

**UN'INTELLIGENCE
PER IL XXI SECOLO**

di

Germano Dottori

INTRODUZIONE

I servizi di informazione e sicurezza non sono generalmente amati dall'opinione pubblica né dai politici, che tendono a considerarli più come una fonte permanente di possibili problemi che come una risorsa strategica da utilizzare nel perseguimento di interessi nazionali legittimamente definiti attraverso il metodo democratico.

Le cause di questo approccio psicologico negativo - che non si riscontra solo in Italia¹ - sono sicuramente molteplici. Alcune trascendono il mondo della politica e della strategia, essendo direttamente riconducibili alla natura stessa dell'uomo, che diffida di tutto ciò che sfugge al suo controllo, non è immediatamente visibile eppure esercita un potere su di lui. Non per nulla, le persone che temono l'*intelligence* sono spesso le stesse che nutrono le più irrazionali forme di avversione nei confronti dell'energia nucleare, che condivide in gran parte queste caratteristiche di potenza ed opacità.

In altri casi, le perplessità e i dubbi che circondano il mondo dei servizi d'informazione e sicurezza sorgono in funzione degli interessi che vengono rappresentati. Per coloro che svolgono un'attività politica di carattere eversivo o che perseguono obiettivi suscettibili di compromettere il conseguimento di importanti interessi nazionali, i servizi d'intelligence non possono che essere percepiti come una minaccia. Ed in effetti, qualora svolgano al meglio la propria funzione, lo sono.

Si può sulla base di queste motivazioni, giustificare le crociate che vengono intraprese un po' ovunque nei confronti di queste essenziali strutture? In un certo senso, sì, nei limiti, però, in cui l'opinione pubblica esercita il suo diritto di controllo sulla conformità dell'azione dei poteri pubblici alla volontà popolare espressa attraverso il mandato parlamentare e gli atti d'indirizzo di Parlamenti liberamente eletti.

Quando, però, la polemica politica si spinge oltre questo limite per negare a priori

¹ Brigitte Henri, *Le Renseignement. Un enjeu de pouvoir*, Paris, 1998, p. 10.

l'utilità stessa delle strutture d'intelligence, questa giustificazione non regge più, ed assecondare queste spinte può rivelarsi pericoloso per la stessa sicurezza nazionale, sia dal punto di vista interno che internazionale.

Questo saggio nasce proprio dall'esigenza di spiegare per quali ragioni anche nell'età del dopo Guerra Fredda i servizi d'informazione e sicurezza abbiano conservato la propria ragion d'essere e per quali ragioni l'Italia non possa assolutamente privarsene.

Il presente studio - inoltre - pur indicando delle linee di tendenza e fotografando le formule istituzionali prescelte in passato ed attualmente in alcuni paesi di particolare interesse, non intende assolutamente avanzare alcuna proposta definita di carattere politico per il dibattito attualmente in corso sulla riforma dei servizi di informazione e sicurezza italiani.

Una rassegna delle principali proposte di legge presentate dal Governo e dai singoli parlamentari dal 1992 in poi è stata inserita solo allo scopo di permettere una ricognizione dei principali problemi sui quali si è focalizzato finora il dibattito. La speranza è che l'analisi incrociata delle preoccupazioni politiche espresse dai disegni di legge finora presentati, delle esigenze operative e dei possibili impieghi di un moderno sistema nazionale di intelligence, possa rappresentare un utile supporto alla riflessione di quanti, nei prossimi mesi o nei prossimi anni, saranno chiamati a decidere del futuro dei servizi d'informazione e sicurezza italiani. Per comprendere quali siano gli obiettivi strategici da conseguire ma altresì le inquietudini politiche da dissipare. Giacché il politico che decide delle riforme, almeno nei sistemi democratici, non agisce esclusivamente sulla base di considerazioni di carattere tecnico, ma tiene generalmente conto degli umori del suo elettorato.

Nel testo, si cercherà di dar conto di che cosa siano effettivamente i servizi informativi e di sicurezza e come siano nati, delle funzioni strategiche svolte dall'intelligence in tempo di pace e di guerra, della storia delle strutture che si sono specializzate in questo delicato genere di attività nel nostro paese. Con un occhio al passato, ma anche al presente e al futuro. Dove lo spazio riservato ai nuovi campi d'azione dell'intelligence ed ai nuovi ruoli dei servizi informativi sul piano geostrategico.

I servizi - è stato scritto - sono soprattutto uno strumento essenziale di adattamento al mutamento. Non si è mai visto uno Stato che abbia rinunciato - senza pagare uno

scotto - a sapere cosa fanno i propri vicini, i propri partner e, soprattutto, i propri potenziali avversari². Nell'epoca del dopo Guerra Fredda, in cui l'ordine bipolare ha ceduto il campo ad un sistema multipolare intrinsecamente più instabile e pericoloso³ - ancorchè caratterizzato dalla presenza di una superpotenza chiaramente dominante - sapersi adattare al cambiamento, anticipandolo e concorrendo a modellarlo in modo conveniente ai propri interessi nazionali, può garantire più rosee prospettive di stabilità politica e sviluppo economico.

Il problema quindi - ed il lettore non dovrebbe avere difficoltà a comprenderlo - non è quello di ridurre il potere delle tecnostutture d'intelligence per evitarne le interferenze con la dialettica politica interna, tanto più che non esiste attualmente alcun rischio di saldatura tra minacce esterne e minacce interne del tipo conosciuto nel corso della Guerra Fredda. S'identifica, invece, con la ricerca della formula che permette di trasformarle nel più agile ed efficace strumento a disposizione dello Stato - quindi di tutti noi - nel perseguimento degli interessi nazionali definiti attraverso il libero confronto delle opinioni.

Se questo saggio riuscirà a trasmettere in modo convincente questo concetto, avrà dato un contributo più che soddisfacente al presente dibattito.

Germano Dottori

² Cfr. ancora Brigitte Henri, op. cit., pp. 11-12.

³ Ferrante e Margherita Pierantoni, *Combattere con le informazioni. Dalla geopolitica alla realtà virtuale*, CeMiSS, FrancoAngeli, Milano, 1998, p. 62.

La legittimità sostanziale dei servizi e delle loro attività risiede negli alti interessi dello Stato e nel carattere non convenzionale del bene che si vuole acquisire o del pericolo da cui ci si vuole difendere [...] Di conseguenza, la legalità sostanziale dei <<servizi speciali>> si basa sulla legittimità dei fini, e può non corrispondere con la legalità formale ...

Francesco Cossiga

I

STATO ED INTELLIGENCE PUBBLICA IN ITALIA

Fondamenti funzionali, storici, politici e giuridici del servizio pubblico di intelligence

1.1. Che cosa è l'intelligence

Molti parlano di intelligence, pochi sanno effettivamente cosa sia e quali peculiarità abbia. Eppure, la natura stessa dell'attività di intelligence spiega per quale ragione gli Stati si dotino di organismi specializzati nello svolgimento di questa funzione.

E' intelligence tutto il complesso delle azioni più o meno "coperte" che sono finalizzate all'acquisizione di informazioni rilevanti per la conoscenza dei rischi e delle minacce che incombono sullo Stato, alla loro analisi ed alla loro diffusione verso i titolari del potere politico.

L'intelligence, in questo senso, differisce profondamente dall'attività investigativa, con la quale viene peraltro spesso confusa. L'investigazione, infatti, è per definizione "aperta", almeno negli Stati di diritto, ed il suo svolgimento, mirante ad assicurare il rispetto e la restaurazione della legge, è regolato solitamente da procedure formalizzate che garantiscono sotto più di un profilo il soggetto che la subisce. Chi è oggetto di

un'azione investigativa, ad esempio, è in primo luogo informato di quanto gli accade e gode di una serie di diritti: sia sufficiente a questo scopo menzionare lo stesso istituto dell'avviso di garanzia, che è stato introdotto per tutelare l'interesse dell'indagato ad essere informato dell'apertura di un'indagine sul suo conto. Destinatario ultimo dei prodotti dell'investigazione, inoltre, non è il potere politico, ma quello giudiziario.

Normalmente, invece, le informazioni raccolte dalle agenzie d'intelligence non possono provocare effetti giudiziari diretti. Gli elementi di prova acquisiti dai servizi informativi, ad esempio attraverso il *bugging* telefonico, non possono infatti essere prodotti in ambito processuale. Sono, invece, importanti nell'orientare le scelte del decisore politico ed addirittura indispensabili nella preparazione di operazioni più o meno "speciali", sia all'estero che sul piano interno, specialmente quando si tratti di reprimere lo spionaggio avversario o di individuare personalità ritenute pericolose per la sicurezza nazionale. Si pensi, a questo proposito, a tutto ciò che hanno fatto i servizi segreti israeliani nella caccia ai criminali nazisti ed, in particolare, nella vicenda che condusse nel Maggio 1960 alla cattura di Adolf Eichmann sul suolo argentino⁴.

Questa differenza aiuta a comprendere perché l'intelligence non sia tenuta ad osservare lo stesso stringente regime di garanzie che regola lo svolgimento dell'azione investigativa. L'intelligence, inoltre, ha funzioni generalmente più ampie di quelle dell'attività investigativa.

Quest'ultima, infatti, è orientata quasi esclusivamente alla repressione del crimine e quindi a garantire l'effettività dell'ordinamento giuridico. Il suo presupposto è la *notitia criminis*. Le sue finalità sono la difesa della legalità ed il suo ripristino, il *law enforcement*, anche se è possibile che alcuni organi deputati a queste funzioni facciano anche dell'intelligence, come capita, ad esempio, all'Fbi americano.

L'intelligence, invece, opera in vista della *salus rei publicae*. Il suo obiettivo è la sicurezza dello Stato inteso non tanto come ordinamento giuridico, cioè come sistema di norme, quanto come centro d'imputazione d'interessi politici ed economici, suscettibile di essere minacciato da un'infinità di soggetti interni ed esteri potenzialmente ostili. In questo senso, il ruolo delle agenzie d'intelligence somiglia più a quello delle Forze Armate che non a quello della Magistratura e delle Forze dell'Ordine.

⁴ Cfr. a questo proposito, Peter Z. Malkin e Harry Stein, *Nelle mie mani*, Milano, 1991. Eichmann venne di fatto sequestrato, interrogato e trasferito in incognito in Israele, dove peraltro venne poi sottoposto a regolare processo.

Inoltre, nell'intelligence, il momento della prevenzione riveste senza dubbio una maggiore importanza di quanto capiti nell'attività investigativa, che presuppone la commissione di reati e la necessità di restaurare la giustizia.

Nel concetto d'intelligence rientrano componenti offensive e difensive. Fra le prime si annovera certamente lo spionaggio classico, che mira all'acquisizione di informazioni su ogni soggetto d'interesse dello Stato: dal comportamento dei paesi vicini a quello dei potenziali avversari, fino ad includere la ricognizione del livello di avanzamento tecnologico dei competitori economici.

L'attività informativa offensiva - soprattutto in campo politico-militare - può essere poi condotta a livello strategico o tattico. Nel primo caso, le informazioni raccolte e processate sono quelle rilevanti per la formulazione degli obiettivi politici generali e l'impostazione della pianificazione militare. Nel secondo, invece, i dati ricercati riguardano soprattutto i rapporti di forza in aree circoscritte e le potenzialità dei sistemi d'arma degli eventuali avversari⁵.

La nozione di intelligence, però, comprende anche tutte le azioni poste in essere per impedire ad altri soggetti d'informarsi quando non addirittura per disinformarli: le attività informative difensive, o di controinformazione - ciò che va sotto il nome di controspionaggio o, anche, *counterintelligence*⁶ - ma anche azioni più offensive come l'intossicazione delle informazioni del soggetto bersaglio, il cui scopo è confonderne le percezioni.

Questa estensione spiega perché gli organismi nazionali d'intelligence svolgano anche attività nel campo del controspionaggio e della tutela del segreto di Stato, che rientrano nella sfera della sicurezza. Si parla così di Servizi informativi e di sicurezza proprio con riguardo a quegli apparati di Stato che operano nel campo dell'intelligence e del controspionaggio.

Tali Servizi sono normalmente "segreti", nel senso che la ricerca di informazioni, la loro valutazione e successiva diramazione sotto forma di "situazioni" - che è loro compito istituzionale - vengono solitamente effettuate in tutto o in parte in forma non palese⁷. A questa caratteristica tipica, i Servizi d'intelligence non possono rinunciare, dovendo operare con modalità che debbono essere riservate e protette, pena la svalutazione del proprio prodotto: per definizione, informazioni e valutazioni destinate

⁵ Edward N. Luttwak - Stuart L. Koehl, *La guerra moderna*, Milano, 1992, p. 93.

⁶ Ibidem.

⁷ Ambrogio Viviani, *Servizi Segreti Italiani 1815-1985*, Roma, 1985, pp. 25-26.

esclusivamente ad un ristretto novero di autorità.

A seconda dei mezzi impiegati nel suo svolgimento, l'attività informativa viene denominata *Humint*, *Techint* o *Sigint*. Nuovi neologismi vengono comunque costantemente conati.

Humint sta per Human Intelligence, e identifica le attività informative condotte impiegando risorse essenzialmente umane: fonti diplomatiche, giornalistiche, commerciali e, persino, turistiche. Fanno *Humint*, in questo senso, le spie tradizionali.

Le informazioni raccolte con mezzi tecnologici ricadono invece nella categoria *Techint*, che sta per Technological Intelligence, che si arricchisce di continuo di nuovi aspetti.

Quando si ottengono informazioni lavorando sulla decrittazione di comunicazioni o segnali più genericamente elettronici, si è nel campo del *Sigint*, o Signal Intelligence, che comprende la *Comint* - Communication Intelligence - e l'*Elint*, Electronic Intelligence⁸, campo in cui rientrano, tra le altre cose, la crittoanalisi classica e l'intercettazione delle comunicazioni.

