

## Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di *intelligence*

### Premessa

Sebbene sia considerata la seconda più antica professione nella storia<sup>1</sup>, l'attività di *intelligence* diviene una funzione amministrativa stabile solo a partire dalla metà dell'Ottocento. Da allora, due sono i tornanti che ne hanno segnato l'evoluzione.

Il primo riguarda la transizione dalla sfera militare a quella civile. Fino alla metà del XX secolo, l'*intelligence* funge essenzialmente da attività di supporto alle decisioni strategiche e tattiche in campo militare (*military intelligence*): la funzione nasce, perciò, e si sviluppa sulle ginocchia dell'amministrazione della difesa. Dalla seconda metà del secolo scorso ed è questa la prima svolta l'*intelligence* penetra nella sfera civile. Negli anni della guerra fredda, essa viene utilizzata in misura crescente per orientare le scelte di politica estera (*external o foreign intelligence*). Quindi, con il rafforzamento della minaccia terroristica e della criminalità, la si impiega sempre più spesso per guidare le forze di polizia nella protezione delle istituzioni democratiche (*security intelligence*) e contrastare il crimine organizzato (*criminal intelligence*).

Il secondo cambiamento è più recente ed attiene alla progressiva attrazione della funzione di *intelligence* oltre lo Stato. La criminalità organizzata ed il terrorismo divengono fenomeni transnazionali, rendendo evidenti i limiti dell'azione statale. Nascono, perciò, forme sempre più intense di cooperazione multilaterale, specie a livello europeo, ove prende corpo un sistema informativo comune gestito da Europol<sup>3</sup>. Caduto il muro di Berlino, le ragioni di diffidenza che avevano ostacolato (e tuttora limitano) il coordinamento tra i diversi servizi nazionali, nonché tra i corpi di uno stesso ordinamento, perdono peso. La concezione proprietaria delle informazioni<sup>4</sup>, tipica degli apparati di *intelligence*, entra in crisi, sfidata dai più recenti sviluppi sovranazionali, che prefigurano una obbligatoria condivisione informativa tra Stati<sup>5</sup>. Quest'obbligo europeo genera, a sua volta, pressioni sugli ordinamenti nazionali,

<sup>1</sup> P. Knightley, *The Second Oldest Profession: Spies and Spying in the Twentieth Century*, New York, Norton, 1988.

<sup>2</sup> Per quanto riguarda l'Italia, il primo servizio segreto viene costituito dal Ministero degli esteri dell'amministrazione sabauda nel 1854. Ad esso si aggiungono, l'anno successivo, veri e propri servizi segreti militari. Sulla evoluzione del sistema di informazione in Italia, si vedano G. Corso, *L'ordine pubblico*, Bologna, Mulino, 1979, 101 ss., G. De Liutiis, *Storia dei servizi segreti in Italia*, Roma, Editori riuniti, 1985, A. Viviani, *Servizi segreti italiani 1815/1985*, Roma, Ed. Adn-Kronos, 1985, A. Massera, *Servizi di informazione e di sicurezza*, cit., 393 ss., nonché A. Massera e C. Mosca, *I servizi di informazione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, pt. spec., vol. I, Milano, Giuffrè, 2003, 519 ss.

<sup>3</sup> Il Sistema informativo di Europol (Sie) poggia su una banca dati centrale, gestita appunto da Europol, nella quale confluiscono dati raccolti ed inseriti dai corpi di polizia nazionali. I contenuti della banca dati ed il suo utilizzo sono disciplinati dagli artt. 7-9 dell'Atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, che stabilisce la convenzione basata sull'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea ed istituisce un ufficio europeo di polizia (Convenzione Europol).

<sup>4</sup> L'espressione utilizzata nel titolo allude appunto a questa concezione, ben illustrata in B. Müller-Wille, *For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2004, Occasional Paper n. 50 (consultabile on line: [www.iss-eu.org/occasion/occ50.pdf](http://www.iss-eu.org/occasion/occ50.pdf)). "Eyes only" è una clausola apposta sui documenti classificati dei servizi di sicurezza dei paesi anglosassoni per indicare al lettore che l'informazione contenuta nel documento è destinata alla sua conoscenza esclusiva e non deve essere discussa con nessuno. Questa espressione gergale è stata ripresa nel titolo – "For your eyes only" ("Solo per i tuoi occhi") – di un episodio della nota saga cinematografica che ha come protagonista l'agente segreto britannico James Bond.

<sup>5</sup> Si allude al principio di disponibilità, affermato dal Consiglio europeo nel programma dell'Aja del novembre 2004. Tale principio (come si spiegherà meglio nel penultimo paragrafo) prevede che le autorità competenti di uno Stato membro possano accedere direttamente alle informazioni detenute dai servizi di un altro Stato

affinché i loro sistemi di *intelligence* divengano più coesi ed integrati<sup>6</sup>.

L'interrogativo da cui muove questo commento è, dunque, il seguente: nell'approvare la nuova disciplina dei servizi di informazione (a trenta anni di distanza dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801 e dopo vari tentativi andati a vuoto<sup>7</sup>), il Parlamento italiano ha tenuto conto dei due cambiamenti appena illustrati? Anticipando la risposta che emergerà dall'analisi, la riforma prevista dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 sembra orientata più a completare la trasformazione avviata nel 1977 ed indotta dal primo cambiamento (la transizione dalla sfera militare a quella civile), che a dotare l'amministrazione domestica degli strumenti necessari per affrontare il secondo tornante, ossia la progressiva integrazione del nostro sistema di informazione in un più ampio sistema di *intelligence* europeo.

L'analisi che segue è idealmente suddivisa in tre parti. La prima è rivolta al passato, cioè a descrivere l'assetto preesistente, per evidenziare la linea di continuità che lega la nuova riforma a quella del 1977. La seconda parte ha ad oggetto il presente, cioè la legge n. 124/2007: il suo esame si articola in tre paragrafi, riguardanti, rispettivamente, i compiti di *indirizzo* politico-amministrativo, i compiti di *esecuzione* tecnico-operativa e i compiti di *controllo*. La terza parte, infine, guarda al futuro, cioè alla prospettiva, ormai imminente, di un sistema di *intelligence* integrato a livello europeo.

### **Il passato: la riforma del 1977 e la perdurante prevalenza dell'*intelligence* militare**

I servizi di informazione rappresentano quella quota di potere invisibile di cui anche gli ordinamenti democratici hanno bisogno per salvaguardare la loro integrità e sicurezza<sup>8</sup>. A lungo, nella prassi istituzionale italiana, ha prevalso l'idea che questo potere invisibile dovesse essere affidato all'esecutivo e coperto dal segreto, per evitare interferenze indebite da parte degli altri poteri dello Stato<sup>9</sup>. Questa impostazione ha generato un duplice grado di separazione. Da un lato, i servizi di informazione sono nati e cresciuti sulle ginocchia

membro.

<sup>6</sup> Su questa tendenza, A. Saccone, *La raccolta e l'utilizzo delle informazioni nella lotta al terrorismo*, in F. Cappé, F. Marelli e A. Zappalà (a cura di), *La minaccia del terrorismo e le risposte dell'antiterrorismo*, Milano, Angeli, 2006, 155 ss.

<sup>7</sup> I principali tentativi di riforma organica – antecedenti alla riforma del 2007 – sono stati due: il disegno di legge presentato dal governo Ciampi nell'XI legislatura (A.S. 1628, d.d.l. Ciampi), approvato in Senato, ma non esaminato dalla Camera, causa la conclusione anticipata della legislatura; ed il disegno di legge presentato dal governo d'Alema nel luglio 1999 (A.S. 4162, d.d.l. D'Alema-Mattarella), elaborato sulla scorta delle indicazioni formulate dalla c.d. Commissione Lucci (i cui lavori erano terminati nel dicembre 1997). Minore è il rilievo del disegno di legge presentato dal governo Berlusconi nel maggio 2002 (A.S. 1513): non vi si contempla una riforma organica, ma meri aggiustamenti della disciplina del 1977, principalmente diretti a rafforzare i poteri di coordinamento del Cesis e ad introdurre una disciplina delle garanzie funzionali. Non vengono, perciò, raccolte le numerose indicazioni formulate dal Comitato parlamentare di controllo nell'importante documento di indirizzo del dicembre 2001. Per una rassegna dei precedenti tentativi di riforma, E. Bianco, *Così è cambiata l'intelligence in Italia*, in *Gnosis*, 2007, n. 3, 1 ss.

<sup>8</sup> Il dibattito sulla opportunità di istituire servizi *segreti* in ordinamenti democratici – cioè in sistemi per definizione fondati sul principio della trasparenza e visibilità del potere come presupposto necessario per il corretto funzionamento dei meccanismi di responsabilità politica – appare ormai superato. Si veda, sul punto, G. Corso, *La difesa e l'ordine pubblico*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, Bologna, Mulino, 1984, 288 s. Per una disamina delle tesi riguardanti il fondamento filosofico e costituzionale dell'attività di informazione per la sicurezza, G. Cocco, *I servizi di informazione e di sicurezza nell'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 1980, 3 ss., nonché, per un aggiornamento, A. Poggi, *Servizi di sicurezza e informazione*, in *D. disc. pubbl.*, XIV, 1999, 78 s.

