e scientifiche di paesi esteri, sembra ormai sul viale del tramonto.

Ad oggi le attività degli organismi di informazione, anche quelle offensive, sembrano assumere il carattere della prevenzione intesa in modo differente rispetto al passato.

Il c.d. "processo di intelligence" inteso in chiave moderna prevede l'utilizzo massiccio di sofisticati strumenti tecnologici mediante i quali si raccoglie l'enorme quantitativo d'informazioni che quotidianamente viene immesso da dispositivi cibernetici e telematici.

Tale attività è esercitata anche in assenza di una concreta ed attuale minaccia per la sicurezza, assumendo sempre di più il connotato di un'attività "di controllo", anche alla luce del peso sempre maggiore che, si diceva, stanno assumendo le informazioni prese dalle c.d. "fonti aperte".

Gli sviluppi che sta assumendo la vicenda Snowden sono sintomatici dell'avvenuto mutamento della concezione dell'istituto, se si considera che una siffatta metamorfosi non può che coinvolgere tutti gli aspetti del sistema, da quelli leciti a quelli illeciti.

Prendendo in considerazione questi ultimi, il passaggio cui stiamo assistendo da un tipo di operazioni offensive singole e plateali che rientrano in una categoria

che potremmo denominare “Abu Omar” alle operazioni offensive più vaste e discrete che potremmo ricondurre ad una categoria c.d. “Snowden”, sposta le problematiche dell’istituto ampliando i soggetti passibili di essere lesi da una parte e diminuendo (forse) il grado di intensità dei beni giuridici violati coinvolti dall’altra.

Tutto ciò nell’ottica di una concezione dell’istituto che va assumendo sempre più i connotati di una sorta di “controllo sociale” volto alla prevenzione della minaccia prima che diventi concreta ed attuale, una sorta di “prevenzione della prevenzione”.

Tale tipologia di controllo è attuabile non solo con le modalità illecite di cui alla vicenda c.d. “datagate”, ma anche, ed è quello che più interessa ai fini della presente trattazione, con quelle lecite relative alle summenzionate c.d. “fonti aperte”.

In tale ottica vanno dunque viste le prospettive future dell’istituto in questione, le quali possono essere ben esemplificate dalla recente audizione con cui il presidente del COPASIR ha denunciato le problematiche per la sicurezza che potrebbero derivare dalla cessione della società di telecomunicazioni “Telecom s.p.a.” a società estere.

Tutte queste osservazioni sono valide per le attribuzioni tradizionali degli organismi d’informazione, ossia quelle attinenti alla sicurezza dello Stato e delle istituzioni democratiche, tuttavia non può dimenticarsi come le nuove sfide per l’intelligence derivino oggi dall’ampliamento di competenza operato dal legislatore nei confronti degli stessi organismi, il quale fa perno sul concetto di interesse.

Si è visto infatti come le attività d’informazione dell’AISE e dell’AISI siano oggi rivolte alla protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici ed industriali dell’Italia, nonché al contrasto delle attività di spionaggio estere volte a danneggiare gli interessi nazionali.

Il passaggio cui si assiste oggi dal concetto ristretto di sicurezza a quello più generale di interesse, descritto nel paragrafo riguardante l’intelligence c.d.

“economica”, rappresenta una chiave di lettura fondamentale per la contestualizzazione del ruolo che l’istituto assume attualmente e debba assumere nel prossimo futuro, ruolo che ben si congegnano con la struttura dell’ordinamento democratico modernamente inteso.

Ciò non vuol dire, si badi bene, che il processo di evoluzione di tale settore vedrà l’abbandono progressivo delle funzioni tradizionali, e ciò perché le esigenze attinenti alla sicurezza a protezione dei beni giuridici dell’integrità della Repubblica e delle Istituzioni non sono suscettibili di venire meno.

D'altronde le due problematiche della sicurezza e degli interessi sono tra di loro connesse, come evidenziato anche dalla stesura del testo di legge, la quale profila come attività d’informazione per la sicurezza quelle rivolte alla protezione degli interessi dello Stato (commi 2 degli artt 6 e 7, legge n.124/2007).

I terzi commi dei medesimi articoli però, i quali attribuiscono alle Agenzie il compito del contrasto ad attività volte a danneggiare gli interessi nazionali, non citano esplicitamente, come invece fanno i commi precedenti, il problema della sicurezza, facendo supporre che tra i due piani intercorra comunque una distinzione.

La prospettiva cui si assiste dunque è quella di un aumento delle attribuzioni finalizzato ad un incremento di competitività del “sistema Italia” nel suo complesso.

Tale prospettiva apre nuove problematiche, prima fra tutte la garanzia che la Pubblica Amministrazione deve dare nell’esercizio delle proprie funzioni di non far assurgere ad interessi dello Stato gli interessi privati, che pure in taluni casi possono essere i medesimi.

