

L'intelligence italiana a sette anni dalla riforma

di Adriano Soi*

(3 settembre 2014)

La riforma dell'*intelligence* italiana ha compiuto sette anni: il "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica" fu infatti istituito dalla legge 3 agosto 2007, n. 124, approvata con ampio consenso parlamentare, mentre addirittura all'unanimità, e in sede legislativa in entrambi i rami del Parlamento, è stata approvata la legge 7 agosto 2012, n. 133, che ha ritoccato alcuni importanti aspetti della riforma e ha rafforzato le attività di informazione a tutela delle infrastrutture critiche e della sicurezza informatica nazionale. Non si è trattato, dunque, di una "riforma della riforma": il legislatore non è tornato sui propri passi ma, al contrario, ha concluso il lavoro iniziato nel 2007, definendo compiutamente il disegno del "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica".

L'idea di "sistema" - principio ispiratore del nuovo modello di organizzazione dell'*intelligence* italiana - e il potenziamento dei poteri del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) si sono progressivamente confermati, in questo primo settennio di vigenza della riforma, come i due pilastri su cui è basato l'edificio progettato nelle sue linee fondamentali dal legislatore del 2007 e completato da una nutrita serie di regolamenti attuativi, approvati dal Governo dopo aver acquisito, ed in larga parte recepito, i pareri espressi dal Comitato parlamentare (cfr. la relazione al Parlamento licenziata dal COPASIR il 23 gennaio del 2013 e pubblicata negli Atti parlamentari come Doc. XXXIV n. 7).

Il vecchio modello costruito dalla legge n. 801 del 1977 – due Servizi dipendenti da due Ministri, sottoposti a un debole potere di coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri e ad un ancor più debole controllo parlamentare – era figlio della Guerra Fredda, un tempo in cui la dimensione della sicurezza nazionale era innanzitutto e soprattutto militare. Ciò giustificava l'esistenza di un Servizio d'informazione interamente militare (il SISMI) operante in un regime di forte separatezza rispetto a quello civile (il SISDE), impegnato nella diversa, ma altrettanto ardua missione di contrasto al terrorismo e all'eversione.

Tuttavia, dopo la caduta del muro di Berlino, all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, quel modello perse rapidamente ragion d'essere, perché sempre meno rispondente alle nuove caratteristiche della "minaccia" e completamente inadatto a far

uscire i Servizi da un passato in cui l'aggettivo "segreto" evocava accuse e sospetti di deviazioni dai fini istituzionali molto di più di quanto non rinviasse alle imprescindibili esigenze della sicurezza nazionale.

La riforma prese atto, con buona visione strategica, del mutamento dei tempi, segnato dall'instaurarsi di uno scenario mondiale ormai multipolare dal punto di vista della sicurezza e totalmente globalizzato dal punto di vista economico.

La "minaccia" stava diventando sempre più globale e asimmetrica (cioè portata anche da attori non statali, dal terrorista allo hacker) e riguardava sempre meno la dimensione territoriale della sovranità, mandando definitivamente in pensione la difesa della soglia di Gorizia e prendendo di mira, invece, le infrastrutture critiche del Paese così come le sue proiezioni internazionali, tanto pubbliche che private, il patrimonio tecnologico delle sue aziende o la sua capacità di garantirsi un adeguato approvvigionamento energetico.

Tutto ciò era sicuramente ben presente al legislatore quando ha scritto le due norme-chiave della legge n. 124 del 2007, vale a dire gli articoli 6 e 7, che ampliano, in maniera perfettamente simmetrica, le missioni delle due Agenzie di informazione.

All'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) accanto e oltre alla ricerca di tutte le informazioni "utili alla difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica, anche in applicazione di accordi internazionali, dalle minacce provenienti dall'estero" – formula che riprende assai da vicino quella usata per il SISMI dalla vecchia legge 24 ottobre 1977, n. 801 – vengono infatti attribuite le attività informative oltre confine "a protezione degli interessi politici, militari, economici, industriali e scientifici dell'Italia".