<sup>9</sup> La vicenda legislativa dei servizi di sicurezza è un capitolo del più ampio conflitto tra esecutivo e legislativo in merito alla potestà di organizzazione della pubblica amministrazione: in proposito, resta fondamentale il lavoro di M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966. Con specifico riferimento ai servizi di *intelligence*, per tutti, A. Massera, *Servizi di informazione e di sicurezza*, in *Enc. dir.*, XLII, 1990, 393 ss., spec. 396, ove si osserva come, nella situazione istituzionale pregressa, «la materia della funzione di informazione e di sicurezza aveva fluttuato tra l'area degli *implied powers* del governo e quella della riserva totale dell'amministrazione militare».

dell'amministrazione militare<sup>10</sup>, cioè nell'ambito di un ordinamento sezionale quello della difesa, appunto di per sé separato dall'ordinamento generale<sup>11</sup>. Dall'altro, all'interno di questo ordinamento sezionale, si è verificato un ulteriore progressivo distacco del sistema di *intelligence* dall'esecutivo<sup>12</sup>. Di conseguenza, fino al 1977, i servizi di *intelligence* hanno di fatto operato all'esterno del circuito democratico previsto dalla Costituzione del 1948, nonché al di fuori di un disegno legislativo organico, in deroga al principio di legalità<sup>13</sup>.

Il quadro muta radicalmente con l'approvazione della l. n. 801/1977. L'intervento del legislatore persegue con coerenza l'obiettivo di ricondurre questa parte volutamente negletta dell'amministrazione centrale nell'alveo del dettato costituzionale.

Innanzitutto, trova finalmente attuazione, anche in questa materia, la riserva di legge prevista in generale per l'organizzazione dei pubblici uffici (art. 97, co. 1, cost.): la legge n. 801 detta per la prima volta una disciplina analitica delle funzioni e delle strutture di *intelligence*.

Inoltre, la materia viene sottratta alla dimensione infra-costituzionale di opacità e irresponsabilità nella quale aveva fluttuato (e che aveva reso possibili inaccettabili

---

<sup>10</sup> Non sono mancati, nella storia dell'amministrazione italiana, uffici di informazione e sicurezza istituiti nell'ambito di ministeri non militari. Basti menzionare le funzioni informative svolte presso il ministero dell'interno, prima dal Servizio informazioni speciali, creato nel 1944 e soppiantato, nel 1948, dalla Divisione affari generali e riservati (dal 1965, Divisione affari riservati); quindi, dal Servizio informazioni generali sicurezza interna, istituito nel 1974 in luogo della soppressa Divisione affari riservati e, a sua volta, trasformato in Ufficio centrale sicurezza interna, poi Servizio informazioni sicurezza. Ciò nondimeno, l'affermazione formulata nel testo va intesa come giudizio di netta prevalenza: i principali apparati di *intelligence* alternatisi nel nostro ordinamento sono, infatti, tutti riconducibili alla sfera militare. Ciò vale per il Servizio informativo militare (Sim), servizio unico per le tre forze armate creato in epoca fascista (r.d.l. 15 ottobre 1925, n. 1909) e sottoposto al potere di indirizzo e coordinamento del Capo di Stato maggiore della difesa; e vale, altresì, per il Servizio informazioni delle forze armate (Sifar), che, istituito in epoca repubblicana (con d.lg. 21 aprile 1948, n. 955) e divenuto Servizio informazioni difesa (Sid) a seguito della circolare 25 giugno 1966 del ministro della difesa, continua ad essere coordinato dal Capo di Stato maggiore della difesa, ma con la differenza che quest'ultimo non dipende più dal Presidente del Consiglio, bensì dal ministro della difesa. Questo dato strutturale spiega perché l'attività di informazione e sicurezza si sia sviluppata, fino al 1977, come «attività militarmente caratterizzata» (così, G. Cocco, *I servizi di informazione e di sicurezza nell'ordinamento italiano*, cit., 102).

<sup>11</sup> Sul carattere di autonomia e separatezza dell'ordinamento militare rispetto all'ordinamento costituzionale di cui è parte, G. De Vergottini, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1971; Id., *La modificazione delle competenze costituzionali in tema di difesa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 409. L'isolamento dell'amministrazione militare rispetto al governo ha agevolato il rafforzamento di una nuova tendenza: il progressivo ancoraggio della funzione e dell'organizzazione militare allo spazio giuridico globale (a riguardo, E. Chiti, *L'amministrazione militare tra ordinamento nazionale e ordinamento globale*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2006).

<sup>12</sup> Efficaci, in merito, le osservazioni di G. Cocco, *Recensione a S. Labriola, Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978, 1711: «E' accaduto infatti che il governo, in cambio dell'appoggio e della copertura ricevuti (o per meglio dire che riteneva di ricevere [...]) dall'apparato militare e, nel suo ambito, prima dal Sifar e poi dal Sid (organismi particolarmente potenti perché dotati di struttura e di moduli di azione non conoscibili e quindi non prevedibili all'esterno), ha finito con l'abdicare in fatto anche a quel ruolo di supervisione e di direzione generale che l'ordinamento gli aveva assegnato. In tal modo quella dei servizi di sicurezza si è sempre più configurata come una struttura separata tra corpi separati, con l'effetto che i servizi di sicurezza, mercé l'appoggio e la copertura che ricevevano dal potere politico ed anche mercé gli indubbi mezzi e possibilità di azione di cui disponevano, hanno finito con l'ingerirsi sempre di più nella sfera politica».

<sup>13</sup> Una prima disciplina legislativa della materia, sia pure lacunosa, era contenuta nella legge delega 12 dicembre 1962, n. 1862, attuata con d.P.R. 18 novembre 1965, n. 1477, che definiva il nuovo ordinamento dello stato maggiore della difesa e degli stati maggiori dell'esercito, della marina e dell'aeronautica in tempo di pace. In base all'art. 2, lett. g), d.P.R. 1477/1965, il capo di stato maggiore dell'esercito «soprintende al servizio unificato di informazione delle forze armate», la cui attività di *intelligence* è preordinata – lo si chiarisce per la prima volta – non solo a garantire la sicurezza e la difesa del paese, ma anche a fini di prevenzione. Sull'inadeguatezza di tale disciplina, tra gli altri, P. Barile, *Problemi di indirizzo del Sid*, in *Rass. parl.*, 1968, n. 1-2, 29 ss., e S. Amorosino, *I servizi di sicurezza*, in *Pol. dir.*, 1976, 387 ss.

deviazioni<sup>14</sup>), per essere finalmente reinserita nel circuito democratico e sottoposta al principio della responsabilità politica (art. 95 cost.). Da un lato, «l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento della politica informativa e di sicurezza» sono attribuiti alla massima carica politica, il Presidente del Consiglio dei ministri<sup>15</sup>; dall'altro, al Parlamento è assegnato il compito di verificare, attraverso un apposito Comitato di controllo (Co.Pa.Co.), il rispetto dei principi stabiliti dalla stessa legge<sup>16</sup>.

La legge del 1977, infine, allenta la presa dell'amministrazione militare sui servizi informativi. Il tradizionale assetto unitario, gestito dagli apparati della difesa, viene superato sulla scorta della bipartizione dell'attività di *intelligence* in compiti informativi strumentali alla difesa militare e compiti informativi diretti alla salvaguardia della sicurezza interna. Solo i compiti del primo tipo rimangono nella sfera delle attribuzioni militari, essendo assegnati al Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (Sismi) nell'ambito del ministero della difesa. Il secondo gruppo di compiti viene, invece, ricondotto alla sfera civile, poiché viene affidato al Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (Sisde), incardinato presso il ministero dell'interno.

Nel 1977, dunque, il legislatore compie una duplice operazione: ripristina la legalità, adeguando il sistema di *intelligence* ai parametri dettati dalla Costituzione, e, al contempo, avvia il traghettamento della funzione di *intelligence* dalla sfera militare a quella civile.

Tuttavia, il traghettamento resta incompiuto, perché anche nella nuova cornice istituzionale disegnata dalla l. n. 801/1977 l'impronta militare resta prevalente. Come si è detto, la funzione di informazione per la sicurezza dello Stato sorge e si sviluppa in seno all'amministrazione militare. Per questo, il nuovo sistema nasce zoppo: mentre nel Sismi si concentrano le migliori risorse del ministero della difesa, tradizionalmente dedicate all'attività informativa svolta dagli apparati militari, il Sisde, invece, sconta l'aggancio ad una amministrazione (quella dell'interno) priva di risorse e strumenti adeguati allo svolgimento della funzione. Il *gap* operativo inevitabilmente condiziona la distribuzione dei carichi funzionali. Al Sisde vengono materialmente affidate quasi solo competenze anti-eversive, mentre il Sismi continua a svolgere una vasta gamma di compiti di rilievo interno, aventi ad oggetto la criminalità organizzata, il terrorismo e la stessa attività antieversiva. L'apparato civile opera, così, sotto la tutela dell'apparato militare. Siffatto sistema, contrassegnato da evidenti asimmetrie e sovrapposizioni funzionali, è sopravvissuto, in buona misura, fino ad oggi<sup>17</sup>.