Non è del resto un caso la presenza sempre maggiore del fenomeno della proliferazione di apparati di intelligence istituiti da parte dei privati per le proprie finalità.

Altra grande problematica che va sviluppandosi anche alla luce delle recentissime vicende oggetto di trattazione e che investe la configurazione del mondo

dell'intelligence nell'ordinamento democratico è quella della protezione dei dati personali.

La partita qui si gioca necessariamente attorno alla figura del Garante, organo che, come detto in precedenza, esercita un controllo di tipo amministrativo sul Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, seppur si tratti ancora di un controllo debole.

A tal fine però la tendenza attuale sembra improntata nella direzione di una sensibilità maggiore rispetto al passato verso la tematica in questione, come dimostra il recentissimo protocollo d'intesa cui s'è accennato nel corso della trattazione in base al quale i Servizi dovranno fornire all'Authority gli elenchi dei dati consultati per motivi di indagine.

Si rimane in attesa di ulteriori sviluppi.

*“questa conclusione, benché trovata da povera gente, c'è parsa così giusta che abbiám pensato di metterla qui, come il sugo di tutta la storia. La quale, se non v'è dispiaciuta affatto, vogliatene bene a chi l'ha scritta ed anche un pochino a chi l'ha raccomandata. Ma se in vece fossimo riusciti ad annoiarvi, credete che non s'è fatto apposta” A.Manzoni – i promessi sposi*

## RIFERIMENTI NORMATIVI

L. n.75 del 20 Febbraio 1958, *abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui*, G.U. n.55 del 4/3/1958

L. n.801 del 24 Ottobre 1977, *istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato*, G.U n.303 del 7/11/1977

L. n.17 del 25 Gennaio 1982, *norme di attuazione dell'art. 18 Cost. in materia di associazioni segrete e scioglimento della loggia massonica P.2.*, G.U. n.27 del 28/01/1982

L. n.56 del 28 Febbraio 1987, *norme sull'organizzazione del mercato del lavoro*, G.U. n.51 del 3/3/1987

L. n.400 del 23 Agosto 1988, *disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, G.U. n.124 del 12/09/1988 - Suppl.Ord.n.86

L. n.241 del 7 Agosto 1990, *nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, G.U. n.192 del 18/8/1990

L. n.59 del 15 Marzo 1997, *delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, G.U. n.63 del 17/03/1997- Suppl.Ord. n.56

L. n.68 del 12 marzo 1999, *norme per il diritto al lavoro dei disabili*, G.U. n.68 del 23/3/1999 - Suppl.Ord. n.57

D.lgs. n.300 del 30 Luglio 1999,  *riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'art.11 della legge n.59 del 15/3/1997*, G.U. n.203 del 30/8/1999 – Suppl Ord. n.63

L. n 78 del 31 Marzo 2000, *delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo Forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato.Norme in materia di coordinamento delle Forze di Polizia*, G.U. n.79 del 4/4/2000

D.lgs. n.297 del 5 Ottobre 2000, *norme in materia di riordino dell'Arma dei Carabinieri a norma dell'art.1 della legge n.78 del 31/3/2000*, G.U. n.248 del 23/10/2000- Suppl.Ord.n.173

D.lgs. n.165 del 30 Marzo 2001, *norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, G.U. n.106 del 9/5/2001 – Suppl.Ord.n.112

L. n.145 del 15 Luglio 2002,*diposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e le interazioni tra pubblico e privato*, G.U. n.172 del 24/7/2002

D.lgs. n.196 del 30 Giugno 2003, *codice in materia di protezione dei dati personali*, G.U. n.174 del 29/7/2003 – Suppl.Ord.n.123

D.l. n.144 del 25 Luglio 2005,  *misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, G.U. n. 173 del 27/7/2005, convertito nella legge n.155/2005, G.U. n.177 del 1/8/2005

D.lgs. n.163 del 12 Aprile 2006, *codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17CE e 2004/18CE*, G.U. n.100 del 2/5/2006 – Suppl.Ord.n.107

L. n.146 del 16 Marzo 2006, *ratifica ed esecuzione dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale adottati dall'Assemblea Generale il 5/11/2000 e il 31/5/2001*, G.U.n.85 del 11/4/2006 – Suppl.Ord. n.91

L. n.124 del 3 Agosto 2007, *Sistema d'informazioni per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*, G.U.n.187 del 13/8/2007

D.P.C.M. 8 Aprile 2008, *criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato*, G.U. n.90 del 16/4/2008