Questo stesso elenco di finalità della ricerca informativa viene affiancato per l'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) al compito di ricercare "tutte le informazioni utili a difendere, anche in attuazione di accordi internazionali, 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", formula che riecheggia quella contenuta nella legge n. 801 per indicare le missioni del SISDE.

Il cuore della riforma è qui, in quest'ampia elencazione di interessi alla cui tutela l'*intelligence* è chiamata a concorrere fornendo al Governo il proprio supporto normativo.

Non sembra azzardato rinvenire in tale elenco la prima declinazione legislativa, dal 1948 a oggi, dell'interesse nazionale, estesa dalla tradizionale dimensione politico-militare a quella economica, messa progressivamente in primo piano dalla competizione globale.

Torna alla mente un passo della sentenza n. 86 del 1977, nel quale la Corte costituzionale identificava il fondamento del segreto politico-militare nei "supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato" e "possono coinvolgere la esistenza stessa dello Stato"; "interessi istituzionali", sottolineava ancora la sentenza, che "devono attenere allo Stato-comunità e, di conseguenza, rimangono nettamente distinti da quelli del Governo e dei partiti che lo sorreggono".

La Corte pur non usando direttamente l'espressione "interesse nazionale", ne richiama il nucleo indefettibile mediante il ricorso alla classica formula ciceroniana della *salus rei publicae* e non la riferisce solo allo "Stato-ordinamento" ma anche allo Stato-comunità. Per un verso, dunque, la sentenza mette in risalto come questo interesse rivesta carattere "istituzionale", si ponga come "un interesse costituzionale superiore" ed esuli nettamente dall'indirizzo politico contingente, legato a Governi e maggioranze.

D'altro canto, se ben si guarda, il riferimento allo "Stato-comunità" anticipa il dibattito scientifico e l'evoluzione politica che nel mondo occidentale, a partire dagli anni Ottanta, hanno condotto al progressivo ampliamento delle nozioni di interesse nazionale e di sicurezza nazionale, estendendole oltre l'originario ambito "politico e militare" – classicamente riferito alla difesa dello Stato-ordinamento e dei suoi elementi costitutivi - fino ad includere interessi di natura economica, scientifica e industriale.

Questo è proprio il "perimetro" tracciato dalla legge n.124 del 2007 per inscrivervi le nuove missioni dell'*intelligence* italiana, un perimetro in cui si muovono soggetti pubblici e privati e che coincide, in buona sostanza, con lo spazio dello Stato-comunità.

Rileggendo oggi la sentenza n. 86 del 1977, troviamo così complessivamente delineata e posta alla base della sicurezza nazionale quell'idea che oggi siamo soliti sintetizzare descrittivamente nell'espressione "sistema-Paese"; il sistema-Paese chiamato in causa dalla competizione globale almeno quanto questa coinvolge le singole imprese, il sistema-Paese portatore del complesso degli interessi nazionali alla cui difesa i Servizi di *intelligence* sono chiamati dalla legge a concorrere fornendo informazioni ai decisori di Governo

Come dicevamo, questo appare, ogni giorno di più, il quadro di riferimento tenuto presente dal legislatore nell'improntare la riforma all'idea di "sistema".

Se il perimetro da difendere è quello descritto – ampio, complesso, articolato, fatto di istituzioni, ministeri, installazioni militari, apparati e aziende pubbliche, ma anche di imprese private di rilevanza strategica, di infrastrutture critiche sia pubbliche che private, e via elencando - e se la minaccia è quella che abbiamo prima delineata - globale quanto alla provenienza, trasversale per settori interessati e asimmetrica quanto agli attori - i Servizi non possono più operare come “monadi” e devono rinunciare ad una applicazione indiscriminata, “a tappeto” del binomio riservatezza/separatezza.

Per massimizzare, in quantità e qualità, le acquisizioni informative occorre, in primo luogo, saper “mettere a sistema” tutte le informazioni disponibili per trasformarle in conoscenza. A questo fine mira l’istituzione del “Sistema di informazione per la sicurezza”, in cui il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) posto alle dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri, ha innanzitutto il compito di portare a sintesi unitaria l’attività di ricerca informativa delle due Agenzie.