La riforma del 2007 che ci si accinge ora ad esaminare nel dettaglio è stata guidata principalmente da ragioni di ordine interno, legate appunto all'esigenza di correggere e completare il sistema "scanzato" creato nel 1977.

### **Il presente. La funzione di indirizzo: il Presidente-Ministro**

Una prima scelta di fondo operata dalla legge n. 124 del 2007 è quella di perpetuare il processo di accentramento del potere di indirizzo avviato dalla legge del 1977<sup>18</sup>. Come la

<sup>14</sup> Il più grave episodio di deviazione probabilmente resta il c.d. piano «Solo» del giugno-luglio 1964, sul quale ha indagato una commissione parlamentare di inchiesta appositamente istituita (l. 31 marzo 1969, n. 93).

<sup>15</sup> Art. 1, co. 1, l. n. 801/1977.

<sup>16</sup> Art. 11, l. n. 801/1977.

<sup>17</sup> Tanto che l'Italia continua, ad esempio, ad avere una rappresentanza bicefala anche nei consessi internazionali ai quali dovrebbero partecipare solo i servizi d'informazione per la sicurezza interna. Il problema è stato sollevato dal prefetto Franco Gabrielli, attuale direttore del Sisde, in occasione dell'audizione svoltasi davanti alla Commissione affari costituzionali nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva in tema di servizi di informazione per la sicurezza*, 8 maggio – 13 giugno 2007 (Prima Commissione, 2° resoconto stenografico, 10 maggio 2007, 26 ss.).

<sup>18</sup> L'origine di questa tendenza all'accentramento risale ad una pronuncia della Corte costituzionale (C. cost., 24 maggio 1977, n. 86, in *Giur. cost.*, 1977, I, 696 ss., con note di A. Anzon, 866 ss., A.M. Sandulli, 1200 ss. e P. Pisa, 1206 ss.), che ha individuato, in riferimento alla specifica questione dei poteri di segretezza, nella figura

normativa precedente, anche la nuova attribuisce, infatti, al Presidente del Consiglio poteri d'indirizzo non solo politico, ma anche amministrativo.

Per quanto riguarda l'indirizzo politico, il Presidente del Consiglio esercita, in via esclusiva, «l'alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza», con i correlativi poteri di coordinamento e direttiva<sup>19</sup>. Le competenze di tipo amministrativo, invece, risultano considerevolmente rafforzate. Alle consolidate attribuzioni in materia di segretezza e di organizzazione e funzionamento dei servizi<sup>20</sup>, si aggiungono le nuove competenze riguardanti la nomina dei direttori dei servizi<sup>21</sup> e l'allocazione delle risorse finanziarie<sup>22</sup>, prima esercitate dai ministri di settore. Trova, così, definitiva consacrazione la figura atipica del Presidente-Ministro<sup>23</sup>, coniata già in riferimento alla normativa del 1977 per sottolineare la peculiare commistione, in capo al Presidente del Consiglio, dei tipici poteri d'indirizzo politico con poteri d'indirizzo amministrativo, di regola spettanti ai ministri.

Tre organi assistono il Presidente nell'esercizio di tali poteri: la c.d. Autorità delegata, il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (Cisr) e il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis).

Il primo organo è nuovo. Finora, le competenze spettanti al Presidente, in veste di Autorità nazionale per la sicurezza, erano state delegate al segretario generale del Cesis<sup>24</sup>. In base alla legge del 2007, l'organo delegato ha, invece, caratura politica: deve trattarsi di un ministro senza portafoglio o di un sottosegretario di Stato<sup>25</sup>. L'Autorità delegata non può svolgere funzioni di governo ulteriori<sup>26</sup>: è, con ciò, preclusa la possibilità che la delega possa essere conferita ai ministri tradizionalmente competenti in materia (difesa e interno).

La partecipazione di tali ministri alla definizione degli indirizzi della politica di settore è soddisfatta in altro modo, cioè mediante la loro inclusione nel secondo organo menzionato: il Cisr. Tra i compiti del Cisr rientrano non solo quelli di consulenza e proposta già propri del

---

del Presidente del Consiglio dei ministri il «naturale titolare della suprema attività politica» e, dunque, il naturale responsabile delle attività che attengono alla integrità dell'ordinamento repubblicano. La legge n. 801/1977, di pochi mesi successiva, ha raccolto e ampiamente sviluppato questa indicazione, assegnando al Presidente del Consiglio i poteri di indirizzo e la correlativa responsabilità politica in riferimento all'attività di *intelligence* nel suo complesso.

<sup>19</sup> Art. 1, co. 1, lett. a), e co. 3, l. n. 124/2007. Molto simile era la formulazione dell'art. 1, l. n. 801/1977.

<sup>20</sup> Al Presidente del Consiglio competono, sotto il primo profilo, l'apposizione e la tutela del segreto di Stato, nonché la conferma dell'opposizione del segreto di Stato (art. 1, co. 1, lett. b) e c), l. n. 124/2007); sotto il secondo, l'emanazione di ogni disposizione necessaria per l'organizzazione e il funzionamento del sistema di informazione, sentito il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (art. 1, co. 3, l. n. 124/2007).

<sup>21</sup> Art. 1, co. 1, lett. e), l. n. 124/2007. Nel precedente regime, la nomina e la revoca dei direttori del Sismi e del Sids spettavano, rispettivamente, al ministro della difesa e al ministro dell'interno (art. 4, co. 3, e art. 6, co. 3, l. n. 801/1977).

<sup>22</sup> In base all'art. 29, co. 2, l. n. 124/2007, il Presidente del Consiglio decide non solo sulla ripartizione delle risorse tra i servizi di informazione, come accadeva in passato (cfr. art. 19, co. 2, l. n. 801/1977), ma anche sull'ammontare delle somme da destinare ai fondi ordinari e a quelli riservati.

<sup>23</sup> Sulla figura del Presidente-Ministro, S. Labriola, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1978, 127 ss., e Id., *Informazioni per la sicurezza e segreto di Stato*, in *Dir. soc.*, 1981, 833 ss., spec. 837-840. In senso critico, G. Cocco, *Recensione*, cit., 1712 s. In senso adesivo, U. Rossi Merighi, *Problemi attuali dei servizi e degli apparati per l'informazione e la sicurezza*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, III, Milano, Giuffrè, 1988, 651.

<sup>24</sup> Nell'esercizio di tali competenze, il segretario generale era coadiuvato da un apposito Ufficio centrale per la sicurezza (Ucsi), costituito nell'ambito della Segreteria generale del Cesis.

<sup>25</sup> Il disegno di legge, nella versione originaria, prevedeva che solo un ministro potesse assumere il ruolo di Autorità delegata. Questa previsione, ad avviso di alcuni, avrebbe indotto una sovra-esposizione politica del responsabile di settore e il conseguente rischio di conflittualità, nella determinazione degli indirizzi, con figure equordinate, quali i ministri dell'interno e della difesa. Per questo motivo, nella versione approvata, si è introdotta la possibilità di assegnare la delega ad un sottosegretario, opportunità immediatamente colta: con d.P.C.M. 26 ottobre 2007, le funzioni di Autorità delegata sono state assegnate ad Enrico Micheli, sottosegretario della Presidenza del Consiglio.

<sup>26</sup> Art. 3, co. 2, l. n. 124/2007.

preesistente Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (Ciis), ma anche compiti deliberativi<sup>27</sup>, in particolare in merito alla ripartizione delle risorse finanziarie tra i servizi<sup>28</sup> e ai relativi bilanci preventivi e consuntivi<sup>29</sup>. Questa nuova competenza forse spiega la presenza, in seno al Cisir, del ministro dell'economia e delle finanze, mentre quella del ministro di grazia e giustizia sembra interpretabile in termini di contrappeso garantistico. In entrambi i casi, tuttavia, la scelta legislativa appare discutibile. La funzione di *intelligence* è orientata - come anticipato in premessa - in quattro direzioni: abbiamo, così, l'intelligence militare, estera, criminale e di sicurezza. Pertanto, gli interessi pubblici primari sottesi all'attività di *intelligence* sono quelli curati dai ministri di interno, difesa e affari esteri. Se il ragionamento è corretto, ne deriva che un comitato non pletorico avrebbe dovuto circoscrivere la *membership*, oltre che al Presidente del Consiglio e all'Autorità delegata, ai soli tre ministri indicati<sup>30</sup>: quegli stessi ai quali, del resto, è destinata l'informativa dei servizi<sup>31</sup>.