D.P.C.M. del 12 Giugno 2009 n.7, *determinazione dell'ambito dei singoli livelli di segretezza, dei soggetti con potere di classifica, dei criteri di individuazione delle materie oggetto di classifica nonché dei modi di accesso nei luoghi militari o definiti di interesse per la sicurezza della Repubblica*, G.U. n.154 del 6/7/2008

L. n.69 del 18 Giugno 2009, *disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*, G.U.n.140 del 19/6/2009 –Suppl.Ord.n.95

D.lgs. n.104 del 2 Luglio 2010, *attuazione dell'art 44 della legge 18 Giugno 2009 n.69 recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo*, G.U.n.156 del 7/7/2010 – Suppl.Ord.n.148

L. n.136 del 13 Agosto 2010, *piano straordinario contro le mafie nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*, G.U.n.196 del 23/8/2010

D.L. n.225 del 29/12/2010, *proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*,G.U. n.303 del 29/12/2010, convertito nella legge n.10 del 26/02/2011,G.U. n.47 del 26/02/2011-Suppl.Ord. n.53

L. n.133 del 7 Agosto 2012, *modifiche alla legge 3 Agosto 2007 n.124 concernente il Sistema d'informazione per la sicurezza della Repubblica e disciplina del segreto*, G.U.n.186 del 10/8/2012

D.lgs. n.33 del 14 Marzo 2013, *riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusioni di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*, G.U.n.80 del 5/4/2013

## GIURISPRUDENZA CITATA

*Cassaz., 19 Settembre 2012, n.49340*

*Cassaz., sez. I penale, 11 Luglio 1987, n.11382*

*C.Cost., sent. n.14 depositata in cancelleria il 7 Marzo 1964*

*C.Cost., sent. n.86 depositata in cancelleria il 24 maggio 1977*

*C.Cost., sent. n.110 depositata in cancelleria il 10 Aprile 1998*

*C.Cost., sent. n.410 depositata in cancelleria il 16 Dicembre 1998*

*C.Cost., ord. n.344 depositata in cancelleria il 24 Luglio 2000*

*C.Cost., sent. n.487 depositata in cancelleria il 20 Novembre 2000*

*C.Cost., sent. n.295 depositata in cancelleria il 28 Giugno 2002*

*C.Cost., ord. n.404 depositata in cancelleria il 25 Ottobre 2005*

*C.Cost., sent .n.103 depositata in cancelleria il 23 Marzo 2007*

*C.Cost., sent. n.104 depositata in cancelleria il 23 Marzo 2007*

*C.Cost., sent. n.139 depositata in cancelleria il 27 Aprile 2007*

*C.Cost., sent. n.161 depositata in cancelleria il 20 Maggio 2008*

*C.Cost.,sent. n.351 depositata in cancelleria il 24 Ottobre 2008*

*C.Cost.,sent. n.390 depositata in cancelleria il 28 Novembre 2008*

*C.Cost., sent. n.106 depositata in cancelleria il 3 Aprile 2009*

*C.Cost.,sent. n.81 depositata in cancelleria il 5 Marzo 2010*

*C.Cost.,sent. n.34 depositata in cancelleria il 5 Febbraio 2010*

*C.Cost., sent. n.40 depositata in cancelleria il 23 Febbraio 2012*

## BIBLIOGRAFIA

- A.GIANNULI, *come funzionano i servizi segreti*, Adriano Salani Editore s.p.a., Milano 2009
- A.CISTERNA, *agenti segreti le garanzie previste dalla legge*, in *Gnosis* n.4/2007
- A.CORNELI, *informazioni e sicurezza il ruolo delle "fonti aperte"*, in *Gnosis* n 4/2007
- A.FIORITTO, *l'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, il Mulino, 2008
- A.PACE, *i fatti eversivi dell'ordine costituzionale nella legge n.801 del 77 e nella legge n.124 del 2007*, negli "scritti in onore di Lorenza Carlassare", vol III, Jovene, Napoli 2009
- C.BONZANO, *il segreto di Stato nel processo penale*, CEDAM, Milano, 2010
- C.MOSCA e A.MASSERA, *i servizi di informazione*, in *trattato di diritto amministrativo* volume I parte speciale a cura di S.CASSESE, 2 edizione , Milano, Giuffrè 2003

C.MOSCA,S.GAMBACURTA,G.SCANDONE,M.VALENTINI; *i servizi di informazione e il segreto di stato*(legge 3 agosto 2007 n.124); Giuffrè, Milano 2008

C.ROSSI, *personaggi di ieri e di oggi*, Milano ,Ceschina, 1960

E.MAURO, *due scandali della democrazia*, La Repubblica, 25 Ottobre 2013

F.COSSIGA, *Abecedario*, Rubbettino,Soveria Mannelli, 2002

G.ANSALONE, *cyperspazio e nuove sfide*, in Gnosis n. 3/2012

G.BARROCU, *le indagini sotto copertura*, Napoli, Jovene 2011

G.DE GENNARO, *cultura della sicurezza ed attuazione della riforma*, in Gnosis n. 2/2011