Grande importanza ha poi l'*Imint* - o Imagery Intelligence - che s'identifica con lo spionaggio aereo e satellitare, e si sostanzia nell'acquisizione, l'elaborazione e la valutazione delle immagini provenienti dallo spazio atmosferico ed extratmosferico. Un settore, questo, in perenne sviluppo e di grandissima importanza tattica e strategica, essendo l'*Imint* essenziale, ad esempio, nell'*early warning* sulle zone di crisi e nella verifica del rispetto degli accordi di controllo o limitazione degli armamenti (si pensi alla crisi di missili di Cuba del 1962, quando la ricognizione aerea americana rivelò al mondo l'esistenza nel paese di Castro di rampe abilitate al lancio di missili balistici).

1.2. L'intelligence di Stato come strumento essenziale dell'azione di governo nel campo della politica di sicurezza nazionale

Il bisogno degli Stati di dotarsi di apparati di intelligence nasce dal fatto che il possesso e il controllo delle informazioni sono essenziali fattori di sicurezza.

Lo Stato deve informarsi, impedire ai suoi rivali di informarsi e, ove necessario, disinformarli, per acquisire, dilatare o conservare un vantaggio nei loro confronti e

⁸ Edward N. Luttwak - Stuart L. Koehl, op. cit., p. 93.

proteggere i propri interessi nazionali⁹.

Questo vantaggio può assumere una gran varietà di forme: può trattarsi della cognizione di una vulnerabilità del potenziale avversario così come della perfetta conoscenza delle sue intenzioni politiche, degli obiettivi ai quali mira e dei mezzi che intende impiegare per conseguirli. Può altresì configurarsi come il mantenimento di un'incertezza negli interlocutori in merito alla propria effettiva volontà o come la deliberata mistificazione di una politica.

In questo senso, l'azione d'intelligence è effettivamente simile, nelle sue finalità, alla difesa militare dello Stato - cui è stata, del resto, intrinsecamente collegata fin dalle origini¹⁰ - e non è un caso che in quasi tutti gli ordinamenti esistenti questa funzione sia tuttora del tutto o in parte svolta da organi "dedicati" appartenenti alle Forze Armate o loro diretta emanazione.

Deriva da questa natura e dalle finalità dell'azione d'intelligence il carattere peculiare della legittimità degli apparati che la svolgono: una legittimità <<sostanziale>>, che si basa sugli interessi nazionali perseguiti o tutelati e che si collega anche alla <<non convenzionalità>> dei beni che si vogliono acquisire e dei pericoli da cui ci si vuole proteggere¹¹.

Conseguentemente, a conferire carattere legale ad azioni che ricadrebbero altrimenti molto spesso in fattispecie penali non può essere il criterio della conformità alla legge, bensì l'aderenza a fini legittimi, determinati dal Governo secondo le procedure costituzionalmente previste e da questo comunicati sotto forma di direttive, circolari o altro ai Servizi preposti¹².

Non si vede, del resto, in che modo si potrebbe svolgere attività informativa o di controspionaggio all'estero senza incorrere nell'infrazione di qualche legge straniera.

⁹ Lo stesso Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza, nel suo *Primo Rapporto sul Sistema di Informazione e Sicurezza*, risalente alla primavera del 1995, lo ha esplicitamente riconosciuto: <<Lo Stato democratico ha diritto alla ricerca di informazioni riservate ed all'acquisizione di notizie in qualsiasi modo rilevanti per la difesa della propria integrità e della sicurezza pubblica>>. Senato della Repubblica - Camera dei Deputati, Relazione del Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza e per il Segreto di Stato, Doc. XXXIV, n. 1, *Primo Rapporto sul Sistema di Informazione e Sicurezza*, Comunicata alla Presidenza il 6 Aprile 1995, p.11. Cfr. anche Ambrogio Viviani, op. cit., p. 15.

¹⁰ Di questo collegamento si rinviene traccia persino nella Bibbia, dove è scritto che il Signore ordinò a Mosè di inviare alcuni uomini <<a spiare nella terra di Canaan>> per giudicare l'entità della resistenza che sarebbe stata opposta agli israeliti. L'esistenza di forme organizzate di spionaggio di Stato è comprovata anche con riguardo agli Assiro-Babilonesi ed all'Antico Egitto. Cfr. sul punto, Marco Cannavici, *Il personale dei servizi di "Intelligence"*, in <<Informazioni della Difesa>>, n. 4/1996, p. 10.

¹¹ Francesco Cossiga, *Intelligence: istruzioni per l'uso*, in *liMes*, 3/1997, p. 270.

Lo smantellamento della rete spionistica austro-ungarica che aveva organizzato una grave campagna di sabotaggi in Italia tra il 1915 ed il 1916 non sarebbe stato possibile senza la violazione - da parte del controspionaggio navale italiano - del consolato austriaco di Zurigo, da dove tutte le operazioni erano dirette. Un atto sicuramente illegale, questo, ma certamente legittimo, alla luce dell'interesse protetto (la sicurezza nazionale) e dell'obiettivo perseguito (l'individuazione delle spie introdotte da un paese nemico sul proprio territorio, in tempo di guerra, e dei loro complici).

Agli apparati d'intelligence è solitamente accordata una possibilità di sfuggire al rigoroso rispetto della legge anche sul piano interno, seppure la questione si configuri certamente più delicata, ed è proprio per questo motivo che negli Stati di diritto si cerca di separare le attività informative dei Servizi da quelle investigative svolte dagli organi di polizia, che sono tenuti al rispetto assoluto della legalità formale, dati gli effetti giuridici incombenti sui soggetti che subiscono la loro azione¹³.

1.3. Breve storia dei servizi d'intelligence in Italia dall'unificazione nazionale al 1977¹⁴

Lo stretto rapporto tra attività d'intelligence e difesa militare spiega alcune caratteristiche che hanno contraddistinto in Italia, ma per la verità anche altrove, il processo di creazione dei Servizi deputati al suo svolgimento.

Nei primi sessanta anni di vita del Regno, l'istituzione, la direzione e l'organizzazione dei Servizi informativi e di sicurezza italiani venne rimessa esclusivamente all'esecutivo, in virtù della prevalenza degli aspetti militari nell'attività d'intelligence e dell'esistenza di una prerogativa regia in materia di politica di difesa nazionale sancita dallo Statuto Albertino. Ma anche in seguito, con l'avvento della Repubblica, per ben trenta anni la disciplina dei servizi rimase quasi esclusivamente nella sfera dei poteri di autorganizzazione dell'Amministrazione.

La prima "polizia informativa" dello Stato unitario italiano nacque all'indomani

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Per tutta la parte della ricostruzione storica, cfr. Giovanni Cocco, *Profili organizzativi dei servizi per l'informazione e la sicurezza*, in AA.VV., *Segreto di Stato e Servizi per le informazioni e la sicurezza*, Roma, 1978, pp. 153-57; Alberto Massera, *Servizi di informazione e di sicurezza*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XLII, Milano, pp. 393-96; Ambrogio Viviani, *Servizi Segreti Italiani 1815/1985*, Roma, 1985; Antonio Mazzei, *I servizi segreti deviati*, in <<Difesa Oggi>>, Anno XVII, Ottobre 1993, pp. 457-58.

della proclamazione del Regno, nel 1863, con la costituzione di un Ufficio Informazioni all'interno dello Stato Maggiore del Regio Esercito. Tale Ufficio, posto al comando del Colonnello Edoardo Driquet, ebbe tuttavia vita breve e venne sciolto nel 1866 al termine della fallimentare esperienza fatta nella III Guerra d'Indipendenza, dopo le sconfitte di Custoza e Lissa.

Nel 1880, fu la volta del Ministero dell'Interno, che provvide a dotarsi di un proprio ufficio riservato. Si gettarono così, più di un secolo fa, le premesse di quel dualismo che ancora sussiste nell'intelligence italiana.

Nel 1890, il disciolto Ufficio Informazioni del Regio Esercito venne ricostituito ed affidato alla direzione del Colonnello Felice De Chaurand De Saint Eustache. Si trattava ancora di un organo snello, come prova il fatto che ebbe in dotazione organica solo un capitano – con funzioni di segreteria – ed un ufficiale dei Carabinieri addetto a funzioni di polizia e controspionaggio.

Nei quattro anni che vanno dal 1914 al 1919, questo embrionale sistema binario venne sconvolto da una vera e propria proliferazione di uffici informativi. Ne apparvero a livello di Presidenza del Consiglio e presso i Ministri della Guerra e della Marina, mentre il Ministro dell'Interno ed il Comando Supremo del Regio Esercito potenziarono e svilupparono i propri uffici creati nei decenni precedenti. Poi giunsero la crisi dello Stato liberale e l'avvento del fascismo al potere. Così, dopo una serie di attentati a Mussolini, anche il Partito Nazionale Fascista provvide a dotarsi di un proprio servizio d'intelligence, creando alla fine del 1926 l'Ovra, l'Opera Vigilanza e Repressione Antifascismo, con il compito di occuparsi dello spionaggio politico e delle operazioni speciali di diretto interesse del regime.

Nel 1925 ebbe luogo il primo intervento di riordino e razionalizzazione del sistema e, per la prima volta, si ricorse ad uno strumento normativo avente valore di legge. Con il Regio Decreto 15 Ottobre 1925, n. 1909, infatti, i Servizi preesistenti in ambito militare vennero riorganizzati ed in parte accorpati nel nuovo Sim - Servizio Informazioni Militari – che fu contestualmente sottoposto al Capo di Stato Maggiore Generale, l'organo militare di vertice interforze.

Poco più tardi, con il Regio Decreto Legge 6 Febbraio 1927, n. 68, quest'ultimo venne a sua volta posto alle dirette dipendenze del Capo del Governo. In questo modo, il vertice dell'esecutivo assunse il controllo diretto dell'intelligence.

Significativamente, comunque, né il R.D. 1909/1925 né il R.D.L. 68/1927

provvidero a disciplinare il neonato Sim. Conseguentemente, ordinamento, attribuzioni e dotazioni organiche del nuovo servizio restarono ancora nella potestà dell'amministrazione, cioè rimessi alle determinazioni dei dicasteri militari e del Ministro delle Finanze.

Di fatto, la centralizzazione operò soltanto parzialmente. Restarono, infatti, in funzione, ancorchè sottoposti al coordinamento del Sim, i servizi della Regia Marina (il Sis, Servizio Informazioni Segrete) e della neonata Regia Aeronautica (il Sia, Servizio Informazioni Aeronautica), e lo stesso Sim si specializzò nella raccolta di informazioni per il Regio Esercito, operando alle dirette dipendenze del Capo di Stato Maggiore di Forza Armata. Ciò spinse, tra l'altro, il Capo di Stato Maggiore Generale a dotarsi di un proprio, nuovo, ufficio informazioni.

Nel 1940, apparve, seppur per un breve periodo, anche un organismo centralizzato per il controspionaggio, il C.C.M.S.S. (Centro di Controspionaggio Militare e Servizi Speciali), posto alle dipendenze del Sottosegretario per l'Esercito, presso il Ministero della Guerra.

La caduta del fascismo, la fine della monarchia e l'avvento della Repubblica non ebbero ripercussioni sostanziali sull'organizzazione dei Servizi ereditata dal precedente regime, almeno nelle sue grandi linee, ma provocarono importanti correzioni a livello di alta amministrazione e nel raccordo tra le tecnostutture operative dell'intelligence ed i vertici politici.

Nel 1947, vennero ricostituiti gli Stati Maggiori di Forza Armata ed ognuno si dotò del rispettivo Sios – Servizio Informazioni Operative e Situazioni¹⁵. Con il Decreto Legislativo 21 aprile 1948, n. 955, inoltre, il compito di coordinare l'attività dei servizi d'informazione venne attribuito al Capo di Stato Maggiore della Difesa, nuovo organo monocratico di vertice interforze, mentre questi passava dalle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio a quelle del Ministro della Difesa. In questo modo, il Presidente del Consiglio perdeva il controllo diretto della politica di difesa, di quella militare e della stessa politica informativa e di sicurezza, a vantaggio del Ministro della Difesa.

Poco dopo, nel 1949, raggruppati i tre dicasteri militari nel Ministero della Difesa, dall'Ufficio informazioni dello Stato Maggiore dell'Esercito scaturì, con un altro atto

¹⁵ I Sios vennero a coincidere con i II Reparti degli Stati Maggiori di Forza Armata. Ognuno si strutturava a sua volta su tre Uffici. Cfr. Carlo Jean, *Il Ministero della Difesa*, Roma, 1991, p. 95.

interno all'amministrazione solo successivamente confermato dalla legge¹⁶, il Sifar – il Servizio Informazioni Forze Armate – che subentrò nelle funzioni originarie del Sim.

Il Sifar si strutturò su tre Uffici - il D (difesa), l'R (ricerche) e l'S (situazioni) - assumendo, oltre ai tradizionali compiti d'intelligence politico-militare esterna, la responsabilità della tutela della sicurezza interna e del controspionaggio. L'Ufficio D, conseguentemente, venne particolarmente sviluppato e dotato, tra l'altro, di ben 23 centri territoriali di controspionaggio, di cui 5 nella sola città di Roma¹⁷. L'intelligence italiana era entrata nel clima della Guerra Fredda.

Nel 1965 ebbe luogo un nuovo intervento legislativo di riordino, ma ciò nonostante ancora una volta la disciplina dei Servizi italiani rimase essenzialmente rimessa all'autorganizzazione amministrativa. Con il Decreto del Presidente della Repubblica 1477/1965, infatti, ci si limitò a confermare la sottoposizione del servizio informativo unificato alla “sovrintendenza” del Capo di Stato Maggiore della Difesa. Contestualmente, al menzionato servizio unificato si attribuirono <<compiti informativi di tutela del segreto militare e di ogni altra attività di interesse nazionale per la sicurezza e la difesa del Paese>>, inclusa l'opera di prevenzione delle azioni dannose per il <<potenziale difensivo del paese>> (articolo 2, lettera g).

Con una successiva circolare adottata il 25 Giugno 1966 dal Ministro della Difesa pro tempore, Tremelloni, rimasta segreta fino al 13 Dicembre 1977, si provvide a sciogliere il Sifar e costituire il Sid - Servizio Informazioni Difesa - determinandone contestualmente incarichi e struttura.

Al Sid venne dato il compito di acquisire <<tutte le informazioni utili per la difesa e la sicurezza nazionale>>, di organizzare e condurre la lotta contro le attività informative straniere e, più in generale, le attività potenzialmente pericolose o dannose per la difesa e sicurezza nazionale nonché quello di monitorare la situazione politica, economica, industriale, militare e scientifica dei paesi stranieri <<di interesse>>.