La seconda, fondamentale novità introdotta dalla riforma, è la previsione di una fitta trama di relazioni tra il Sistema-*intelligence* e il resto della Pubblica Amministrazione (Forze Armate e di polizia, ministeri, amministrazioni pubbliche, enti, anche a ordinamento autonomo ed enti ricerca, sia pubblici che privati) per consentire al primo di acquisire, e in qualche caso anche fornire, informazioni utili alla sicurezza della Repubblica.

E’ evidente che questa trama di relazioni deve essere sviluppata mantenendo i necessari livelli di sicurezza, ciò che pone problemi inediti e, certamente, rende i Servizi un po’ meno “segreti”.

E tuttavia, se questo è un prezzo, merita di essere pagato: infatti, solo ripensando l’*intelligence* per quello che è - un settore della Pubblica Amministrazione, collegato con gli altri e come gli altri tenuto ad operare in base alla legge, pur svolgendo attività “non convenzionali” – è oggi possibile realizzare quelle sinergie informative indispensabili per garantire al sistema-Paese una cornice informativa di sicurezza adeguata ai tempi.

I rischi aggiuntivi, in termini di tenuta della sicurezza delle informazioni, che certamente si affrontano in questo modo, sono largamente bilanciati dal guadagno, in termini di legittimazione, che ai Servizi deriva da una maggiore conoscenza delle loro attività da parte degli altri settori dell’Amministrazione e dell’opinione pubblica.

In questo stesso senso, sia pure su un diverso piano, opera il controllo parlamentare, l’altro pilastro della riforma: l’esistenza di un soggetto di alto livello politico-istituzionale,

impegnato nella verifica - “in modo sistematico e continuativo” (art. 30, comma, 2 della legge n. 124 del 2007) e con strumenti assai più incisivi che in passato - della rispondenza dell’attività degli organismi informativi al dettato costituzionale e legislativo, nonché all’“esclusivo interesse” della Repubblica - rappresenta una fondamentale garanzia di trasparenza nei confronti di tutta l’opinione pubblica, rafforzando l’applicazione del principio-base degli ordinamenti democratici, in virtù del quale il “segreto” rappresenta l’eccezione alla regola generale della pubblicità.

Una riforma che incide così profondamente su assetti e rapporti da cui dipende in larga misura la sicurezza della Repubblica, difficilmente può affermarsi se non è accompagnata da una nuova cultura.

Quella “cultura della sicurezza” di cui parla espressamente la riforma affidandone al DIS la “promozione e diffusione”, con una norma assolutamente innovativa per la comunità *intelligence* italiana.

Sulla scorta di fortunate esperienze straniere (ad esempio quelle maturate in Canada, Stati Uniti, Spagna e Romania) il DIS ha interpretato lo svolgimento di questa missione nella forma di un’“apertura” verso il mondo accademico, volta a creare collaborazioni con i singoli atenei per la messa a punto di iniziative formative riguardanti l’*intelligence* e la sicurezza nazionale.

In tale quadro si inserisce anche la serie di conferenze tenute dai vertici politico-istituzionali del Sistema di informazione in diverse sedi universitarie, per favorire la conoscenza dell’organizzazione e delle missioni dell’*intelligence* nazionale.

Grazie a questo lavoro e alla maggiore disponibilità di documenti pubblici riguardanti i Servizi di informazione che offrono materiale di studio e dibattito (le relazioni annuali del Governo e del COPASIR, i documenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla sicurezza informatica e cibernetica del Paese, gli interventi pubblici dei Presidenti del Consiglio dell’ultimo triennio) sta ora crescendo il numero di insegnamenti, corsi di perfezionamento e master in materia di *intelligence* e sicurezza attivi nelle nostre Università, pubbliche e private. Il cammino è ancora lungo ma la via è tracciata.

* Prefetto, responsabile della comunicazione istituzionale del Dipartimento informazioni per la sicurezza