G.DE LUTIIS, *storia dei servizi segreti in italia*, Roma, Editori Riuniti, 1985

G.GREENWALD ,*NSA colletting phone records of millions of Verizon customers daily*, The Guardian, 6/06/2013

G.GREENWALD, E.MACASKILL ,*NSA prism programm taps in to user data of Apple, Google and other*, The Guardian, 7/06/2013

- G.LETO, *i libri segreti dell'ovra aperti dal suo capo*, in *l'Europeo*,  
18 marzo 1956
- G.PITRUZZELLA: *segreto: i profili costituzionali*, voce in  
Enc.Giur.Treccani, vol.XXVIII bis, Roma 2002
- L.SFORZA, *sicurezza nazionale segreto e giurisdizione*, in *Per Aspera ad  
Veritatem* n.28, gennaio-aprile 2004
- M.CAIANIELLO, T.GIUPPONI, G.GUCCIONE, A.MORRONE, R.ORLANDI, M.  
PANZAVOLTA, G.SAPIENZA, F.SOMMOVIGO, *nuovi profili del segreto di  
Stato e dell'attività di intelligence*, a cura di G.ILLUMINATI,  
Giappichelli Editore, 2010
- M.LO RE, *l'intelligence economica e la cultura della sicurezza*,  
in *Gnosis* n. 4/2011
- M.NIGRO, *Amministrazione Pubblica (organizzazione giuridica dell')*,  
in *Enciclopedia giuridica Treccani Vol.II AMBI-ARR*, Istituto della  
Enciclopedia Italiana fondata da GIOVANNI TRECCANI s.p.a., 1988
- N.VENTURA, *le investigazioni under cover della polizia giudiziaria*,  
Caucci, Bari 2008
- P. RIVELLO, *i poteri del comitato parlamentare* in, *Gnoisis* n.2/ 2010
- R.CANOSA, *la polizia in italia dal 1945 ad oggi*, Bologna,  
il Mulino, 1976

S.IZZI, *intelligence e gestione delle informazioni, attività preventiva contro i traffici illeciti*, p 34, con il contributo di A.Colosimo, F.Angeli s.r.l., Milano, 2011

S.LABRIOLA, *le informazioni per la sicurezza dello stato*, Giuffrè, Milano 1978

U.RAPETTO,R.DI NUNZIO, *atlante delle spie*, Bur, Milano 2002

“*la nostra storia* “, Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, in <http://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/chi-siamo.html>

“*il reparto informazioni e sicurezza*”, Ministero della Difesa, in [http://www.difesa.it/SMD\\_/Staff/Reparti/II/Pagine/default.aspx](http://www.difesa.it/SMD_/Staff/Reparti/II/Pagine/default.aspx)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, comunicati stampa: *sicurezza dati personali: protocollo di intenti tra Autorità Garante e Direttore Generale del DIS*, 11/11/2013, in <http://www.governo.it/Presidenza/Comunicati/dettaglio.asp?d=73621>

*Datagate, accordo tra i servizi segreti e il garante per la Privacy: “più tutele per i cittadini”* in [http://www.repubblica.it/politica/2013/11/11/news/privacy\\_pi\\_tutele\\_dal\\_governo\\_dopo\\_datagate-70761612/](http://www.repubblica.it/politica/2013/11/11/news/privacy_pi_tutele_dal_governo_dopo_datagate-70761612/)

CAMERA DEI DEPUTATI - *lavori preparatori, atti parlamentari , VII legislatura – documenti - disegni di legge e relazioni, n. 696*

CAMERA DEI DEPUTATI - *Doc XXIII n. 2, comunicata alle presidenze delle camere il 12/07/1984, atti parlamentari, IX legislatura, discussioni, seduta del 12/07/1984*

CAMERA DEI DEPUTATI - *atti parlamentari, XV legislatura, disegni di legge e relazioni, documenti, n .2105, d’iniziativa dei deputati Maroni, Cota, Alessandri, Allasia, Bodega, Bricolo, Brigandì, Caparini, Dosso, Dussin, Fava, Filippi, Fugatti, Garavaglia, Gibelli, Giancarlo Giorgetti, Gioisis, Grimoldi, Lussana, Montani, Pini, Pottino, Stucchi*

CAMERA DEI DEPUTATI, *testo unificato delle proposte di legge n 445-982-1401-1566-1822-1974-1976-1991-1996-2016-2038-2039-2040-2070-2087-2105-2124-2125, atti parlamentari, XV legislatura, disegni di legge e relazioni- documenti*