In vista di questi obiettivi, il Sid venne organizzato su tre Sezioni: la I, la S e la D, incaricate, rispettivamente della raccolta delle informazioni attraverso lo spionaggio politico e militare, della loro analisi ed, infine, del controspionaggio e delle operazioni interne. Per effettuare queste ultime, il Sid mantenne i 23 distaccamenti territoriali del

¹⁶ La Legge 624/1950. La disposizione del Ministro della Difesa Pacciardi istitutiva del servizio militare unificato risale invece al 30 Marzo 1949. Il Sifar venne costituito sulle sue basi poco dopo, il 1° Settembre 1949.

¹⁷ Virgilio Ilari, op. cit., p. 452.

Sifar.

La disponibilità di una struttura territoriale sul suolo nazionale, le possibili connessioni tra la minaccia esterna (sovietica) e l'eversione interna, l'ampiezza e genericità degli obiettivi assegnati facilitarono le sovrapposizioni operative con le attività della Divisione Affari Generali e Riservati del Ministero dell'Interno, frattanto ricostituita nel 1948 ed a sua volta rimpiazzata prima dall'Ispettorato Generale contro il Terrorismo e, dopo il 31 Luglio 1976, dal Servizio di Sicurezza (Sds).

Con l'istituzione di quest'ultimo, complice l'aggravarsi dell'emergenza terroristica, l'intelligence nazionale si pose definitivamente sulla strada dell'organizzazione binaria che ebbe la sua consacrazione con la Legge 801/1977.

1.4. La Legge 801/1977 e gli altri provvedimenti legislativi rilevanti per l'organizzazione attuale dell'intelligence statale italiana.

Alla luce di quanto detto finora, la Legge 24 Ottobre 1977, n. 801 rappresentò un importante punto di svolta nella storia dell'ordinamento italiano. Per la prima volta, infatti, l'intelligence nazionale venne interessata da un provvedimento legislativo organico di riordino dell'organizzazione e delle funzioni dei Servizi. Non era un atto amministrativo a sciogliere il Sid e l'Sds, come era accaduto al Sifar, ma una Legge, ed era una Legge a creare i nuovi Servizi: il Sismi, il Sisde ed il Cesis.

Con questo provvedimento, inoltre, il Presidente del Consiglio recuperava, almeno nominalmente, il controllo sulla politica informativa e di sicurezza, che aveva perduto nel 1948 a favore del Ministro della Difesa.

D'altro canto, però, la Legge 801/1977 confermava e consolidava l'opzione amministrativa già fatta in favore del pluralismo dei servizi d'intelligence, coronando una tendenza in atto dagli anni '80 del secolo scorso, che nella natura del sistema politico post-bellico aveva trovato una nuova ragione d'essere.

La scelta pluralista, infatti, rispondeva meglio di ogni altra alle esigenze di un sistema che era strutturalmente più incline alla parcellizzazione che alla concentrazione del potere. La separazione e specializzazione dei Servizi avrebbero facilitato il controllo politico sulle tecnostutture preposte all'esercizio delle attività d'intelligence ed, al contempo, permesso ai partiti maggiori che davano vita alle coalizioni di governo

di poter contare su proprie sorgenti d'informazione, controllandosi a vicenda¹⁸.

La Legge 24 Ottobre 1977, n. 801 è tuttora il pilastro fondamentale del sistema, che ruota intorno a due organismi, il Sismi ed il Sisd, posti sotto il coordinamento di un terzo, il Cesis, e la direzione delle massime autorità di Governo: il Presidente del Consiglio dei Ministri, innanzitutto, e, per la parte di propria competenza, i Ministri della Difesa e dell'Interno.

In forza di questa legge, infatti, il Capo del Governo ha l'alta direzione della politica informativa e di sicurezza; il Sismi - Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare - è alle dipendenze del Ministro della Difesa, mentre il Sisd - Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica - si trova sottoposto al Ministro dell'Interno.

Pur essendo soggetti ai rispettivi Ministri, né il Sismi né il Sisd possono, peraltro, ritenersi inquadrati nei rispettivi Ministeri. Debbono invece reputarsi "uffici autonomi governativi" sottoposti alla direzione ed al controllo personale del Ministro della Difesa e di quello dell'Interno ed, in ultima istanza, del Presidente del Consiglio¹⁹.

La Legge 801/1977 è altresì la fonte in cui si rinviene la definizione delle sfere di competenza dei due Servizi. Al Sismi, in particolare, ha attribuito il compito di svolgere attività informativa e di sicurezza <<per la difesa sul piano militare dell'indipendenza e della integrità dello Stato da ogni pericolo, minaccia o aggressione>>, incluso il controspionaggio (articolo 4).

Al Sisd, invece, ha rimesso <<tutti 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*>>.

Questa partizione di responsabilità spiega la diversa dipendenza dei due Servizi e la loro differente ragion d'essere. Mentre il Sismi, infatti, deve concorrere con la propria attività d'intelligence alla sicurezza ed alla difesa dello Stato contro ogni genere di minaccia alla sua indipendenza ed integrità, con particolare attenzione alle sorgenti di rischio esterno di natura politico-militare, il Sisd è stato incaricato di affiancare con la sua azione d'intelligence l'azione investigativa e repressiva delle

¹⁸ Cfr. sul punto, Virgilio Ilari, *Storia militare della Prima Repubblica*, Ancona, 1994, pp. 450ss.

¹⁹ Così si espresse presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato l'allora Ministro dell'Interno Francesco Cossiga, intervenendo il 12 Ottobre 1977 nella discussione del Disegno di Legge poi divenuto Legge 801/1977. Testo citato in Camera dei Deputati-Senato della Repubblica, Doc. XXXIV, n. 2, *Relazione del Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza e per il Segreto di Stato sul sistema di reclutamento del personale del Sisd*, p. 15.

Forze di polizia nei confronti dei gruppi e delle organizzazioni eversive che praticano il terrorismo (articolo 6).

Il carattere eminentemente politico-militare dell'azione del Sismi emerge anche dalle responsabilità affidategli in materia di controspionaggio, un'attività di sicurezza interna che non è stata ricompresa tra le missioni del Sisd proprio in virtù del suo rapporto con la difesa militare dello Stato. Inoltre, una previsione specifica della Legge 801/1977, l'articolo 5, ha collegato il Sismi ai Sios - i servizi che operavano all'interno delle singole Forze Armate nel campo dell'intelligence e della sicurezza strettamente tecnico-militare e con funzioni di polizia militare, recentemente sostituiti dal Ris Difesa.

Questa non era, peraltro, una novità. I Sios di Forza Armata, infatti, erano nati nel 1947, insieme al Ministero della Difesa, proprio per provvedere specificamente a questi aspetti circoscritti dell'azione intelligence ed assicurare la protezione del segreto militare all'interno delle singole Forze Armate, lasciando agli organi antesignani del Sismi - Sim, Sifar e Sid - l'intelligence politico-strategica.

Al di sopra dei due Servizi, alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio - si noti, del *Presidente*, non della *Presidenza* - la Legge 801/1977 ha collocato il Cesis - Comitato Esecutivo per i Servizi di Informazione e di Sicurezza - con il compito di fornire al Capo del Governo <<tutti gli elementi necessari>> a coordinare Sismi e Sisd, nonché di analizzare i rapporti provenienti dai due Servizi in vista dell'elaborazione di <<situazioni>>, cioè di scenari interpretativi e predittivi di sintesi ad uso del decisore politico (articolo 3).

Il sistema delineato dalla Legge 801/1977 è stato successivamente integrato da un complesso di atti normativi che sono stati progressivamente adottati per dotare l'ordinamento dei mezzi necessari a fronteggiare le nuove minacce che via via apparivano.

Attenuatasi, nel corso degli anni '80, la gravità della sfida portata dal terrorismo politico alla sua sicurezza, lo Stato si è infatti concentrato sul contenimento della minaccia rappresentata dalla grande criminalità organizzata, dando vita ad alcune nuove figure e strutture istituzionali "ad hoc" e ricorrendo alle risorse ed alle metodologie operative dell'intelligence.

Nel Settembre 1982, sull'onda emotiva determinata dall'uccisione a Palermo del Generale-Prefetto Carlo Alberto Dalla Chiesa, è stato innanzitutto costituito l'Alto

Commissariato per la Lotta alla Criminalità Organizzata, un organo straordinario di polizia non giudiziaria che era certamente dotato di capacità informative. Poi, a fine 1991, all'Alto Commissariato è subentrata la Dia, Direzione Investigativa Antimafia, un più complesso e potente organo interforze di polizia giudiziaria²⁰ che doveva intensificare lo sforzo di contrasto alla criminalità organizzata ma che non era abilitato allo svolgimento di attività di intelligence. Al contrario di quello che comunemente si crede, infatti, la Dia non è mai stata un organo informativo in senso stretto, ma investigativo²¹.

Ritenendosi comunque necessaria all'efficacia dell'azione antimafia la partecipazione dell'intelligence, mentre si creava la Dia, si provvedeva immediatamente a collegarla a Sismi e Sisde con un duplice raccordo, personale e funzionale al tempo stesso.

Da un lato, con la Legge 410/1991, i Direttori di Sismi e Sisde venivano chiamati a far parte del nuovo *Consiglio Generale per la Lotta alla Criminalità Organizzata*, posto sotto la presidenza del Ministro dell'Interno e composto, oltre che dai Direttori dei due Servizi, dal Capo della Polizia, dai Comandanti Generali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza e dal Direttore della Dia (in luogo dell'originario Alto Commissario per la Lotta alla Criminalità Organizzata).

Dall'altro, la stessa legge attribuiva al Sismi (per l'estero) ed al Sisde (per l'area interna) il compito di svolgere attività informativa e di sicurezza rispetto ad ogni pericolo o forma di eversione della criminalità organizzata minacciante le istituzioni e la convivenza civile, con l'obbligo di comunicare all'Alto Commissario, e poi al Direttore della Dia, ogni elemento acquisito rilevante ai fini della comprensione e della repressione del fenomeno mafioso (articolo 2, comma 2, Legge 410/1991).

In questo modo, con l'ingresso del Sismi nel campo del contrasto alla criminalità organizzata, seppure sul piano internazionale, è stata significativamente alterata l'originaria partizione di competenze esistente tra i due Servizi. Una conseguenza inevitabile del carattere transnazionale di questo genere di minaccia.

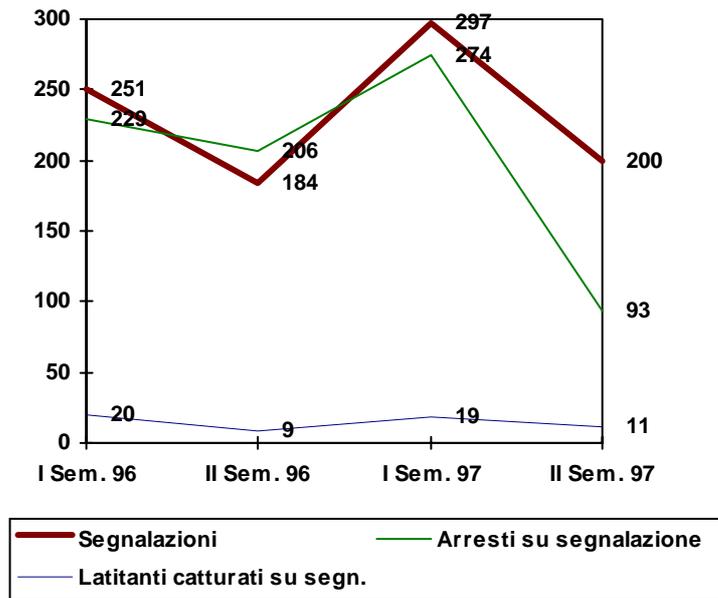
Di questa attività di concorso, svolta con i meccanismi classici delle informative e

²⁰ Cfr. ancora Antonio Mazzei, op. cit., p. 460.

²¹ La natura investigativa della Dia è confermata anche dalla sua struttura. Al di sotto del Direttore, operano due Vicedirettori, uno preposto all'area tecnico-operativa ed uno, invece, preposto all'area amministrativa. Al di sotto, vi sono tre Reparti: per le Investigazioni Preventive, per le Investigazioni Giudiziarie e per le Relazioni Internazionali a fini investigativi. Sul territorio, la Dia dispone di 12 Centri operativi e 6 Sezioni operative.

delle segnalazioni, dal momento che agli appartenenti ai Servizi è precluso l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, le relazioni semestrali sull'azione dei servizi trasmesse dal Governo al Parlamento danno puntigliosamente conto.

Il concorso del Sisde all'attività investigativa



Fonte: Senato della Repubblica e Presidenza del Consiglio, 1996-97

Così, ad esempio, nell'ambito del contrasto al crimine organizzato, è stato reso noto che il Sisde ha inviato alla polizia 251 segnalazioni nel primo semestre del 1996, 184 nel secondo, 297 nel primo del 1997 ed altre 200 nel secondo, permettendo l'arresto di 229 persone nel primo semestre del 1996, 206 nel secondo, 274 nel primo del 1997 e 93 nel successivo. Arresti cui occorre aggiungere la cattura di 59 latitanti²².

Anche il Sismi risulta aver dato un contributo rilevante in questo campo, inviando numerose segnalazioni alle autorità di polizia tanto ai fini del contrasto alla criminalità organizzata quanto del monitoraggio dell'immigrazione clandestina.

In particolare, stando ai dati pubblicati sulle citate relazioni, il Sismi ha inoltrato 381 segnalazioni relative a personalità sospette nel primo semestre 1996, 339 nel secondo e 194 nel primo 1997. Nel solo 1996, inoltre, il Sismi ha permesso il fermo di oltre 8.000 stranieri giunti irregolarmente sul territorio nazionale²³.

Nel 1994, a dibattito sulla riforma dell'intelligence ormai aperto, sono stati compiuti due passi ulteriori nel perfezionamento dell'organizzazione dell'attuale sistema.