Mentre il Cisir assiste il Presidente del Consiglio nell'esercizio dei suoi poteri d'indirizzo *politico*, un apposito dipartimento della Presidenza, il Dis, è chiamato a coadiuvare il Presidente nello svolgimento dei suoi compiti d'indirizzo *amministrativo*. In base alla nuova normativa, infatti, «il Presidente del Consiglio dei ministri e l'Autorità delegata, ove istituita, si avvalgono del Dis per l'esercizio delle loro competenze, al fine di assicurare piena unitarietà nella programmazione della ricerca informativa del Sistema di informazione per la sicurezza, nonché nelle analisi e nelle attività operative dei servizi di informazione per la sicurezza»<sup>32</sup>. Il Dis è guidato da un dirigente generale nominato dal Presidente del Consiglio. Le attribuzioni proprie del Dis comprendono, da un lato, l'analisi dei dati e il coordinamento del sistema (di cui si dirà più avanti), dall'altro, il raccordo tra gli organi d'indirizzo e i servizi operativi (che qui rileva)<sup>33</sup>. Il Dis ha, in particolare, il compito di trasmettere al Presidente del Consiglio le informative e le analisi prodotte dal sistema di informazione, nonché di verificare l'esecuzione delle direttive e delle disposizioni presidenziali da parte delle unità operative. Inoltre, è per il tramite del direttore del Dis che il direttore dell'Aisi o dell'Aise «riferisce costantemente sull'attività svolta al Presidente del Consiglio dei ministri o all'Autorità delegata»<sup>34</sup>.

La riforma del 2007 ha inciso, dunque, sulla funzione di indirizzo in due modi. In primo luogo, ha concentrato ulteriormente tale funzione in capo al Presidente del Consiglio, assegnandogli nuovi poteri d'indirizzo amministrativo, prima distribuiti tra i ministri della difesa e dell'interno. Costoro sono ormai posti sullo stesso piano del ministro degli affari esteri, sia in seno al comitato intergovernativo, sia in riferimento agli obblighi di informativa a loro beneficio previsti dalla legge. In secondo luogo, per assicurare un esercizio efficiente

<sup>27</sup> Art. 5, co. 1, l. n. 124/2007.

<sup>28</sup> Alla ripartizione di tali fondi provvede, poi, con proprio atto il Presidente del Consiglio (art. 29, co. 2, l. n. 124/2007).

<sup>29</sup> Art. 5, co. 2, l. n. 124/2007.

<sup>30</sup> Non a caso, nella versione originaria del disegno di legge (A.C. 445), e ancor prima nel d.d.l. A.S. 1628, presentato nell'XI legislatura, la composizione del Cisir era limitata ai soli ministri dell'interno, della difesa e degli affari esteri. Ai tre ministri inizialmente previsti (affari esterni, interno e difesa) si sono però aggiunti, come detto, altri due componenti ordinari (i ministri della giustizia e dell'economia e delle finanze). Di conseguenza, il numero complessivo di membri stabili è salito a sette (il Presidente del Consiglio, l'autorità delegata, ove istituita, e i cinque ministri), tanti quanti i membri stabili del preesistente organo (del Ciis facevano parte il Presidente del Consiglio, i cinque ministri attuali e il ministro dell'industria: v. art. 2, co. 2, l. n. 801/1977). Si è, così, persa una buona occasione per snellire il collegio ed accrescerne l'efficienza deliberativa.

<sup>31</sup> Art. 6, co. 6, e art. 7, co. 6, l. n. 124/2007.

<sup>32</sup> Art. 4, co. 2, l. n. 124/2007.

<sup>33</sup> Per un'analisi delle funzioni del preesistente Comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza (Cesis), disciplinate dall'art. 3, l. n. 801/1977, si veda C. Mosca, *Servizi di informazione e di sicurezza*, in *Nss. Dig. It., Appendice*, VII, Torino, Utet, 1987, 163 s.

<sup>34</sup> Art. 6, co. 8, e art. 7, co. 8, l. n. 124/2007.

dei poteri presidenziali, la legge ha previsto che tali poteri possano essere delegati ad un ministro o sottosegretario *ad hoc* (l'Autorità delegata), ed esercitati mediante una apposita struttura dipartimentale, che trasmette le direttive alle unità operative.

### **Il presente (*segue*). La funzione di esecuzione: il modello binario razionalizzato**

La novità più importante introdotta dalla legge n. 124/2007 riguarda l'assetto organizzativo dell'apparato esecutivo. Rispetto al passato, esso viene modificato in due punti: la collocazione istituzionale e il criterio di riparto delle competenze.

Nel quadro delineato dalla l. n. 801 del 1977, la funzione di esecuzione era bipartita in base ad un criterio finalistico: da un lato, l'attività informativa finalizzata alla «difesa sul piano militare dell'indipendenza e della integrità dello Stato», che era assegnata al Sismi; dall'altro, l'attività informativa diretta alla «difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento contro chiunque vi attenti e contro ogni forma di eversione», che spettava al Sisde<sup>35</sup>. Come anticipato, questa distinzione, chiara in teoria, ha dato luogo nella pratica a sistematici sconfinamenti: il Sismi, dotato di maggiori mezzi e di più solida tradizione, ha sottratto al Sisde parte dei compiti di rilievo interno. La sovrapposizione di competenze, sommata alla diversa estrazione del personale dei due corpi (militare l'uno, civile l'altro<sup>36</sup>), ha generato, a sua volta, una forte competizione e una scarsa cooperazione. La dipendenza da ministeri diversi ha, poi, cristallizzato la ineguale (e inadeguata) distribuzione delle risorse tra i due servizi, rendendo impossibili i pur necessari travasi e livellamenti. Dal sistema binario concepito nel 1977 è, perciò, derivata una vera e propria diarchia, viziata da indebite sovrapposizioni e da un controproducente *cloisonnement*.

Nel tentativo di superare questo assetto, il governo Ciampi aveva proposto una soluzione radicale: un modello organizzativo unitario, diretto a correggere l'asimmetria del sistema attraverso la fusione dei due apparati<sup>37</sup>. Il legislatore del 2007 ha, invece, accantonato l'opzione unitaria, ritenendola pericolosa (sotto il profilo della concentrazione di poteri), inefficiente (presupponendo, secondo alcuni, «una struttura burocratica elefantiaca»<sup>38</sup>) ed estranea alle più significative esperienze occidentali. Ha optato, piuttosto, per la conservazione dell'assetto binario, che però viene razionalizzato in due modi: unificando la dipendenza funzionale ed organizzativa dei servizi e correggendo il riparto di competenze<sup>39</sup>.

Sotto il primo profilo, il Sismi e il Sisde rinominati, rispettivamente, Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise) e Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi) cessano di dipendere dal ministero della difesa e dal ministero dell'interno. Funzionalmente, entrambe le agenzie soggiacciono al solo potere d'indirizzo del Presidente del Consiglio e ad esso rispondono in via esclusiva<sup>40</sup>. Anche dal punto di vista organizzativo, l'esclusivo riferimento è ora il Presidente del Consiglio, con il suo apparato. Al Presidente spetta, infatti,

<sup>35</sup> Art. 4, co. 1, e art. 6, co. 1, l. n. 801/1977.

<sup>36</sup> Il Sismi è composto quasi esclusivamente da personale del ministero della difesa. Per contro, il Sisde è costituito per circa tre quarti da personale della Polizia di Stato e, per la parte restante, da personale della carriera prefettizia: dunque, da personale complessivamente riconducibile al ministero dell'interno.

<sup>37</sup> Il d.d.l. Ciampi (A.S. 1628) prevedeva, in particolare, la creazione presso la Presidenza del Consiglio di un'unica struttura accentrata, l'Agenzia per l'informazione e la sicurezza dello Stato (Aiss), dotata di due dipartimenti (interno ed estero), funzionalmente dipendenti l'uno dal ministro dell'interno, e l'altro dal ministro della difesa. L'adozione del modulo monista rispondeva anche all'esigenza di migliorare il coordinamento, rendere più incisivi i controlli e contenere la spesa.

<sup>38</sup> Così C. Scajola, *Servizi segreti verso la riforma*, in *Gnosis*, 2007, n. 1, 49.

<sup>39</sup> La l. n. 124/2007 recepisce, nella sostanza, il modello proposto otto anni prima dal d.d.l. D'Alema-Mattarella, del luglio 1999, che prefigurava, appunto, l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio di due agenzie, operanti in base ad un criterio territoriale di riparto delle competenze, sotto il coordinamento di un apposito dipartimento governativo (A.S. 4162 – XIII legislatura).

<sup>40</sup> Art. 6, co. 5, e art. 7, co. 5, l. n. 124/2007.

il potere di nominare e revocare, sentito il Cisir, i direttori delle due agenzie<sup>41</sup>. Al Presidente spetta, altresì, la ripartizione previa deliberazione del Cisir e sentiti i responsabili del Dis, dell'Aise e dell'Aisi delle risorse finanziarie tra le varie unità del sistema, nonché la distinzione tra fondi ordinari e fondi riservati<sup>42</sup>. Alla Presidenza del Consiglio, infine, è assegnato «il contingente speciale del personale addetto al Dis e ai servizi di informazione per la sicurezza»<sup>43</sup>. I due servizi operativi acquisiscono, così, una comune dipendenza funzionale e organizzativa, premessa necessaria per il superamento del preesistente assetto diarchico.