Innanzitutto, con il D.P.R. 11 Novembre 1994, n. 680 si sono disciplinate le

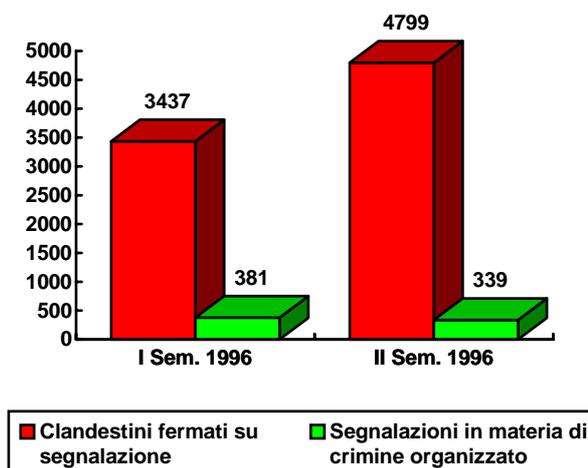
²² Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Doc. XXXIII, nn. 1, 2 e 3, *Relazione sulla politica informativa e della sicurezza*, Primo Semestre 1996, Secondo Semestre 1996, Primo Semestre 1997.

²³ Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Doc. XXXIII, nn. 1 e 2, op. cit..

modalità di trattamento e trasmissione delle informazioni riservate all'interno della Pubblica Amministrazione. Ed è proprio nell'ambito del regolamento varato con questo decreto che è stata formalizzata l'istituzione della Ans, l'Autorità Nazionale per la Sicurezza e protezione delle informazioni coperte dal segreto di Stato (articolo 1, lettera e).

Lo stesso D.P.R. 680/1994 ha inoltre imposto di integrare ed interconnettere i sistemi informativi per la sicurezza dello Stato in modo tale da permettere la canalizzazione dei flussi informativi dal Sismi e dal Sisde verso il Cesis (articolo 3, commi 1 e 3), e quindi consentire a quest'ultimo di esercitare i compiti di coordinamento attribuitigli dalla Legge 801/1977.

Il concorso del Sismi all'attività delle forze di polizia Antimmigrazione e contrasto al crimine organizzato



Fonte: Senato della Repubblica, 1996

Con un secondo atto, il D.P.R. 20 Dicembre 1994, n. 756 si è invece provveduto a disciplinare per via regolamentare il funzionamento del Ciis - Comitato Interministeriale per le Informazioni e la Sicurezza - la cui istituzione risaliva alla stessa Legge 801/1977 (articolo 2).

Presieduto dal Presidente del Consiglio e composto dai Ministri degli Esteri, dell'Interno, di Grazia e Giustizia, della Difesa, dell'Industria e delle Finanze (articolo 1, comma 1), con funzioni eminentemente consultive, il Ciis è stato con questo provvedimento organicamente collegato al Cesis. Al Segretario Generale del Cesis è stato infatti rimesso il Segretariato del Ciis (articolo 2, comma 1). Inoltre, l'ufficio di segreteria del Ciis è stato inserito all'interno della Segreteria Generale del Cesis

(articolo 2, comma 3).

Nel 1997, infine, la ristrutturazione in senso interforze dei vertici militari, operata con la Legge n. 25 del 18 Febbraio, ha provocato l'inizio di un processo di riorganizzazione dei servizi di Forza Armata - i già richiamati Sios, inquadrati nei II Reparti degli Stati Maggiori dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica - le cui funzioni sono state concentrate nel nuovo Ris, il Reparto per le Informazioni e la Sicurezza dello Stato Maggiore della Difesa²⁴.

Questo nuovo assetto, oltre che più funzionale ed adeguato alle nuove responsabilità del vertice militare interforze, sembra anche più rispondente alle originarie previsioni del già richiamato D.P.R. 1477/1965, che alla lettera g) dell'articolo 2 menzionava espressamente un servizio unificato interforze, alle dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa.

1.5. L'architettura attuale del sistema d'intelligence italiano

In seguito a questo complesso di misure legislative, integrato da atti di autorganizzazione in larga parte riservati, emanati dalle Pubbliche Amministrazioni interessate, l'organizzazione dell'intelligence statale italiana ha assunto, come si è visto, connotazioni spiccatamente pluralistiche. Sembra opportuno ricapitolarne gli elementi principali.

1.5.1. Il vertice: il Presidente del Consiglio ed i Ministri della Difesa e dell'Interno

Il sistema ha il suo vertice politico nel Presidente del Consiglio dei Ministri, da cui dipendono direttamente, seppur per linee differenti, il Cesis ed i Ministri della Difesa e dell'Interno, responsabili rispettivamente del Sismi e del Sisd. Il Capo del Governo è anche *trait d'union* tra le tecnostutture informative, da un lato, ed il Parlamento, dall'altro.

Spettano al Presidente del Consiglio, in effetti, l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento della politica informativa e sicurezza, ex articolo 1

²⁴ In base all'articolo 7 della Legge 25/1997, per il quale <<sono unificate presso lo Stato Maggiore della Difesa le attribuzioni e le attività generali concernenti la pianificazione, la predisposizione e l'impiego delle Forze Armate, nonché le attività svolte nell'ambito delle strutture centrali di Forza Armata suscettibili di accorpamento interforze>>.

della Legge 801/1977, mentre i Ministri della Difesa e dell'Interno, sulla base delle direttive e delle disposizioni del Capo del Governo, determinano ordinamento ed attività, rispettivamente, del Sismi e del Sisde.

Al Presidente del Consiglio sono attribuite, inoltre, la presidenza del Cesis e la titolarità dei poteri concernenti la tutela del segreto di Stato, anche se in via di fatto queste funzioni sono state spesso delegate.

La prima carica, di natura politica, è stata infatti più volte affidata ad un Sottosegretario indicato dal Capo del Governo²⁵.

La seconda responsabilità, invece, è stata rimessa fino al Febbraio 1991 al Direttore del Sismi²⁶ - anche per via di esigenze connesse all'appartenenza dell'Italia alla Nato - e dal Luglio successivo al Segretario Generale del Cesis. Solo tra il Febbraio ed il Luglio 1991 è stata esercitata direttamente dal Presidente del Consiglio, che era Giulio Andreotti²⁷.

Nel campo delle attività informative e di sicurezza non ha alcun potere, invece, il Capo dello Stato, anche se gli è generalmente riconosciuta la titolarità di un <<diritto all'informazione>>²⁸.

Quanto al Ministro della Difesa ed al Ministro dell'Interno, dispongono del potere di stabilire l'ordinamento e gestire l'attività rispettivamente di Sismi e Sisde, nell'ambito delle più generali direttive impartite dal Presidente del Consiglio, funzioni che esercitano attraverso l'emanazione di decreti ministeriali e direttive. Rispondono, inoltre, sul piano politico dell'operato e delle stesse strutture dei due Servizi, anche se gli indirizzi e le regole unitarie cui questi si debbono attenere ricadono tra le responsabilità del Presidente del Consiglio, che non a caso è anche l'interlocutore del Comitato Parlamentare per i Servizi Informativi e di Sicurezza.

²⁵ Questa facoltà di delega non è stata tuttavia esercitata con continuità e non pare avere avuto grande rilevanza dal punto di vista tecnico-operativo. Se ne sono comunque avvalsi Andreotti nel 1979, Cossiga, nel 1979-80, Forlani, nel 1980-81 (tutti in favore di Francesco Mazzola), Fanfani, nel 1982-83 (in favore di Michele Zolla) e nel 1987 (in favore di Nicola Sanese). Ha chiuso la serie Ciriaco De Mita, nel 1988-89, delegando prima Angelo Sanza e poi Emilio Rubbi. Cfr. Senato della Repubblica - Camera dei Deputati, Relazione del Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza e per il Segreto di Stato, *Primo Rapporto sul Sistema di Informazione e Sicurezza*, op. cit., pp. 17-18.

²⁶ Nel periodo 1978-81, il Generale Giuseppe Santovito; dal 1981 al 1984, il Generale Ninetto Lugaresi; dal 1984 al 1991, l'Ammiraglio Fulvio Martini.

²⁷ Cfr. Senato della Repubblica - Camera dei Deputati, Relazione del Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza e per il Segreto di Stato, Doc. XXXIV, n. 1, *Primo Rapporto sul Sistema di Informazione e Sicurezza*, op. cit., p. 21.

²⁸ Ugo Rossi Merighi, *Problemi attuali dei servizi e degli apparati per l'informazione e la sicurezza*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini, Vol. III*, Giuffrè, Milano, pp. 657-58, testo e note a pie' di pagina.

Per quanto riguarda specificamente il Ministro della Difesa, si deve osservare come recentemente la Legge 25/1997 gli abbia conferito il potere di impartire “direttive in merito alla politica militare, all’attività informativa e di sicurezza ed all’attività tecnico-amministrativa” (articolo 1, lettera b). Cosa che indurrebbe a ritenere che, in materia di intelligence e di sicurezza, il Ministro della Difesa abbia ampliato la sfera della propria autonomia nei confronti del Presidente del Consiglio.

La natura del rapporto tra Presidente del Consiglio, Ministro della Difesa e Ministro dell’Interno è senza dubbio politica. Il raccordo tra Sismi, Sisd e Cesis è, invece, eminentemente tecnico.

1.5.2. Il Cesis e SegreCesis

Il Cesis, presieduto dal Presidente del Consiglio o da un Sottosegretario da questi delegato, è composto dai Direttori del Sismi e del Sisd, dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, dal Capo della Polizia, dai Comandanti Generali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza e dal Segretario Generale della Presidenza del Consiglio. Ha il compito di operare come interfaccia tra i Servizi ed il Presidente del Consiglio, per permettere a quest’ultimo di esercitare effettivamente la funzione di alta direzione e coordinamento della politica informativa e di sicurezza nazionale attribuitagli dalla Legge.

Di fatto, la stessa autorevolezza e la complessità dei compiti istituzionali dei componenti chiamati a farne parte hanno precluso al Cesis la possibilità di funzionare con la necessaria continuità.

E’ così cresciuto il ruolo del Segretario Generale del Cesis, un funzionario con la qualifica di dirigente generale nominato dal Presidente del Consiglio, e da questi revocabile, i cui compiti originari si circoscrivevano al supporto generico delle attività del collegio dei componenti del Cesis.

Il Segretario Generale ed il suo ufficio - che avrebbero dovuto essere gli organi di staff del Cesis - sono quindi progressivamente subentrati di fatto al Cesis nell’esercizio della funzione di raccordo tra le tecnostutture informative ed i vertici dell’esecutivo. Questa surroga è stata autorizzata dal Governo e sancita da diversi atti regolamentari.

Per effetto di queste disposizioni, attualmente il Segretario Generale del Cesis è responsabile del Segretariato del Ciis ed è titolare, per delega dello stesso Presidente

del Consiglio, della facoltà di esercitare quei poteri concernenti la tutela del segreto di Stato che erano già stati attribuiti, *per consuetudine* ed, in parte, per esigenze di coordinamento in ambito Nato, al Direttore del Sismi, designato come Autorità Nazionale per la Sicurezza²⁹.

Con questa delega, di cui peraltro non si trova menzione in alcun atto di natura legislativa³⁰, il Segretario Generale del Cesis ha altresì assunto la direzione dell'Ucsi, l'Ufficio Centrale per la Sicurezza, l'organismo abilitato al conferimento dei nulla osta di segretezza (n.o.s.) ed alla determinazione delle regole per il trattamento dei documenti riservati³¹.

Questa scelta ha trovato conferma in due successivi atti amministrativi: il Decreto del Presidente del Consiglio del 28 Novembre 1994, che ha inquadrato l'Ucsi come III Reparto della Segreteria Generale del Cesis, ed il Decreto del Presidente del Consiglio e dei Ministri della Difesa e dell'Interno, emanato di concerto con il Ministro del Tesoro, il 6 Maggio 1997, che ha unificato le dotazioni organiche di SegreCesis e dell'Ucsi.

1.5.3. Il Comitato Interministeriale per le Informazioni e la Sicurezza

Quanto al Ciis, si è posto fin dall'inizio a lato di questa catena gerarchica, con funzioni consultive e propositive nei confronti del Presidente del Consiglio e, probabilmente, a quanto è dato di capire, di raccordo politico, data la natura multipartitica dei Governi italiani³².

Il D.P.R. 756/1994 stabilisce che il Ciis si riunisca almeno due volte l'anno (articolo 3), ma è talvolta attivato in caso di crisi, come si è verificato anche

²⁹ Il trasferimento della delega fino ad allora attribuita al Direttore del Sismi venne disposto dal Presidente del Consiglio pro tempore Giulio Andreotti, subito dopo la rivelazione dell'esistenza di "Gladio". Era allora Segretario Generale del Cesis l'Ambasciatore Paolo Fulci. Cfr. l'intervento di Massimo Brutti, in *Come cambiare i nostri servizi*, *liMes*, n. 3/1997, p. 298.

³⁰ Senato della Repubblica - Camera dei Deputati, Relazione del Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza e per il Segreto di Stato, *Primo Rapporto sul Sistema di Informazione e Sicurezza*, op. cit., p. 18. Se ne trova menzione, invece, in diversi atti amministrativi, ultimo dei quali, in ordine di tempo, è il Dpcm 19 Dicembre 1997, recante il "Nuovo modello di tessera di riconoscimento per il personale dell'Ufficio centrale per la sicurezza presso il Cesis", il cui articolo 5, 1° comma così recita: <<La tessera, che ha validità quinquennale, viene rilasciata dal Presidente del Consiglio dei Ministri che vi provvede tramite l'Autorità nazionale per la sicurezza *delegata*>> (corsivo aggiunto).

³¹ *Ibidem*. L'Ucsi e le sue dipendenze non sono disciplinati da alcuna legge.

³² Cfr. l'articolo 7, lettera g), del D.P.R. 756/1994, laddove si precisa che il Ciis <<esprime parere su ogni altro argomento che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritenga di sottoporre ad esso>>.

recentemente, nel Marzo 1997, all'inizio dei gravi disordini albanesi che provocarono le esfiltrazioni-lampo degli occidentali residenti nel Paese delle Aquile e, più tardi, l'invio oltreadriatico della Forza Multinazionale di Protezione³³.

1.5.4. Gli organismi d'intelligence della Difesa

In area Difesa, il sistema informativo e di sicurezza italiano è completato a valle del Sismi dal neonato Ris e dalle nuove ed agili strutture per l'intelligence tattica che si stanno costituendo negli Stati Maggiori e nelle grandi unità.

Sismi e Ris agiranno in stretto coordinamento, ma con una chiara e consolidata specializzazione di ruoli, operando il primo nel campo dell'intelligence politico-strategica ed il secondo in quello dell'intelligence più strettamente tecnico-militare.

1.5.5. Gli organismi investigativi dipendenti dal Ministro dell'Interno e i loro rapporti con i Servizi informativi

In area Interni, il sistema sfuma invece in un'area d'incerta natura, in cui si colloca l'insieme dei rapporti esistenti tra il Sisme e gli organi investigativi. Una complicazione è però costituita dal fatto che in questa sfera – per fronteggiare minacce all'ordine interno che originano da fenomeni transnazionali – è entrato, con la Legge 410/1991, anche il Sismi.

Tra questi organi *investigativi* - che non sono organi d'intelligence in senso stretto pur svolgendo occasionalmente anche attività informative - vi sono gli uffici ed i reparti speciali creati dal Ministero dell'Interno o dalle Forze dell'Ordine: in primo luogo, il Servizio Antiterrorismo e la Divisione Operazioni Speciali appartenenti alla Direzione Centrale per la Polizia di Prevenzione (un'articolazione del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Viminale), ma altresì il II Reparto della Guardia di Finanza³⁴, le Digos sparse sul territorio, i nuclei informativi dei Carabinieri ed altro ancora³⁵.

³³ Cfr. ANSA, *Riunione CIIS a Palazzo Chigi*, 6 Marzo 1997, in cui si rende nota la presenza all'ordine del giorno della seduta dell'emergenza albanese nonché la notizia di un'altra riunione del Ciis svoltasi nella settimana precedente. Cfr. anche AGI, *Albania: in corso riunione CIIS*, 6 Marzo 1997.

³⁴ Cfr., Senato della Repubblica - Camera dei Deputati, Relazione del Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza e per il Segreto di Stato, *Primo Rapporto sul Sistema di Informazione e Sicurezza*, op. cit., p. 31.

³⁵ Antonio Mazzei, *I servizi segreti deviati*, op. cit., pp. 459-460. Un possibile, ulteriore, fattore di complicazione è stato introdotto dalle direttive emanate il 25 Marzo 1998 dal Ministro dell'Interno

1.5.6. Altri rapporti funzionali

La catena gerarchica che scende dal Presidente del Consiglio è infine integrata da una molteplicità di collegamenti orizzontali e di tipo personale, spesso rappresentati dalla partecipazione dei Direttori dei Servizi a fori come il Consiglio Generale per la Lotta alla Criminalità Organizzata o da connessioni di tipo informativo, come quella stabilita tra i Servizi, da un lato, e, dall'altro, l'Alto Commissario per la Lotta alla Criminalità Organizzata, cui è subentrata, dopo il 1991, la Dia.

1.5.7. Perché è finora prevalso il modello pluralistico

Ci si può chiedere come mai il pluralismo abbia connotato così a lungo l'esperienza dell'intelligence italiana. Con tutta probabilità sono confluite diverse motivazioni.

Si osserva in via preliminare che un assetto pluralistico ha caratterizzato l'organizzazione delle strutture preposte alla difesa dello Stato ed al mantenimento dell'ordine pubblico in tutti campi fin dalle origini dell'ordinamento italiano. In parte, questa formula è stata sicuramente il frutto dello stratificarsi dei corpi, delle loro strutture e delle tradizioni progressivamente costitutesi.

Si è fatta sentire, poi, storicamente anche una seconda e non meno profonda motivazione. Le minacce esterne ed interne alla sicurezza nazionale erano, in passato, ritenute più nettamente separabili, così come il tipo di attività necessaria al loro contrasto.

Quando la minaccia esterna alla sicurezza nazionale era percepita di natura quasi esclusivamente militare nel contesto della contrapposizione Est/Ovest, il Servizio competente (Sifar, Sid e poi Sismi) si dedicava quasi interamente allo spionaggio e controspionaggio militare antisovietico e selezionava personale, addestramento e metodologie operative in funzione di questi soli obiettivi, pur tenendo d'occhio i potenziali fiancheggiatori interni di un'eventuale aggressione del Patto di Varsavia alla Nato.

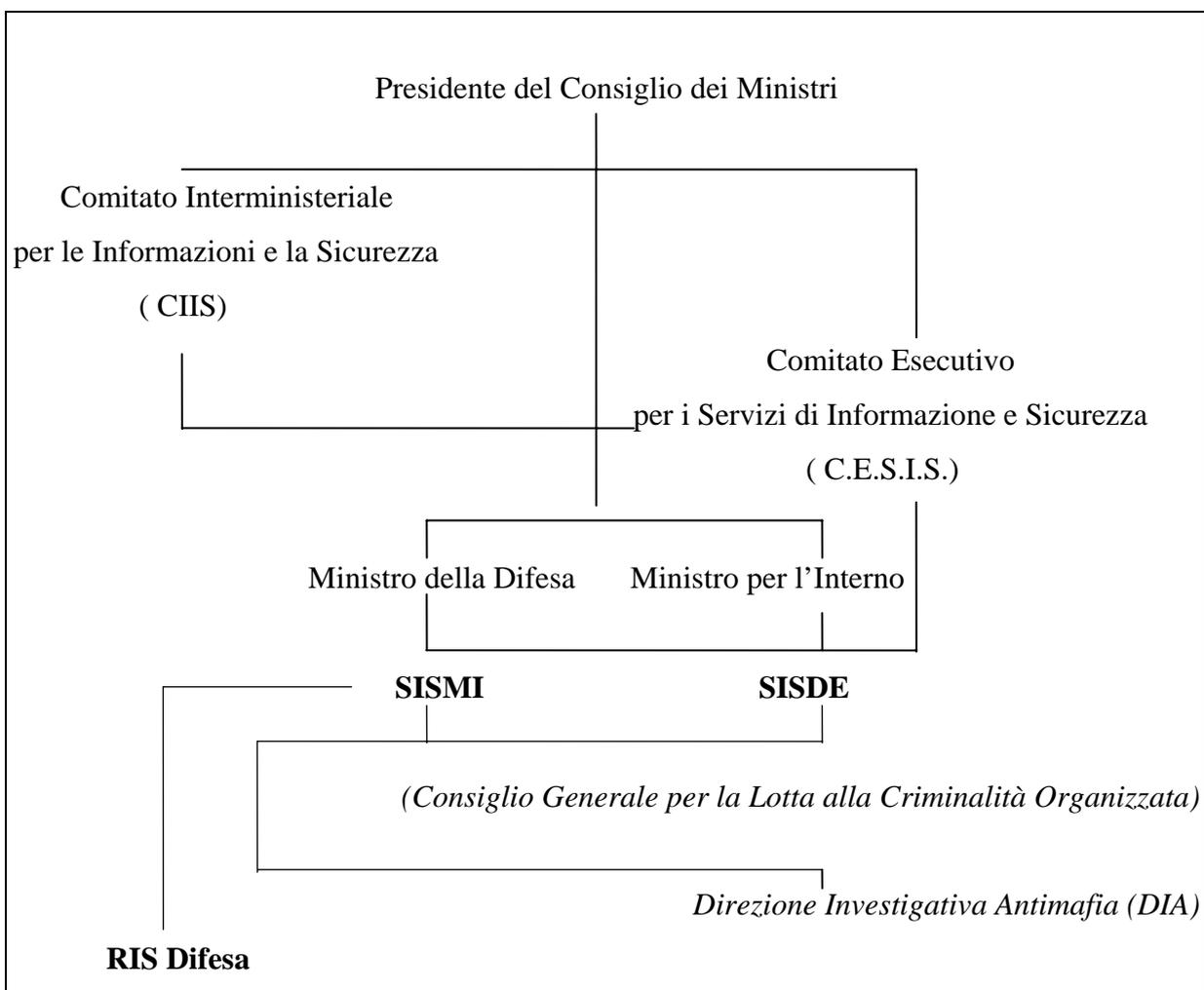
I requisiti operativi erano fatalmente diversi nel caso della minaccia interna, che veniva identificata con l'eversione politica di tutte le colorazioni politiche, anche se si

Giorgio Napolitano, che hanno disposto la trasformazione delle tecnostrutture centrali dei corpi speciali

temevano soprattutto le possibili collusioni tra l'extraparlamentarismo di sinistra e l'attuazione delle strategie indirette con le quali il Cremlino cercava di destabilizzare l'Occidente.

Solo con il collasso dell'Unione Sovietica, lo scemare delle dimensioni militari della sicurezza, lo sfumare del concetto di frontiera e l'avvento di fattispecie di rischio transnazionali, aventi risvolti sia interni che internazionali, la percezione di queste differenze si è attenuata.

La Intelligence Community italiana



Restano, però, ancora delle specificità e non è certamente un caso che neppure nelle proposte di riforma più radicali dei Servizi finora avanzate l'ipotesi della loro completa fusione sia mai stata adombrata.

di polizia (Ros, Sco e Gico) in organi d'intelligence privi di poteri investigativi.

Si è così proceduto ad accentrare in senso interforze la funzione di comando sulle Forze Armate - e ciò è sicuramente positivo alla luce delle nuove esigenze operative che queste debbono soddisfare - ma in materia di forze di polizia e di Servizi si parla, significativamente, solo di rafforzamento del coordinamento, seppure siano poco chiare le modalità prefigurate al momento in cui si scrive³⁶.

1.6. Il problema del coordinamento

Il problema del coordinamento, in effetti, si pone oggi in termini diversi dal passato. Non si tratta più, infatti, soltanto di raccordare l'attività di un corpo o di un servizio alle finalità politiche genericamente perseguite dal Governo, in modo tale da assicurare contestualmente anche il controllo sopra il loro operato.

Si tratta invece di definire procedure operative, competenze e responsabilità che riducano gli sprechi di risorse determinati dalle sovrapposizioni tra i diversi Servizi, che ora lavorano su terreni contigui e spesso coincidenti, in conseguenza della trasformazione delle minacce alla sicurezza dello Stato e della straordinaria porosità che caratterizza attualmente le frontiere nazionali.

Tra minacce alla sicurezza dello Stato di origine esterna e quelle di origine interna non esiste più una rigida separazione. Non c'era in fondo neppure in passato, durante la Guerra Fredda, quando il *trait d'union* tra le due sorgenti di rischio era rappresentato dalla possibilità di un collegamento tra l'azione destabilizzatrice condotta dall'Unione Sovietica e l'attività dei gruppi più o meno legali che simpatizzavano per la causa comunista. Ora, però, la continuità tra minacce interne ed esterne ha assunto un nuovo e più incisivo significato: le frontiere sono divenute elastiche, porose e facilmente penetrabili, permettendo il materializzarsi di offese di tipo transnazionale alla sicurezza dello Stato. Cioè, di attacchi od azioni dannose che scaturiscono da decisioni prese da soggetti non necessariamente pubblici al di fuori dei confini nazionali e si manifestano senza intermediazione al loro interno, spesso in vista di obiettivi di natura meramente privata se non addirittura illegale.

³⁶ Significativamente, molto spesso neppure all'estero la scelta dell'accentramento interforze va di pari passo con quella dell'unificazione delle polizie o dei servizi. Le forze armate americane sono sottoposte ad un potente vertice monocratico dal 1986, ma gli Stati Uniti possiedono un'intelligence community, seppure coordinata centralmente dal Dci, il Director of Central Intelligence. Nel Regno Unito, analogamente, all'integrazione interforze non ha fatto eco la centralizzazione dei servizi né, tanto meno, quella delle polizie. Anche in Germania, infine, il processo di integrazione interforze è avanzato finora

La grande criminalità organizzata, per fare un esempio, ha un giro d'affari che non si limita più agli ambiti nazionali, gestendo business come il traffico internazionale di stupefacenti e materiali d'armamento, l'immigrazione clandestina ed il riciclaggio, che hanno un impatto profondamente destabilizzante³⁷.

Analogamente, il terrorismo interno è sparito, ma in sua vece si va affermando un terrorismo internazionale che può sfruttare l'Italia sia come base logistica che come terreno di azioni dimostrative o per l'eliminazione dei propri avversari politici.

In queste condizioni è difficilissimo, se non impossibile, determinare a tavolino il punto nel quale termina la responsabilità di un Servizio e comincia quella di un altro.

Se il coordinamento deve mirare a migliorare il rapporto costo-efficacia dell'azione di intelligence, preservando l'unitarietà delle strutture esistenti, la loro coesione interna e la legittimità delle rispettive catene gerarchiche di comando e controllo, nel nuovo contesto operativo si deve necessariamente passare da un concetto statico ad uno dinamico, privilegiando i rapporti informali orizzontali su quelli formali di tipo gerarchico.

Non sembra più, infatti, né premiante né logico mantenere una separazione rigida tra le attività dei singoli servizi, rimettendo al loro vertice il compito di coordinare stabilendo con direttive generali ed astratte cosa fare caso per caso. Un assetto del genere aveva un senso quando tra minacce esterne e minacce interne alla sicurezza esistevano profonde differenze di configurazione e centri d'imputazione, perfino in presenza di evidenti connessioni funzionali.

Attualmente, non ne ha più, data la continuità delle azioni suscettibili di nuocere agli interessi nazionali. In queste condizioni, dovrebbe perciò prevalere un differente modello di specializzazione e raccordo funzionale: l'intelligence esterna, valorizzando ulteriormente la propria valenza strategica, dovrebbe assumere la veste di *early warning* e di difesa avanzata per il sistema paese, mentre quella interna dovrebbe provvedere a garantire la prosecuzione e l'integrazione dell'attività informativa sul suolo nazionale.

In questo schema, evidentemente, per dare efficacia complessiva all'azione informativa e di sicurezza, accanto al tradizionale coordinamento dal vertice, per le vie gerarchiche, sarebbe opportuno sviluppare ulteriormente le forme di coordinamento

senza indurre alcun fenomeno simile nella sfera dell'intelligence.