Venendo al secondo profilo, la nuova divisione del lavoro tra i servizi si fonda su un più rigoroso criterio, di tipo territoriale, mutuato dai principali ordinamenti occidentali ad assetto binario o plurale (Francia, Germania, Inghilterra e Stati Uniti)<sup>44</sup>. In base al nuovo criterio, l'Aise è chiamata a svolgere i suoi compiti di difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica, assumendo tutte le «attività di informazione per la sicurezza, che si svolgono *al di fuori del territorio nazionale*»<sup>45</sup>; l'Aisi, per converso, è chiamata ad occuparsi della difesa della sicurezza interna della Repubblica e delle sue istituzioni, svolgendo «le attività di informazione per la sicurezza, che si svolgono *all'interno del territorio nazionale*»<sup>46</sup>. Perciò, ad un riparto per fini (difesa militare-salvaguardia dell'ordine interno), si sostituisce un riparto fondato sulla dislocazione territoriale (interna o estera) dell'attività di raccolta delle informazioni<sup>47</sup>. Il criterio territoriale, d'altra parte, è temperato da una apposita clausola, che consente all'Aise di svolgere operazioni all'interno del territorio nazionale «quando tali operazioni siano strettamente connesse ad attività che la stessa Aise svolge all'estero», ed offre la possibilità inversa all'Aisi. In queste ipotesi di sconfinamento, spetta al direttore generale del Dis assicurare il coordinamento necessario ad evitare sovrapposizioni<sup>48</sup>.

Nell'ambito dell'apparato esecutivo, una posizione centrale riveste il Dis. Nel nuovo dipartimento della Presidenza sono concentrate due fondamentali attribuzioni: garantire un'analisi di alta qualità e assicurare il coordinamento dell'attività operativa.

Per quanto riguarda l'attività di analisi, il Dis ha il compito di raccogliere tutte le informazioni, le analisi e i rapporti provenienti sia dai servizi di sicurezza, sia dall'esterno del sistema, cioè dalle forze armate e di polizia, da altre amministrazioni dello Stato e da enti di ricerca. Il Dis, inoltre, elabora, sulla scorta dei contributi analitici settoriali dell'Aisi e dell'Aise, «analisi strategiche o relative a particolari situazioni», ed «analisi globali» a beneficio del Cisir<sup>49</sup>.

Per quanto concerne il coordinamento tra le unità del sistema, il Dis dovrebbe assicurare sia il raccordo tra le attività delle agenzie, sia il raccordo con le unità informative esterne, *in*

---

<sup>41</sup> Art. 6, co. 7, e art. 7, co. 7, l. n. 124/2007. Al Presidente del Consiglio spetta anche la nomina dei vicedirettori, sentito il direttore dell'agenzia.

<sup>42</sup> Art. 29, co. 2, l. n. 124/2007. D'altro canto, il primo comma di tale articolo conferma la specialità del regime in esame, stabilendo che le spese del Sistema di informazione sono inserite in un'apposita unità previsionale di base (non della Presidenza, ma) del ministero dell'economia e delle finanze.

<sup>43</sup> Art. 21, co. 1, l. n. 124/2007.

<sup>44</sup> Per una comparazione tra i diversi sistemi nazionali, F. Thuillier, *L'Europe du secret. Mythes et réalité du renseignement politique interne*, Paris, La Documentation Française, 2000. I collegamenti ai siti delle agenzie di *intelligence* di vari paesi sono disponibili al seguente indirizzo: <http://www.fas.org/irp/world/index.html>.

<sup>45</sup> Art. 6, co. 2, l. n. 124/2007.

<sup>46</sup> Art. 7, co. 2, l. n. 124/2007.

<sup>47</sup> Conseguentemente, compiti come quello di controspionaggio, tradizionale appannaggio della sfera militare (e quindi del Sismi), vengono ad essere ora ripartiti lungo la linea di confine tra interno ed esterno (art. 6, co. 3, e art. 7, co. 3, l. n. 124/2007).

<sup>48</sup> Art. 6, co. 4, e art. 7, co. 4, l. n. 124/2007. Una vera e propria eccezione al criterio di riparto territoriale è prevista per la competenza in materia di contro-proliferazione, ritenuta tecnicamente indivisibile e, perciò, assegnata in via esclusiva all'Aise (art. 6, co. 2, l. n. 124/2007).

<sup>49</sup> Art. 4, co. 3, lett. c) e d).

*primis* quelle appartenenti alle forze di polizia<sup>50</sup>. Al Dis, invece, non competono né compiti operativi (rimessi in via esclusiva ad Aisi e Aise), né il coordinamento con organi di *intelligence* stranieri (anch'essi riservati alle agenzie)<sup>51</sup>.

Nel quadro descritto, la collocazione dell'apparato di *intelligence* rispetto alle altre amministrazioni centrali, conserva solo alcuni dei tratti speciali acquisiti in passato: il principale è la sottoposizione al potere d'indirizzo politico-amministrativo del c.d. Presidente-ministr. Altri tratti speciali, invece, vengono meno. Innanzi tutto, l'autonomia organizzativa dei servizi informativi nei confronti degli apparati ministeriali di riferimento, autonomia che aveva indotto il Consiglio di Stato a qualificare il Sismi e il Sise come «uffici amministrativi autonomi»<sup>52</sup>, oggi appare un po' meno speciale, in quanto i due servizi sono opportunamente ricondotti alla categoria delle agenzie amministrative. Come le agenzie istituite dal d.lg. 30 luglio 1999, n. 300, anche l'Aisi e l'Aise svolgono funzioni di tipo tecnico-operativo, sebbene differiscano da quelle per il diverso regime cui sono sottoposte: la loro disciplina, ad esempio, non contempla il ricorso a strumenti convenzionali per disciplinare il rapporto di ciascuna agenzia con il responsabile politico, il Presidente del Consiglio. Si tratta, comunque, al pari di altre agenzie, di uffici di primo livello non entificati, scorporati da apparati ministeriali e dotati di un certo grado di autonomia operativa nell'attuazione dell'indirizzo governativo<sup>53</sup>.

Un altro importante intervento di «de-specializzazione» operato dalla legge n. 124 del 2007 riguarda la disciplina del personale. La normativa del 1977 conteneva previsioni di dubbia legittimità, poiché consentiva il reclutamento senza concorso (in palese deroga al precetto costituzionale dell'art. 97 cost.), e perciò consentiva la scelta fiduciaria del personale, con le conseguenti ingerenze politiche. Inoltre, la legge del 1977 non si preoccupava neppure di dettare principi legislativi che regolassero la materia. L'intera disciplina (reclutamento, trasferimenti, trattamento giuridico ed economico) era rimessa, «anche in deroga ad ogni disposizione vigente», ad atti del Presidente del Consiglio e dei ministri di settore<sup>54</sup>. La riforma del 2007, al contrario, ripristina la regola del concorso<sup>55</sup>, sia pure con alcune deroghe<sup>56</sup>; detta, poi, una serie dettagliata di principi e criteri, la cui violazione produce la nullità delle assunzioni<sup>57</sup>; affida, infine, la disciplina di dettaglio ad un apposito regolamento governativo, da adottare in base all'ordinaria procedura prevista dall'art. 17 della l. n. 400/1988. D'altra parte, la disciplina del reclutamento e del trattamento economico contenuta in tale regolamento conserverà un margine di specialità, in quanto, pur dovendosi attenere ai criteri stabiliti dalla legge n. 124, potrà derogare alle altre norme di legge vigenti<sup>58</sup>.

Riassumendo, per superare il sistema binario zoppo generato dalla legge del 1977, la riforma del 2007 ha respinto la soluzione più drastica, consistente nell'adozione del modulo

<sup>50</sup> Art. 4, co. 3, lett. a) ed e).

<sup>51</sup> Art. 4, co. 3, lett. a), l. n. 124/2007.

<sup>52</sup> Tale qualificazione risale a Cons. St., sez. IV, 3 febbraio 1998, n. 162.

<sup>53</sup> Sui caratteri prevalenti delle agenzie amministrative, delle quali tuttavia manca – com'è noto – un modello unitario, si veda, da ultimo, L. Casini, *Agenzie amministrative*, in S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, Giuffrè, 156 ss.

<sup>54</sup> L'unico criterio legislativo riguardava il trattamento economico e giuridico del personale del Cesis e dei servizi, che non poteva comunque «essere inferiore a quello delle qualifiche corrispondenti del pubblico impiego» (art. 7, l. n. 801/1977). Per una più accurata analisi di tale regime, A. Massera e C. Mosca, *I servizi di informazione*, cit., 530 s.

<sup>55</sup> Art. 24, co. 2, lett. b), l. n. 124/2007.

<sup>56</sup> Le tre deroghe previste dall'art. 24, co. 2, d), e) e l), l. n. 124/2007, riguardano, rispettivamente, il personale chiamato a svolgere funzioni di diretta collaborazione con il direttore generale del Dis e con i direttori dei servizi; i casi di alta e particolare specializzazione debitamente documentata, per i quali si può derogare al divieto di assunzione diretta; i casi eccezionali di conferimento di incarichi ad esperti esterni, nei limiti e in relazione a particolari profili professionali, competenze o specializzazioni.

<sup>57</sup> Art. 24, co. 4, l. n. 124/2007.

<sup>58</sup> Art. 24, co. 1, l. n. 124/2007.

unitario. Ha puntato, invece, su una soluzione di compromesso: un assetto binario nel quale, da un lato, la coesione del sistema poggia sulla comune dipendenza dei servizi dalla Presidenza del Consiglio e sulla loro sottoposizione ai poteri di coordinamento del Dis; dall'altra, il riequilibrio tra le due gambe ineguali dipenderà, in concreto, dalla tenuta del nuovo riparto di competenze e dal graduale reclutamento su base meritocratica di nuovo personale, non più necessariamente proveniente dai tradizionali ministeri di settore<sup>59</sup>.