³⁷ Cfr. Osvaldo Cucuzza, *Il riciclaggio e l'economia internazionale*, in Paolo Savona e Carlo Jean, *Geoeconomia, Il dominio dello spazio economico*, Milano, 1996, pp. 141-76.

orizzontale: essenzialmente contatti informali tra gli uffici e le unità operative impegnate, rispettivamente, nell'identificazione a distanza e in prossimità dello stesso genere di minaccia.

Per via legislativa o regolamentare - ma al più alto livello possibile - dovrebbe infine essere migliorato il rapporto tra le tecnostrutture d'intelligence ed il Governo, onde evitare il verificarsi di errori di valutazione, canalizzare in modo strategico l'attività informativa e sfruttarne al meglio i risultati.

La difficile esperienza albanese è stata, sotto questo profilo, fonte di indicazioni importanti. Crollate le <<piramidali>> ed iniziato l'afflusso dei migranti, infatti, è stato messo in piedi un complesso sistema informativo integrato nel quale agli agenti del Sismi operanti oltreadriatico si sono affiancati quelli del Sisde, attivi con proprie antenne sulle coste pugliesi, nonché i presidi territoriali delle forze dell'ordine e delle stesse Forze Armate³⁸. Entro questo meccanismo, spettava al Sismi anticipare con le sue informative gli imbarchi imminenti, permettendo al Governo di allertare per tempo il dispositivo navale operante nel Canale d'Otranto e le unità d'intelligence, investigative e militari stazionate nelle zone di presumibile sbarco.

La strada da battere sembra essere proprio questa, affiancando quanto più possibile il contatto diretto tra le unità informative militari operanti all'estero e quelle corrispondenti, civili, attive sul suolo nazionale, agli attuali rapporti verticali passanti per le varie "sale operative e situazioni" di Roma.

1.7. La questione del controllo politico

A fianco dell'esigenza di adattare alle nuove caratteristiche della minaccia le metodologie del coordinamento tra i vari servizi informativi e di sicurezza esistenti, permane – acutamente avvertita in Parlamento - la questione del controllo politico sulle loro attività.

La sensibilità verso questo problema, in realtà, non è un fatto esclusivamente italiano. Al contrario, la si riscontra in molti paesi, e soprattutto in quelli ove l'esecutivo gode di margini di autonomia particolarmente ampi nella sfera della politica di sicurezza, come in Francia e negli Stati Uniti. Il problema, in questi casi, non risiede tanto nel rapporto tra la società civile e le agenzie di intelligence, quanto nelle relazioni

³⁸ Cfr. Nino Cirillo, *Roma-Brindisi-Tirana: tutti gli uomini chiave. Diplomatici, agenti segreti, militari:*

che si stabiliscono tra Governo ed opposizione e, più in generale, tra istituzioni ed opinione pubblica.

Sotto questo profilo, il formidabile mutamento intervenuto nell'organizzazione geopolitica del mondo dopo il 1989 avrebbe tuttavia dovuto ridimensionare le inquietudini relative ad un ipotetico impiego dei servizi informativi e di sicurezza nella lotta politica interna. La divisione del mondo in blocchi contrapposti, cui faceva eco, in Italia, la spaccatura verticale che attraversava specularmente il paese, è infatti tramontata definitivamente. Nessuno dovrebbe più, quindi, temere l'uso a fini di lotta politica interna di organismi più o meno <<segreti>> pensati per assicurare la tenuta e la difesa dell'ordinamento rispetto alle minacce portate dal Patto di Varsavia e dai suoi potenziali fiancheggiatori interni.

Ciò nonostante, le preoccupazioni sussistono e sorprendentemente vengono manifestate proprio da coloro che non dovrebbero più avere timori: le forze politiche che attualmente detengono, direttamente od indirettamente, il potere politico, ed i movimenti di opinione ad esse collaterali³⁹.

L'insistenza con la quale quasi tutte le relazioni annesse alle proposte di legge di riforma dell'intelligence nazionale si soffermano sull'esigenza di potenziare i controlli sui servizi sembra perciò anacronistica. Può spiegarla, forse, la considerazione di tre fattori che sopravvivono nel codice genetico del sistema politico nazionale.

Da un lato, perdura la sostanziale sfiducia che circonda in molti ambienti il potere politico in quanto tale. Ma allora il problema non è nei Servizi informativi, cioè nelle tecnostrutture operative, ma in coloro che, dirigendoli dai propri dicasteri, dovrebbero condurli e controllarli e si riassume nell'interrogativo: chi controlla i controllori?⁴⁰

Dall'altro, si fa ancora sentire una certa paura per la natura ed i condizionamenti che potrebbero derivare dai rapporti esistenti tra i Servizi italiani ed i più potenti organi d'intelligence dei paesi alleati, l'azione dei quali è percepita talvolta come una occulta diminuzione della sovranità nazionale di cui sarebbero all'oscuro gli stessi vertici politici, ma non quelli militari della Difesa italiana, la cui supposta sudditanza ai

task force agili e discrete già lavorano al dopo Berisha, su <<Il Messaggero>>, 2 Aprile 1997, p. 4.

³⁹ Sia sufficiente, a questo scopo, leggere la Relazione che accompagna la Proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati dagli onorevoli Scalia, Cento e Galletti (Atto Camera n. 315, presentato il 9 Maggio 1996).

⁴⁰ Non a caso, la relazione introduttiva al già citato Atto Camera n. 315 - presentato da Scalia, Cento e Galletti - si apre proprio con un richiamo all'obiettivo di <<mettere il Parlamento in condizione di esercitare pienamente i suoi compiti istituzionali e in particolare quello di *controllo sull'operato del Governo*>> (corsivo aggiunto).

partner atlantici è chiamata in causa ogni qual volta lo si ritenga opportuno.

In terzo luogo, sopravvive la memoria delle “deviazioni” vere o presunte di cui in vari momenti si sarebbero macchiati i Servizi informativi e di sicurezza italiani: un vero e proprio complesso che il mancato chiarimento di alcune delle più tristi vicende della storia repubblicana non ha certamente aiutato a superare.

A meno di non voler chiamare in causa un certo revanscismo delle forze che compongono l’attuale maggioranza che sorregge il Governo, non si vede altrimenti come giustificare le preoccupazioni che tuttora si avvertono e di cui sono espressione anche alcune proposte di legge avanzate nell’attuale legislatura.

Ciò premesso, in via di principio, il controllo politico degli organi d’intelligence pone gli stessi problemi del controllo politico sulle Forze Armate: deve assicurare la conformità dell’azione dei servizi alle finalità generali determinate dal Governo, secondo le procedure stabilite dalla Costituzione.

In regime di Stato di diritto, la funzione del controllo politico si estende necessariamente al Parlamento, che la esercita sia indirettamente, attraverso il rapporto fiduciario con il Governo, che direttamente, con il proprio sindacato ispettivo, che tuttavia in questa sfera incontra limiti importanti.

A latere della catena di comando che scorre dal capo dell’esecutivo ai Servizi è stato infatti posto un Comitato Parlamentare, composto da 4 Senatori e 4 Deputati, i cui poteri ispettivi sono tuttavia arginati dalla facoltà di opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio. A questo Comitato per i Servizi Informativi e di Sicurezza, semestralmente, il Governo è tenuto ad inviare un documento nel quale sono descritte le linee guida della politica adottata in materia di intelligence e sicurezza, nonché i risultati ottenuti dai Servizi.

Chi è insoddisfatto della formula attualmente adottata dall’ordinamento italiano, generalmente appunta la propria attenzione sui poteri del citato Comitato Parlamentare e sulla disciplina del segreto di Stato.

Non manca però chi vorrebbe accrescere le capacità di controllo delle Camere inserendo il Parlamento nel processo di nomina dei Direttori dei Servizi. Chi ha il potere di nomina, infatti, dispone usualmente anche di un potere di revoca e la possibilità di esercitarlo costituisce di per sé una penetrante e quasi paralizzante forma di controllo.

Il problema è che in materia di intelligence esiste un limite oltre il quale l’intrusività

dei controlli pregiudica gravemente l'efficacia operativa e la sicurezza delle attività informative. Non si può quindi spingere la pretesa di verifica ed il regime delle garanzie al di là di questa soglia senza privare lo Stato di uno strumento essenziale alla sua sicurezza.

In questa sfera, quindi, bisogna costantemente cercare dei compromessi. In Germania, ad esempio, ai parlamentari della *Kontrollkommission* istituita nel Bundestag si sono riconosciuti importanti poteri ispettivi ma si è altresì imposto un vincolo di segretezza su tutto quanto viene appreso nell'esercizio della funzione commissariale, a protezione dei Servizi, e tale obbligazione incombe sui deputati anche dopo la cessazione dal loro mandato.

Esistono, in via generale, almeno quattro modalità di assicurare il controllo politico su qualunque genere di struttura, e i servizi informativi non fanno eccezione. Le forme di controllo possono infatti essere di tipo oggettivo o soggettivo, a seconda che neghino o presuppongano l'autonomia dell'organo controllato dal potere politico; possono essere, inoltre, interne od esterne, a seconda che si realizzino con strumenti interni od esterni all'organo controllato.

Pertanto, combinando queste categorie, si hanno quattro formule alternative per il controllo: oggettivo-interno, oggettivo-esterno, soggettivo-interno e soggettivo-esterno⁴¹. In Italia, sui Servizi d'intelligence se ne esercitano almeno tre.

Nel caso del *controllo oggettivo interno*, il potere politico infiltra propri commissari all'interno dell'organo oggetto del controllo, che perde così la propria autonomia. In Italia, questa metodologia di controllo che tanta fortuna ha avuto nel blocco sovietico è esplicitamente esclusa dalla Legge. Non esistono commissari parlamentari all'interno delle Forze Armate né, tanto meno, nei Servizi italiani. La Legge, oltretutto, vieta che i Servizi possano avere alle loro dipendenze, anche saltuariamente, membri del Parlamento, magistrati, consiglieri regionali, provinciali o comunali (Legge 801/1977, articolo 7).

Nell'ipotesi del *controllo oggettivo esterno*, la conformità dell'azione del soggetto controllato è invece assicurata dall'imposizione di regole che riducono in vario modo i poteri dei soggetti controllati, non ultimo introducendo opportuni contrappesi istituzionali. Il pluralismo dei servizi d'intelligence e la loro sottoposizione alla Legge

⁴¹ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Belknap Press, Cambridge MA, 1957, citato in Carlo Jean, *Studi Strategici*, FrancoAngeli, Milano, 1987.

che si riscontrano in Italia dal 1977 rientrano in questa opzione.

Il *controllo soggettivo interno* si realizza quando la designazione dei responsabili dei Servizi viene fondata sulla sussistenza di un rapporto di fiducia stretto e personale tra i prescelti ed i vertici dell'esecutivo. In questo caso, non è raro che il legame con l'*establishment* sia rafforzato da promesse più o meno implicite di successiva cooptazione nell'élite politica o di ulteriori avanzamenti di carriera. Costituisce una forma di garanzia e di controllo anche la prospettiva dell'allontanamento dall'incarico in caso di cessazione del predetto rapporto fiduciario tra il Governo ed i vertici delle tecnostutture informative e di sicurezza.

Il *controllo soggettivo esterno*, infine, si realizza ponendo al vertice della struttura controllata il vertice del sistema politico. Anche in questo caso, si riscontra una parziale conformità dell'Italia al modello. I Servizi, infatti, hanno il loro responsabile politico ultimo nel Presidente del Consiglio.

Quindi, in Italia, il controllo politico sui servizi è realizzato in almeno tre forme combinate: con un sistema di regole, con il meccanismo della nomina fiduciaria e con la sottoposizione formale al vertice dell'Esecutivo. Il Parlamento rientra nel sistema – lo si è già visto – ratificando le scelte politiche del Governo (o respingendole) ed esercitando un limitato sindacato ispettivo con il Comitato Parlamentare sui Servizi Informativi e di Sicurezza.

Ultima garanzia contro eventuali abusi è la Legge Penale, della cui applicazione sono responsabili, ciascuno nella propria sfera, la Magistratura e gli organi investigativi. L'articolo 51 del Codice Penale italiano, al secondo comma, stabilisce che <<se un fatto costituente reato è commesso per ordine dell'autorità, del reato risponde sempre il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine>>. Ciò dovrebbe assicurare ulteriormente chi teme usi impropri delle risorse d'intelligence, e permettere di affrontare il problema del controllo politico sui Servizi in un'ottica nuova, magari accentuandone gli aspetti connessi all'efficacia operativa.

Nel mondo del dopo Guerra Fredda, infatti, i Servizi possono ancora essere utili. A patto di avere un'idea sul come utilizzarli e sul come migliorarne il rendimento.

1.8. Come sono strutturati e cosa fanno effettivamente Sismi, Sisde e Cesis

Al di là di quanto è stabilito dal complesso di norme che li ha creati, ci si può

chiedere effettivamente come funzionino i Servizi d'intelligence italiani, come si siano strutturati e su quali dotazioni finanziarie ed organiche possano contare.

Al fine di adempiere ai propri compiti istituzionali - che coincidono con la produzione di "situazioni", vale a dire quadri sintetici di valutazione politico-strategica destinati al Governo ed alle Forze Armate, lo svolgimento dell'attività di controspionaggio nonchè con l'inoltro di segnalazioni agli organi di polizia giudiziaria nell'ambito del contrasto alla criminalità organizzata ed all'immigrazione clandestina - il Sismi ed il Sise danno vita ad un ciclo di attività informative a ciclo continuo, che si sviluppano tanto a Roma quanto fuori dall'Italia.

Fonti impiegate dal Sismi sono il proprio personale, che svolge "attività umana" di ricerca ed acquisizione sul campo delle notizie (Human Intelligence, cioè Humint), le intercettazioni nello spazio (Signal Intelligence, cioè Sigint, nelle sue varie forme Comint, Elint ed ora anche Imint, Imagery Intelligence, con riferimento alle immagini ottenute via satellite) e le cosiddette *open sources*, una sorgente inesauribile di notizie che non si riesce mai ad analizzare e sfruttare completamente ma che deve essere accuratamente vagliata.

Il Sismi acquisisce informazioni anche attraverso contatti con altri Servizi stranieri, ma evidentemente solo da quelli appartenenti a Paesi alleati o aventi rilevanti interessi comuni nel campo della sicurezza, ed in cambio, generalmente, della cessione di informazioni di propria produzione.