### **Il presente (*segue*). La funzione di controllo: un sistema fondato su tre pilastri**

Un'ultima direttrice della riforma del 2007 consiste nel consolidamento e nell'ampliamento dei meccanismi di controllo dell'attività d'intelligence. Il consolidamento riguarda i due pilastri tradizionali: il controllo parlamentare e quello esercitato dal giudice penale (su quest'ultimo profilo incide come si dirà la nuova disciplina delle garanzie funzionali e del segreto di Stato). L'ampliamento deriva, invece, dall'introduzione nel sistema di *accountability* di un pilastro aggiuntivo, rappresentato dal controllo interno.

Cominciamo da quest'ultima novità. La legge n. 124/2007 affida al Dis una vigilanza che consiste in due specifiche attribuzioni. In base alla prima, il Dis è chiamato a verificare i risultati della attività svolte dai servizi operativi, nello svolgimento della sua azione di coordinamento<sup>60</sup>. In base alla seconda, 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 e alle disposizioni del Presidente del Consiglio dei ministri»<sup>61</sup>. Per lo svolgimento di questa forma di controllo, presso il Dis opera un apposito ufficio ispettivo. Tra i suoi poteri, rientra quello di svolgere, su richiesta del direttore generale del Dis e previa autorizzazione del Presidente del Consiglio, inchieste interne su specifici episodi che si verificano nell'ambito dei servizi. A tutela dell'indipendenza dell'organo, i suoi membri sono assistiti da garanzie di autonomia e se ne preclude il trasferimento dai (e ai) servizi operativi<sup>62</sup>. Considerata l'inopponibilità del segreto ad un organo interno al sistema, questa forma di controllo dell'attività dei servizi sembra destinata a divenire quella più costante e penetrante. D'altro canto, per prevenire il rischio di eccessi, la legge stabilisce che, salvo specifica autorizzazione del Presidente del Consiglio o dell'Autorità delegata, «i controlli non devono interferire con le operazioni in corso»<sup>63</sup>.

Un secondo insieme di poteri di controllo è affidato al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica. Ad esso compete verificare «in modo sistematico e continuativo, che l'attività del Sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni»<sup>64</sup>. Questa forma di controllo, già regolata dalla legge n. 801/1977 (art. 11)<sup>65</sup>, viene rafforzata sia sul piano organizzativo, in quanto aumenta il numero di componenti del Comitato e se ne accentua la rappresentatività (art. 30); sia sul piano degli strumenti di

<sup>59</sup> Il reclutamento di personale esterno all'amministrazione e, dunque, non specializzato ha indotto il legislatore a prevedere l'istituzione di una apposita Scuola di perfezionamento, istituita nell'ambito del Dis (art. 11, l. n. 124/2007).

<sup>60</sup> Art. 4, co. 3, lett. a), l. n. 124/2007.

<sup>61</sup> Art. 4, co. 3, lett. i), l. n. 124/2007.

<sup>62</sup> Art. 4, co. 8, l. n. 124/2007. Esiste, in realtà, anche un altro meccanismo di controllo interno. Si tratta del controllo preventivo esercitato sugli atti di gestione delle spese ordinarie da parte di un ufficio distaccato presso il Dis, facente capo all'Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio (art. 29, co. 3, lett. d), l. n. 124/2007).

<sup>63</sup> Art. 4, co. 8, lett. b), l. n. 124/2007.

<sup>64</sup> Art. 30, co. 2, l. n. 124/2007.

<sup>65</sup> In proposito, si vedano G. Arena, *Le attribuzioni del Parlamento in materia di servizi per le informazioni e la sicurezza in Italia e negli Stati Uniti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978, 475 ss., C. Troisio, *Controllo parlamentare e servizi di sicurezza nell'ordinamento italiano*, Roma, Marves, 1981, e G. De Lutiis, *Controllo e servizi segreti: una comparazione*, in *Dem. dir.*, 1986, n. 2, 47 ss.

controllo, poiché si amplia il novero dei soggetti che possono essere convocati per le audizioni e si accresce il potere di acquisire informazioni e documenti presso l'autorità giudiziaria e i servizi di *intelligence* (art. 31). Il governo, inoltre, è tenuto a trasmettere al Comitato una serie di comunicazioni obbligatorie e una relazione semestrale sull'attività dei servizi di informazione per la sicurezza. Una novità rilevante è che nella relazione deve figurare anche un'informativa sulle singole linee essenziali della gestione finanziaria delle spese riservate<sup>66</sup>. La finalità è consentire al Comitato di valutare l'impiego delle c.d. spese riservate, finora sottratte all'obbligo generale di rendiconto<sup>67</sup>. Qualora riscontri una violazione delle norme che regolano l'attività di *intelligence*, il Comitato informa il Presidente del Consiglio e riferisce ai Presidenti delle Camere. I risultati dell'attività di controllo del Comitato confluiscono in una relazione annuale alle Camere<sup>68</sup>.

Veniamo, infine, al controllo esercitato dalla magistratura. Il tema dei rapporti tra i servizi di informazione per la sicurezza e l'autorità giudiziaria ha una pluralità di risvolti dei quali, in questa sede, non si può dar conto<sup>69</sup>. Ci si limita, perciò, ad evidenziare l'incidenza della nuova disciplina delle garanzie funzionali e del segreto di Stato contenuta nella l. n. 124/2007 sull'ampiezza del sindacato dei giudici (penali) nei confronti dei servizi di *intelligence*. La premessa da cui occorre partire è la seguente: nel quadro normativo pre-vigente, l'assenza di garanzie funzionali – cioè di norme che prevedessero la possibilità di autorizzare agenti dei servizi alla commissione di reati – era all'origine del ricorso anormale all'istituto del segreto di Stato. Quando i servizi erano chiamati, per esigenze di difesa della sicurezza nazionale, a compiere azioni penalmente rilevanti, l'unico modo per sottrarre gli agenti all'indagine giudiziaria era quello di opporre il segreto di Stato<sup>70</sup>.

La legge del 2007 dipana l'improprio groviglio, dettando una disciplina specifica delle garanzie funzionali spettanti agli agenti di *intelligence*. In base alla nuova regola, il reato commesso da un agente impegnato a svolgere compiti di servizio non è punibile se la condotta illecita è stata autorizzata e se, al contempo, quella condotta è indispensabile al perseguimento delle finalità di *intelligence*<sup>71</sup>. Questa causa di giustificazione, però, non si applica in alcuni ambiti, cioè ai delitti diretti contro beni fondamentali, organi costituzionali, l'amministrazione della giustizia e l'esercizio di libertà politiche<sup>72</sup>. La responsabilità di concedere l'autorizzazione alla commissione di reati grava sull'organo di vertice del sistema il Presidente del Consiglio o l'Autorità delegata che ha l'obbligo di motivare il provvedimento<sup>73</sup>.

---

<sup>66</sup> Art. 29, co. 3, lett. g), l. n. 124/2007.

<sup>67</sup> Cfr. C. Franchini, *Servizi di sicurezza e principi generali in tema di bilancio*, in AA.VV., *Segreto di Stato e servizi per le informazioni e la sicurezza*, Roma, Veschi, 1978, 271 ss.

<sup>68</sup> Art. 34 e 35, l. n. 124/2007.

<sup>69</sup> Si veda, *ex multis*, A. Massera e C. Mosca, *I servizi di informazione*, cit., 534 ss.

<sup>70</sup> Un esempio recente e molto discusso è l'apposizione del segreto di Stato in riferimento ai fatti che hanno portato al sequestro di Nasr Osama Mustafa Hassan, detto Abu Omar, avvenuto a Milano il 17 febbraio 2003. In riferimento alla vicenda, la Corte costituzionale ha, per il momento, dichiarato ammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri (C. cost., ord. 26 settembre 2007, n. 337).

<sup>71</sup> Art. 17, co. 1, l. n. 124/2007. Il sesto comma del sesto articolo definisce i presupposti di non punibilità delle condotte illecite: «La speciale causa di giustificazione si applica quando le condotte: a) sono 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'articolo 18 e secondo le norme organizzative del Sistema di informazione per la sicurezza; b) sono indispensabili e proporzionate al conseguimento degli obiettivi dell'operazione non altrimenti perseguibili; c) sono frutto di una obiettiva e compiuta comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti; d) sono effettuate in modo tale da comportare il minor danno possibile per gli interessi lesi».

<sup>72</sup> Art. 17, co. 2-5. L. n. 124/2007.

<sup>73</sup> Art. 18, co. 2, l. n. 124/2007. Nei casi di assoluta urgenza, l'autorizzazione è concessa direttamente dal direttore del servizio, il quale ne dà comunicazione entro ventiquattro ore al Presidente del Consiglio ed informa

La disciplina delle garanzie funzionali degli agenti di *intelligence*, benché meno ampia di quella dettata a favore degli ufficiali di polizia giudiziaria<sup>74</sup>, pone le premesse per una maggiore efficacia dell'azione informativa fondata sull'impiego di risorse umane (c.d. *human intelligence* o *humint*). Non solo: consente anche al legislatore di restringere l'utilizzo del segreto di Stato, in modo da evitare che esso possa essere ancora impropriamente utilizzato per coprire condotte illecite degli agenti. L'intenzione di riportare l'istituto entro limiti fisiologici traspare non tanto dalla nozione di segreto adottata (che ricalca la formulazione già contenuta nella legge del 1977)<sup>75</sup>, quanto dall'obbligo di predeterminare con regolamento i criteri per l'individuazione degli atti suscettibili di essere coperti dal segreto di Stato<sup>76</sup>, e dalla novità della c.d. temporizzazione del segreto, che consiste nella introduzione di un limite temporale al vincolo di segretezza pari a quindici anni (estensibili ad un massimo di trenta)<sup>77</sup>. In base alla nuova versione dell'art. 202 del codice di procedura penale introdotta dalla legge in commento, «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». D'altro canto, il giudice può sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio, davanti alla Corte costituzionale, alla quale ed è questa una ulteriore novità il segreto di Stato non è in alcun caso opponibile<sup>78</sup>.

Complessivamente, l'impatto della disciplina delle garanzie funzionali e del segreto di Stato sul controllo giurisdizionale dell'attività di *intelligence* è duplice e, in apparenza, contraddittorio. Per un verso, la previsione di cause di giustificazione rende impunibili a certe condizioni le condotte degli agenti di *intelligence*, e dunque restringe la capacità di controllo esercitata dai giudici. Per altro verso, la nuova disciplina del segreto di Stato limita la possibilità di abusare dell'istituto, e perciò rispande la quota di attività informativa sottoponibile al sindacato della magistratura. Non è possibile valutare *a priori*, in assenza di una prassi consolidata, quale sia l'effetto netto di questa combinazione. Quel che è certo, però, è che la nuova disciplina appare improntata ad un più rigoroso bilanciamento tra l'interesse al rispetto della legalità e l'interesse alla salvaguardia della sicurezza dello Stato.

### **Il futuro: verso un sistema di *intelligence* europeo?**

La riforma in esame, soddisfacente per ciò che attiene al tentativo di rimediare ai problemi del passato e portare a termine il trasferimento della funzione di *intelligence* dalla sfera civile a quella militare, va ora valutata in rapporto agli sviluppi europei menzionati in premessa.

La politica di *intelligence* dell'Unione europea persegue due obiettivi principali. Il primo è la condivisione delle informazioni raccolte: «rendere accessibili i dati e le informazioni pertinenti e necessarie alle autorità UE incaricate della repressione del crimine, allo scopo di prevenire e combattere il terrorismo e le altre forme di criminalità grave o organizzata». Il secondo obiettivo è «produrre ed utilizzare *intelligence* penale europea di alta qualità», cioè realizzare un'attività di raccolta e di analisi dei dati che consenta di orientare sia l'attività di prevenzione e repressione delle forze di polizia, sia le decisioni politiche in materia di

---

il Dis, indicando circostanze e motivi dell'intervento di urgenza. Il Presidente del Consiglio, in tali circostanze, ha due alternative: ratificare il provvedimento di autorizzazione entro dieci giorni, oppure adottare le misure necessarie e informare l'autorità giudiziaria (art. 18, co. 4-6, l. n. 124/2007).

<sup>74</sup> Disciplina contenuta nell'art. 9 della l. 16 marzo 2006, n. 146, recante *Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*.

<sup>75</sup> Cfr. art. 39, co. 1, l. n. 124/2007 e art. 12, co. 1, l. n. 801/1977.

<sup>76</sup> Art. 38, co. 5, l. n. 124/2007.

<sup>77</sup> Art. 38, co. 8-9, l. n. 124/2007.

<sup>78</sup> Art. 38, l. n. 124/2007.

sicurezza (c.d. *intelligence-led policy*)<sup>79</sup>.

Per realizzare questi obiettivi, la Commissione, su mandato del Consiglio europeo<sup>80</sup>, ha avviato un intenso programma normativo, in parte già realizzato. Esso prevede, per un verso, l'introduzione di garanzie, condizioni e protocolli comuni, al fine di rimuovere gli ostacoli alla condivisione delle informazioni e dell' *intelligence*<sup>81</sup>; per altro verso, la semplificazione dello scambio di informazioni tra Stati membri<sup>82</sup> e l'applicazione del principio di disponibilità. Quest'ultimo principio – destinato ad entrare in vigore con la ratifica del Trattato di Prüm<sup>83</sup> e l'approvazione di una apposita decisione quadro da parte del Consiglio<sup>84</sup> – impone alle autorità nazionali non un mero *scambio* (occasionale) di dati, ma un vero e proprio obbligo di (sistematica) *condivisione*. Ciascuno Stato deve raccogliere i dati rilevanti e renderli disponibili *on line*, in modo da consentirne la consultazione ad Europol e agli altri servizi di *intelligence* nazionali, nel rispetto di garanzie di riservatezza e condizioni di utilizzo<sup>85</sup>. All'obbligo di condivisione ci si può sottrarre solo con atto motivato ed in presenza di ragioni legate alla salvaguardia di interessi fondamentali della sicurezza nazionale, al buon esito di indagini in corso o al principio di proporzionalità<sup>86</sup>. Inoltre, in attuazione del medesimo principio, viene ampliato l'accesso al patrimonio informativo comune gestito, processato ed analizzato da Europol<sup>87</sup>. Si profila, dunque, la costituzione di un sistema continentale di *intelligence*, fondato sulla centralizzazione dell'analisi dei dati raccolti e sulla regola della condivisione nel rispetto di standard comuni di protezione dei dati.

In che modo la legge n. 124 del 2007 tiene conto di questo graduale ancoraggio della funzione di *intelligence* oltre lo Stato? La recente disciplina si preoccupa, ad esempio, di

---

<sup>79</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, *Migliorare l'accesso all'informazione da parte delle autorità incaricate del mantenimento dell'ordine pubblico e del rispetto della legge*, 16 giugno 2004, COM(2004) 429 def., ove i due obiettivi menzionati sono qualificati come «le pietre miliari della politica d'informazione UE».

<sup>80</sup> Si allude al c.d. Programma dell'Aja (GU C 53 del 3 marzo 2005), spec. capitolo III.2.1 (ove il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare una proposta legislativa per l'attuazione del principio di disponibilità). Si vedano anche la Comunicazione della Commissione, *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, COM (2005) 184 def., e il capitolo 3.1 del Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma dell'Aja, adottato dal Consiglio Giustizia e affari interni del 2 e 3 giugno 2005 (GU C 198 del 12 agosto 2005).

<sup>81</sup> Cfr. Proposta di decisione quadro del Consiglio sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, 4 ottobre 2005, COM(2005) 475 def.

<sup>82</sup> Decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e *intelligence* tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge.

<sup>83</sup> Si tratta del Trattato sul rafforzamento della cooperazione transfrontaliera per combattere, in particolare, il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e l'immigrazione clandestina, firmato a Prüm il 27 maggio 2005. Una volta ratificato, l'accordo introdurrà misure di vasta portata in applicazione del principio di disponibilità. Il 4 luglio 2006 anche l'Italia ha aderito a questo accordo di cooperazione rafforzata, aggiungendosi ai sette Stati membri che lo avevano inizialmente sottoscritto.

<sup>84</sup> Proposta di decisione quadro del Consiglio sullo scambio di informazioni in virtù del principio di disponibilità, 12 ottobre 2005, COM(2005) 490 def.

<sup>85</sup> Art. 9 della proposta di decisione quadro, COM(2005) 490 def. In base all'art. 10, qualora le informazioni richieste non siano contenute nella banca dati consultata, «gli Stati membri provvedono affinché i dati di indice delle informazioni non accessibili on line possano essere consultati on line dalle autorità competenti omologhe degli altri Stati membri e da Europol e predispongono a tal fine le opportune infrastrutture tecniche».

<sup>86</sup> Art. 10, dec. quadro 2006/960/GAI. Cfr. 11, co. 3, e art. 14 della proposta di decisione quadro COM(2005) 490 def.

<sup>87</sup> Mentre attualmente le unità nazionali possono accedere ai dati raccolti nel Sistema di informazione Europol solo per le esigenze di un'indagine determinata e tramite degli ufficiali di collegamento (art. 7 della Convenzione Europol), la nuova disciplina dell'Europol consentirà alle unità nazionali di accedere pienamente e direttamente a tutte le informazioni disponibili nel Sie (art. 11 della proposta di decisione del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di polizia - Europol, 20 dicembre 2006, COM(2006)817 def.).

garantire che i dati raccolti dalle forze di sicurezza domestiche sia centralizzata e resa disponibile mediante apposite banche dati?

La risposta è negativa. La recente riforma non menziona in alcun punto Europol, né, più in generale, prevede alcuno specifico raccordo con le competenti autorità europee. Inoltre, non provvede ad istituire l'infrastruttura necessaria a una banca dati unitaria o un complesso di banche dati settoriali tra loro integrate per realizzare l'ormai indispensabile coordinamento informativo tra i servizi di informazione e le forze armate e di polizia. La legge n. 124 del 2007 non sembra, cioè, tener conto della progressiva europeizzazione della funzione di *intelligence*, né delle implicazioni che da essa derivano sul piano interno<sup>88</sup>.