Una volta raccolti, tutti i dati ottenuti vengono "processati" nella sede centrale del Servizio. Ha quindi luogo la valutazione e, successivamente, la produzione della "situazione" da inviare ai destinatari dell'attività di intelligence.

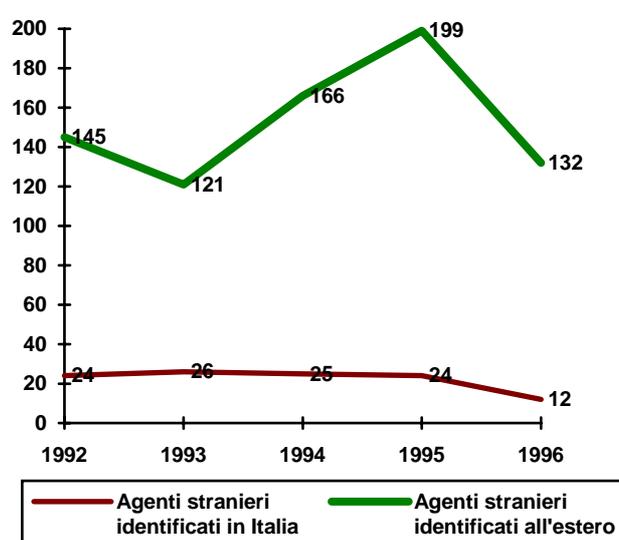
Da un punto di vista geopolitico, i paesi ed i fenomeni <<d'interesse>> sui quali il Sismi concentra attualmente la propria attenzione sono in Europa - soprattutto nei Balcani - nel Mediterraneo e in Corno d'Africa. Solo occasionalmente, in presenza di interessi nazionali specifici, vengono coperte anche altre aree. Il Sismi opera quindi come <<servizio regionale allargato>>, anche se viene riconosciuto che i rischi economici suscettibili di mettere in crisi la sicurezza nazionale italiana possono materializzarsi in qualunque punto del pianeta⁴².

⁴² Così si espresse l'allora Direttore del Sismi, Generale Sergio Siracusa, nel corso di una conferenza tenuta alla Luiss di Roma il 18 Maggio 1995. Di questa conferenza, purtroppo, non esiste che un canovaccio dattiloscritto (due cartelle) distribuito per l'occasione. La responsabilità per il contenuto di questa citazione, conseguentemente, incombe soltanto sull'autore del presente saggio, che fu presente, con altre cento persone, a quell'incontro.

Sul piano della sicurezza, oltre a collaborare attraverso il meccanismo dell'inoltro di segnalazioni, il Sismi svolge attività di intelligence finalizzata al controllo dello spionaggio condotto da agenti stranieri a danno dell'Italia.

Per fare tutto questo, nel 1995 il Sismi disponeva di 2.223⁴³ dipendenti, appartenenti a 10 reparti inquadrati in 4 settori di attività (Controspionaggio, Ricerca Offensivo-attiva, Supporto Tecnico, Amministrazione), nonché di una complessa rete di <<centri di ascolto>>.

**L'attività di controspionaggio del Sismi
1992-96**



Fonte: Senato della Repubblica, 1997

La struttura del Sismi è stata determinata da un atto amministrativo, un Decreto del Ministro della Difesa del 3 Maggio 1978, il cui contenuto è tuttavia riservato. Secondo Viviani, peraltro, l'organigramma del Servizio avrebbe il suo vertice nel Direttore, da cui dipenderebbero direttamente cinque Reparti o Uffici (Personale ; Ricerca ; Difesa ; Situazione, Amministrazione). Dall'Ufficio Ricerca dipenderebbero i centri esterni, mentre dall'Ufficio Difesa dipenderebbero i centri dislocati sul suolo nazionale. Un Vice-direttore responsabile verso il Direttore controllerebbe, invece, altri cinque Uffici o Reparti (Trasmissioni ; Organi Tecnici ; Organi Logistici ; Controllo e Sicurezza;

⁴³ Dato contenuto in Senato della Repubblica - Camera dei Deputati, Relazione del Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza e per il Segreto di Stato, *Primo Rapporto sul Sistema di Informazione e Sicurezza*, op. cit., p. 28. Le stime non ufficiali invece oscillano, sia in dipendenza dei vari autori sia in dipendenza della data alla quale risale la valutazione. La stima minima, di 2.500 unità è di Ambrogio Viviani (1985), quella massima, di 2.800, è di Mazzei (1993). Secondo

Esteri).

Il Sisde era composto nel 1995, invece, da 1.339 persone su un organico previsto di 1.586 unità⁴⁴, distribuite tra la sede centrale di Roma e la rete territoriale dei <<centri d'ascolto>>⁴⁵. La struttura del Sisde è stata determinata una prima volta da un Decreto del Ministro dell'Interno adottato lo stesso 5 Maggio 1978, con le medesime caratteristiche di riservatezza.

Viviani ne ha dato una descrizione quasi speculare a quella del Sismi, in base alla quale il Servizio avrebbe avuto nove Uffici o Reparti, di cui sei sotto il diretto controllo del Direttore (Personale; Ricerca; Situazione ; Controinformazione ; Amministrazione ; Leggi e Studi) e tre sottoposti ad un Vice-Direttore (Trasmissioni ; Organi Tecnici ; Organi Logistici)⁴⁶. All'Ufficio Ricerca farebbero capo tutti i centri periferici interni ed esterni. Occorre, però, precisare che il Servizio è stato ristrutturato nel 1993 e non sono in alcun modo note le linee lungo le quali la riorganizzazione ha avuto luogo⁴⁷.

Quanto al complesso Cesis-SegreCesis, infine, si presume che possa fare affidamento su circa 200 dipendenti⁴⁸, che sono incaricati, oltre che delle funzioni di segretariato del Ciis, della produzione di situazioni sintetiche redatte sulla base di quelle ricevute dal Sismi e dal Sisde, ivi compresi i testi delle Relazioni Semestrali presentate dal Presidente del Consiglio al Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza. SegreCesis, pertanto, agisce da Servizio di secondo grado.

Nel complesso, dal punto di vista finanziario, tutta la struttura è stimata assorbire all'incirca 600 miliardi di lire l'anno, la cui congruità va valutata non solo alle effettive disponibilità di bilancio, ma anche alle ambizioni del Governo, alle necessità del sistema paese e a quanto fanno i principali competitori o potenziali avversari

Ilari, però, la consistenza del Sismi nel 1980 non avrebbe superato le 1.790 persone.

⁴⁴ Senato della Repubblica - Camera dei Deputati, Relazione del Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza e per il Segreto di Stato, *Primo Rapporto sul Sistema di Informazione e Sicurezza*, op. cit., p. 29.

⁴⁵ Le stime mostrano lo stesso grado di oscillazione di quelle precedentemente citate. Mazzei parla di 1.700 persone; per Ilari, però, nel 1980 i dipendenti Sisde non avrebbero superato le 800 unità. Viviani ne ipotizza 1.500. Ad un livello vicino a quest'ultimo lasciano pensare le valutazioni che si rinvengono nelle pubblicazioni del Comitato Parlamentare per i Servizi d'Informazione e Sicurezza.

⁴⁶ Ambrogio Viviani, op. cit., Volume II, pp. 182-83

⁴⁷ Mazzei, peraltro, in un suo recente saggio d'inizio '98, ha fatto cenno a 4 divisioni centrali. Antonio Mazzei, *I servizi segreti italiani: profili istituzionali e comparativi*, in <<ForceSecurity>>, Gennaio-Febbraio 1998, p. 25.

⁴⁸ Per l'esattezza, 202 persone sulle 206 previste in organico, nel 1995. Cfr. Senato della Repubblica - Camera dei Deputati, Relazione del Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza e per il Segreto di Stato, *Primo Rapporto sul Sistema di Informazione e Sicurezza*, op. cit., p. 30.

dell'Italia⁴⁹.

⁴⁹ Fino al 1997, anno in cui i capitoli di spesa hanno lasciato il posto alle unità previsionali di base, gli stanziamenti destinati a Cesis, Sismi e Sisd e figuravano, aggregati, sul capitolo 5501 del Bilancio della Presidenza del Consiglio. Tale capitolo è stato apparentemente sostituito, nella Legge 453/1997, dall'unità 1.1.2.1. della Tabella 2, anch'essa pertinente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale unità, sotto la rubrica "Comitato Interministeriale per le Informazioni e la Sicurezza", ha autorizzato per l'anno finanziario 1998 una spesa di cassa pari a 549,665 miliardi di lire.

II

SPECIALIZZAZIONI DEI SERVIZI STATALI D'INTELLIGENCE

NEI PRINCIPALI PAESI OCCIDENTALI

Divisione dei ruoli, modalità di coordinamento

e forme di controllo politico

Il modello organizzativo prescelto dall'Italia per i suoi Servizi informativi e di sicurezza presenta tratti in comune e talvolta forti elementi di divergenza rispetto a quelli adottati negli altri principali paesi. I principali fattori da considerare ai fini della comprensione delle analogie e delle differenze esistenti tra le formule adottate dai paesi considerati sono i seguenti :

- il carattere pluralistico o monistico del sistema statale d'intelligence. Esistono più o meno servizi e come viene assicurata l'omogeneità delle valutazioni?
- i criteri prescelti per la ripartizione delle competenze, nell'eventualità di una struttura pluralistica, e la causa della loro affermazione.
- l'assetto delle dipendenze gerarchiche e funzionali. Le agenzie specializzate nell'intelligence possono essere infatti poste alle dipendenze della Difesa, degli Esteri, degli Interni o dello stesso vertice dell'esecutivo.
- le modalità di coordinamento esistenti all'interno dei sistemi d'intelligence organizzati come community di organismi.
- il grado di commistione tra funzioni informative ed investigative esistente all'interno delle strutture deputate, in ciascun paese considerato, allo svolgimento dell'intelligence.
- l'organizzazione ed il grado di pervasività dei controlli parlamentari sull'attività informativa e di sicurezza dei Servizi d'intelligence.

Come si avrà modo di constatare, in Occidente, si riscontra una certa prevalenza del modello pluralistico, che si è affermato per vie non dissimili da quelle seguite

dall'ordinamento italiano. Differenti, però, sono i criteri in base ai quali viene fatta la partizione delle competenze.

Nella maggior parte dei casi, la linea di demarcazione delle rispettive sfere d'azione è fatta coincidere con le frontiere nazionali dello Stato. E' così in Italia, in base alla Legge 801/1977, ma anche in Francia e numerosi altri paesi. Non manca, tuttavia, chi segue criteri diversi, come il Regno Unito⁵⁰ e, per certi versi, gli Stati Uniti.

2.1. *Gli Stati Uniti*

L'assetto del sistema di intelligence americano è particolarmente avanzato, avendo natura pluralistica, ma anche un chiaro centro d'imputazione delle responsabilità, e distinguendo gli organismi specializzati nello svolgimento di Human Intelligence da quelli specializzati, invece, nello svolgimento di Signal Intelligence.

Al cuore del sistema vi è, comunque, il dualismo tra Cia ed Fbi, anche se esistono altri 12 organismi pubblici deputati allo svolgimento di attività di intelligence, come la Nsa, l'Nro, la Nima, i servizi militari e quelli dipendenti dal Dipartimento di Stato, dal Tesoro ed altri rami dell'Amministrazione, senza considerare la Dea, Drug Enhancement Agency, che pure non è tecnicamente considerata parte della intelligence community americana⁵¹.

La Cia - Central Intelligence Agency - è stata creata, insieme al National Security Council ed all'Usaf, con il National Security Act del 1947⁵², per concentrare i servizi informativi, che erano precedentemente dispersi tra Difesa, Dipartimento di Stato ed Fbi, e dare alla loro attività una più ampia prospettiva strategica.

L'atto istitutivo ha circoscritto la competenza della Cia alle attività informative esterne. Conseguentemente, la Cia è responsabile per la raccolta, verifica, analisi e

⁵⁰ Francesco Cossiga, *Intelligence: istruzioni per l'uso*, in *liMes*, 3/1997, p. 274.

⁵¹ Nell'ordine, i 13 soggetti costituenti l'intelligence community americana sono : la Cia, la Dia, la Nsa, l'Nro, la Nima, l'Intelligence dell'Esercito, l'Intelligence Navale, l'Intelligence dei Marines, l'Intelligence dell'Aviazione, l'Inr del Dipartimento di Stato, l'Office of Intelligence Support del Tesoro, l'Intelligence del Dipartimento dell'Energia e l'Fbi. Cfr. *United States Intelligence Community*, documento elettronico, [http : // www.odci.gov/cia/other_links/wheel / text.html](http://www.odci.gov/cia/other_links/wheel/text.html).

⁵² Il National Security Act del 1947, con le successive modificazioni e integrazioni, è tuttora uno dei documenti fondamentali per l'organizzazione dell'intelligence statunitense. Cfr. *United States Intelligence Community*, documento elettronico, [http : // www.odci.gov/cia/other_links/wheel / / index.html](http://www.odci.gov/cia/other_links/wheel/index.html). L'intelligence americana era nata a partire dai servizi delle forze armate : l'Office of Naval Intelligence, apparso nel 1882, seguito più tardi dal Mid, Military Information Department. Cfr. Roger Faligot, Rémi Kauffer, *Histoire Mondiale du Renseignement. Tome I : 1870-1939*, op. cit., pp. 58-60.

diffusione delle informazioni di carattere politico, economico e militare concernenti i paesi stranieri. Svolge, altresì, operazioni clandestine nei loro confronti. In materia di sicurezza interna, invece, la Cia ha una competenza meramente residuale e di concorso, essendo quello il campo in cui opera prioritariamente l'Fbi.

La Cia è organizzata in quattro settori principali che sono posti sotto la responsabilità di altrettanti vice-direttori : il Directorate of Operations, il Directorate of Intelligence, il Directorate of Science and Technology e il Directorate of Administration.

INSERIRE QUI IL FILE JPG
DENOMINATO
TAV ROT 2

Fonte : liMes, 1997

La Direzione Operazioni (DO) è responsabile delle attività clandestine dell'Agenzia : lo spionaggio ed il controspionaggio esterno, in forma Humint e Techint, ma anche l'antiterrorismo.