Ciò nondimeno, la nuova legge compie un importante passo nella direzione dell'accentramento dei dati. Vi si prevede, infatti, l'unificazione degli archivi dell'Aisi e dell'Aise: questi vengono unificati presso il Dis e affidati ad un Ufficio centrale degli archivi, che dovrebbe occuparsi anche della informatizzazione dei documenti cartacei<sup>89</sup>. La novità è importante, sia perché pone le premesse per una effettiva cooperazione (invece che competizione) informativa tra i due servizi, sia perché accentra presso l'apparato incaricato dell'analisi il Dis, appunto i dati raccolti.

Tuttavia, si tratta di una previsione insufficiente. Gli unici dati che, in base alla nuova normativa, confluiscono in modo sistematico presso il Dis sono quelli acquisiti dall'Aise e dall'Aisi. Per le informazioni raccolte dalle altre amministrazioni domestiche competenti, non ci si affida a vincoli o strumenti di condivisione, bensì a generici obblighi di cooperazione e scambio informativo. Tali obblighi sono, ad esempio, imposti alle forze armate e di polizia, nonché al Comitato di analisi strategica anti-terrorismo (Casa), operante presso il ministero dell'interno<sup>90</sup>. Ma non è difficile immaginare che tale previsione si tradurrà, come in passato, in scambi informativi rari ed occasionali, in quanto la legge non definisce le infrastrutture, le regole di processo<sup>91</sup> e le condizioni di utilizzo necessarie<sup>92</sup>.

Così, paradossalmente, i nostri servizi di *intelligence* e sicurezza sono destinati a

<sup>88</sup> E' evidente, infatti, che la partecipazione al sistema informativo coordinato da Europol e il principio di disponibilità impongono la centralizzazione della raccolta delle informazioni: di tutte le informazioni, incluse quelle raccolte dalle forze armate e di polizia. Dati decisivi per decifrare fenomeni complessi come il terrorismo internazionale e la criminalità organizzata possono essere acquisiti anche dalle forze armate in missioni di *peace-keeping* o dalla polizia giudiziaria impegnata in attività investigativa. La stessa necessità di centralizzazione e condivisione dei dati è imposta, tra l'altro, dall'elevato grado di frammentazione delle competenze riscontrabile in alcuni settori di pubblica sicurezza. La distribuzione delle competenze domestiche in materia terrorismo costituisce un chiaro esempio. Oltre al Sismi (ora Aise) e al Sisde (ora Aisi), del coordinamento informativo in questa materia si occupano anche il Comitato di analisi strategica anti-terrorismo (Casa, struttura di coordinamento anti-terrorismo istituita con d.m. 6 maggio 2004 presso il ministero dell'interno), e l'Ufficio centrale per le investigazioni generali e le operazioni speciali (Ucigos, ora Direzione centrale della polizia di prevenzione), a sua volta articolato in Divisioni investigazioni generali ed operazioni speciali (Digos) e in Uffici investigazioni generali ed operazioni speciali (Uigos). Per far fronte a questa dispersione funzionale, si suggerisce da più parti di adottare il modello di coordinamento anti-mafia, non a caso imperniato, da un lato, sulla creazione di una struttura nazionale interforze, in grado di coordinare le indagini sull'intero territorio nazionale (la Direzione investigativa antimafia - Dia); dall'altro, sulla centralizzazione dei dati mediante una efficiente banca dati comune, che collega la Direzione nazionale antimafia (Dna) alle Direzioni distrettuali antimafia (Dda). Cfr. A. Saccone, *La raccolta e l'utilizzo delle informazioni nella lotta al terrorismo*, cit., 166, e G. Caselli, *L'antiterrorismo ieri e oggi: aspetti comuni*, in F. Cappé, F. Marelli e A. Zappalà (a cura di), *La minaccia del terrorismo e le risposte dell'antiterrorismo*, Milano, Angeli, 2006, 121 s.

<sup>89</sup> Art. 11, l. n. 124/2007. Il funzionamento del nuovo ufficio, le procedure di informatizzazione dei documenti e degli archivi cartacei, nonché le modalità di conservazione e di accesso saranno disciplinati dal regolamento generale di organizzazione del Dis.

<sup>90</sup> Art. 12, co. 1 e 3, l. n. 124/2007.

<sup>91</sup>

<sup>92</sup> Una parziale eccezione è rappresentata dalle garanzie di riservatezza e tutela del segreto istruttorio, previste dall'art. 12, co. 2, l. n. 124/2007 e dall'art. 329 c.p.p. Il d.P.C.M. 10 marzo 1999, n. 294 si limita ad individuare le categorie di documenti da sottrarre all'accesso (di cui all'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241) ed il corrispondente periodo di segregazione.

comunicare comunicano meno tra loro che con gli omologhi apparati stranieri ed europei. L'implicazione che ne deriva è duplice: in primo luogo, l'assenza di collegamenti stabili determina la dispersione di una quota rilevante del patrimonio informativo e pregiudica la capacità domestica di analisi e prevenzione di minacce e reati; in secondo luogo, il nostro sistema di informazione si presenta disarticolato al suo interno, proprio nel momento in cui viene integrato in una rete di *intelligence* di dimensione europea.

### Conclusioni

Riepilogando, la riforma del sistema italiano di *intelligence* prevista dalla l. n. 124 del 2007 ha tre pregi e un difetto. Il principale pregio sta nel tentativo di rimediare allo storico predominio dell'apparato militare (il Sismi) sull'apparato civile (il Sisde) non solo prevedendo un più rigoroso riparto delle competenze operative, ma soprattutto sottraendo i due servizi ai rispettivi ministeri di origine (difesa e interno) e sottoponendoli alla guida unitaria della Presidenza del Consiglio. Un secondo merito della legge n. 124/2007 riguarda la disciplina del personale: il principio costituzionale dell'accesso mediante concorso viene finalmente ripristinato. Si supera, così, la discutibile disciplina del 1977, che consentiva la selezione e il trasferimento del personale secondo criteri di assoluta discrezionalità, buoni a consentire scelte clientelari ed ingerenze del *government of the day*, ma non a garantire un adeguato livello di professionalità. Il terzo pregio riguarda l'introduzione di una disciplina delle garanzie funzionali a lungo attesa: la possibilità di autorizzare gli agenti di Aisi e Aise alla commissione di taluni tipi di reati dovrebbe consentire non solo di accrescere le potenzialità operative dei servizi, ma, altresì, di ricondurre l'istituto del segreto di Stato (anche grazie ai nuovi accorgimenti procedurali previsti) entro confini fisiologici. In relazione a questi profili, comunque, per poter emettere un giudizio definitivo, occorrerà attendere gli esiti del processo di attuazione, che si prospetta complicato: da un lato, perché la definizione puntuale del disegno di riforma (e la sua traduzione fedele) è affidata a ben dodici regolamenti; dall'altro, perché l'applicazione delle norme esaminate dovrà avvenire a costo zero<sup>93</sup>, secondo un'abitudine ormai consolidata del riformatore italiano, che richiama alla mente un noto adagio popolare inglese: «*calling the tune without paying the piper*».

Il principale limite della riforma riguarda, invece, il versante esterno, cioè il coordinamento del sistema di informazione sia con gli altri corpi di sicurezza statali, sia con il più ampio sistema europeo di *intelligence* che si va strutturando attorno ad Europol. La legge n. 124/2007 non tiene conto delle esigenze di raccordo con Europol, che non viene neppure menzionato. Inoltre, lo scambio informativo tra i servizi di *intelligence* e le forze armate e di polizia, già inadeguato, rischia addirittura di ridursi, per via della separazione dell'Aisi e dell'Aise dai ministeri di settore dai quali quelle forze dipendono. La legge prevede generici obblighi di cooperazione, che non appaiono sufficienti né ad assicurare l'integrazione del nostro apparato nel sistema di *intelligence* europeo, né ad evitare la frammentazione del patrimonio informativo domestico.

Nel nuovo quadro normativo italiano, dunque, l'incomunicabilità tra i diversi apparati informativi, tragicamente sperimentata anche in altri ordinamenti<sup>94</sup>, sembra destinata a perpetuarsi. Ciascun corpo continuerà a raccogliere informazioni solo per i propri occhi.

---

<sup>93</sup> Nell'art. 45, co. 2, della l. n. 124/2007 si legge che «anche in sede di prima applicazione, all'attuazione della presente legge si provvede nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente».

<sup>94</sup> Com'è noto, una delle principali indicazioni emerse dal Rapporto della Commissione statunitense sugli attentati dell'11 settembre riguarda appunto lo scarso coordinamento informativo tra i servizi di *intelligence* americani. Per una analisi critica di tale rapporto, volta ad evidenziare i rischi derivanti da una più vasta circolazione di informazioni sensibili, H. De Bruijn, *One Fight, One Team: The 9/11 Commission Report on Intelligence, Fragmentation and Information*, in *Public Administration*, 2006, vol. 84, n. 2, 267 ss.