La Direzione per l'Intelligence (DI) è specializzata nell'analisi delle informazioni

e nella produzione di <<situazioni>> ad uso del Presidente degli Stati Uniti, i vertici politici e militari della Difesa. E' strutturata per funzioni (supporto presidenziale, raccolta e valutazioni, contrasto al narcotraffico, non proliferazione, ecc.) ed aree geografiche (Russia-Europa, Vicino Oriente ed Africa, Asia ed America Latina).

La Direzione per la Scienza e le Tecnologia è incaricata della ricerca e dello sviluppo dei sistemi tecnici per la raccolta delle informazioni⁵³ e possiede anche un ufficio incaricato dello sfruttamento delle "fonti aperte".

La Direzione per l'Amministrazione è competente, infine, per la gestione delle risorse finanziarie ed umane dell'Agenzia, nel senso più ampio dell'accezione.

Il direttore della Cia è anche Dci - Director of Central Intelligence - ed in quanto tale è al vertice della intelligence community nazionale. Il Dci deve assicurare il carattere unitario della valutazione prodotta dalle varie agenzie e risponde direttamente al Presidente degli Stati Uniti, di cui è consulente per l'informazione e la sicurezza.

L'Fbi - Federal Bureau of Investigation - è, in primo luogo, una *law enforcement agency*, un servizio di polizia dipendente dal Dipartimento della Giustizia che svolge però anche compiti di *counter-intelligence*⁵⁴.

Fondato a cavallo tra 1908 e 1909, su proposta, pare, di Charles J. Bonaparte, Ministro della Giustizia statunitense e lontano discendente di Napoleone, l'Fbi ha ottenuto la sua attuale denominazione nel 1935, assumendo poco dopo importanti funzioni nella sfera del controspionaggio su impulso di Edgar Hoover, suo direttore dal 1924 al 1972⁵⁵. Prima della nascita della Cia, l'Fbi era attivo anche all'estero, dove si era specializzato nello svolgimento di attività d'intelligence e contrasto ai servizi informativi tedeschi e giapponesi in Sud America, suscitando non pochi risentimenti negli altri servizi statunitensi⁵⁶.

Malgrado l'Fbi abbia poi abbandonato questa attività, vi sono ancora delle aree di contatto, se non sovrapposizione, con le competenze della Cia: anche la Cia, infatti,

⁵³ Edward N. Luttwak - Stuart L. Koehl, op. cit., pp. 177-78.

⁵⁴ Le responsabilità dell'Fbi nel controspionaggio comprendono sia la scoperta che il contrasto delle attività d'intelligence straniere e sono disciplinate dall'Ordine Esecutivo 12333 ed altri provvedimenti del Congresso.

⁵⁵ Hoover attribuì il controspionaggio alla General Intelligence Division, creata nel 1919 con funzioni di lotta antisindacale e poi attiva nel contrasto alle attività politiche interne dei simpatizzanti comunisti e nazisti negli Stati Uniti, rivitalizzandola "ad hoc". Cfr. Roger Faligot e Rémi Kauffer, *Histoire Mondiale du Renseignement. Tome I*, op. cit., pp. 139 e 339.

⁵⁶ Di queste attività sudamericane, era stato incaricato lo Special Intelligence Service dell'Fbi. Cfr. Roger Faligot e Rémi Kauffer, *Histoire Mondiale du Renseignement. Tome I*, op. cit., p. 340. Cfr anche Francesco Cossiga, *Intelligence*, op. cit., p. 274, testo e nota a pie' di pagina .

opera nel campo del controspionaggio, seppur collaborando con l’Fbi, e fa, sempre coordinandosi con l’Fbi, dello spionaggio interno⁵⁷.

Esistono anche organi di intelligence e sicurezza specificamente militari, come la Dia - Defense Intelligence Agency - che è stata istituita nel 1961 e posta alle dirette dipendenze dell’Ufficio del Segretario alla Difesa, con il compito di provvedere alla raccolta delle informazioni ottenute dai servizi delle singole forze armate, di cui organizza, gestisce e controlla le attività. Il Direttore della Dia è altresì primo consigliere per le informazioni del Segretario alla Difesa e risponde del suo operato al vertice militare interforze, il Joint Chiefs of Staff⁵⁸.

Svolgono attività informative anche il Bureau of Intelligence and Research (Inr), che è il Servizio del Dipartimento di Stato, nonché i servizi creati dai Dipartimenti del Commercio, del Tesoro⁵⁹ e dell’Energia⁶⁰. Ognuno di questi organismi ha propri uomini nella rete delle Ambasciate americane all’estero⁶¹.

Le attività Humint e Sigint sono separate, ancorchè sottoposte al coordinamento ed alla responsabilità del Direttore della Cia in quanto Dci.

Del Sigint si occupa infatti un’agenzia ad hoc, la Nsa - National Security Agency⁶² - che è peraltro sotto il controllo del Dipartimento della Difesa, insieme all’Nro - National Reconnaissance Office⁶³ - ed alla Nima - National Imagery and Mapping Agency⁶⁴ - che sono organi tecnici ad elevata specializzazione.

L’istituzione della Nsa risale ad un “ordine esecutivo” del 1952, che concentrò

⁵⁷ Francesco Cossiga, *Intelligence*, op. cit., p. 277.

⁵⁸ Edward N. Luttwak - Stuart L. Koehl, op. cit., pp. 237-38.

⁵⁹ Che svolge un ruolo importante nel campo dell’intelligence economica.

⁶⁰ Cfr. anche Central Intelligence Agency, *Central Intelligence Agency Fact Book on Intelligence*, Washington D.C., May 1989, p. 19. Il Dipartimento dell’Energia svolge funzioni importanti nel campo dell’intelligence, occupandosi, tra l’altro, di proliferazione nucleare. Cfr. *Department of Energy*, documento elettronico, http://www.odci.gov/cia/other_links/wheel/doe.html.

⁶¹ Pierre Lacoste, *Une nouvelle stratégie pour le renseignement ?*, in <<Politique étrangère>>, n. 1/1997, p. 84. Cfr. anche *Defense Intelligence Agency*, Documento elettronico, http://www.odci.gov/cia/other_links/wheel/dia.html, ove, limitatamente alla Dia, è dato leggere che <<Addetti della Difesa della Dia sono assegnati alle Ambasciate sparse nel mondo e ufficiali di collegamento della Dia sono assegnati ad ogni comando militare unificato>>.

⁶² Francesco Cossiga, *Intelligence*, op. cit., pp. 275-76

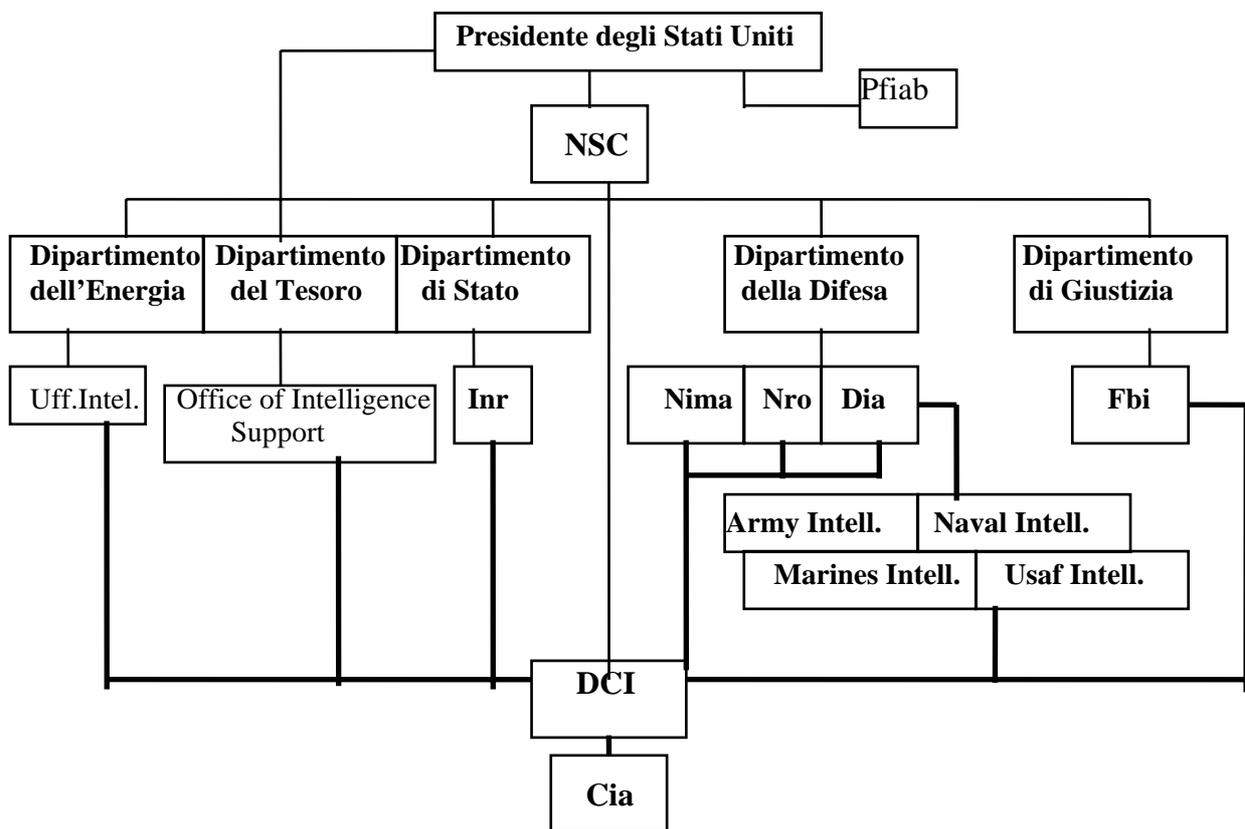
⁶³ L’Nro è un’agenzia dipendente dal Dipartimento della Difesa, la cui esistenza è stata resa nota solo nel 1992. Missione dell’Nro è fornire all’Amministrazione le tecnologie e gli strumenti spaziali necessari ad acquisire informazioni su scala planetaria. Allo scopo, sfrutta la rete dei satelliti spia messi in opera dagli Stati Uniti. Le funzioni di comando e controllo sull’Nro sono esercitate dal Segretario alla Difesa e dal Dci, che è il Direttore della Cia. Cfr. *National Reconnaissance Office*, documento elettronico, http://www.odci.gov/cia/other_links/wheel/nro.html.

⁶⁴ Pierre Lacoste, op. cit., p. 84. La Nima, inquadrata nel Dipartimento della Difesa, è stata creata nel 1996, allo scopo di centralizzare l’acquisizione, processazione e disseminazione di informazioni geospaziali, sfruttando anche le fonti aperte disponibili nel settore. *NIMA Stand Up*, documento

nelle sue mani gli uffici di forza armata già specializzati nel Sigint, ma la sua esistenza non fu mai ammessa prima degli anni '70. L'Agencia opera tuttora quasi interamente in segreto, a differenza degli altri soggetti della intelligence community americana, con competenze che spaziano dalla raccolta elettronica di informazioni alla crittografia, dalla crittoanalisi alla protezione delle comunicazioni e dei dati. Ha sede a Fort Meade, nel Maryland, una località dalla quale viene gestita una rete mondiale di stazioni d'ascolto e nella quale si processano le informazioni raccolte anche da fonti militari nazionali e di paesi alleati⁶⁵.

Per finanziarne le attività, il bilancio federale ha assegnato all'intelligence community americana nel suo complesso 26,6 miliardi di dollari per l'esercizio 1997, pari ad oltre 45.000 miliardi di lire correnti⁶⁶.

La intelligence community americana



Il primato del Direttore della Cia nella politica informativa e di sicurezza degli

elettronico, [http : // 164.214.2.59 / publications / stand-up/mission.html](http://164.214.2.59/publications/stand-up/mission.html).

⁶⁵ Edward N. Luttwak - Stuart L. Koehl, op. cit., p. 640.

⁶⁶ *Statement of the Director of Central Intelligence regarding the Disclosure of the Aggregate Intelligence Budget for Fiscal Year 1997*, Press Release No. 13-97, 15 October 1997, Documento elettronico, Press Releases and Statement Page, Public Affairs Page, CIA Home Page, [http : // www.cia.gov](http://www.cia.gov).

Stati Uniti è formalmente temperato soltanto da due altri organismi e dai penetranti poteri di controllo del parlamento americano. I due organismi in questione sono il National Security Council ed il Presidential Foreign Intelligence Advisory Board (Pfiab), che ha funzioni consultive nei confronti del Presidente degli Stati Uniti e di controllo sulla corretta condotta dei Servizi. Tuttavia, i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo formalmente riconosciuti al Direttore della Cia sembrano nei fatti meno estesi, scontrandosi con quelli del Segretario alla Difesa, del Capo di Stato di Maggiore della Difesa (il Chairman del Jcs)⁶⁷ e dei vertici degli altri dipartimenti responsabili di servizi di intelligence.

Quanto al controllo parlamentare, è assicurato da due commissioni parallele del Congresso e del Senato. A dare un'idea della loro potenza dovrebbe essere sufficiente rammentare come abbiano diritto ad essere preventivamente informate persino delle operazioni clandestine⁶⁸. Il contatto tra i vertici dei Servizi ed il Parlamento è in ogni caso continuo, come prova il fatto che l'ex Vice-direttore della Cia, John Gannon, si sia recato ben sessanta volte al Congresso nell'arco di un anno e mezzo⁶⁹.

2.2. Il Regno Unito

Nell'esperienza britannica è prevalso un modello differente di separazione delle attività, nel quale al classico criterio di distinzione tra sfera esterna e sfera interna al territorio nazionale se ne sovrappone un secondo, di tipo funzionale, che attribuisce a due servizi indipendenti - l'MI 5 e l'MI 6 - i compiti informativi e di sicurezza. Ad essi, se ne affiancano peraltro altri due, che operano nel campo dell'intelligence tecnico-militare e nel Sigint: il Dis ed il GCHQ.

L'MI 5 o *Security Service* è, fin dalla sua nascita, avvenuta nel 1909, il servizio competente per l'interno che ha l'esclusiva del controspionaggio e dello stesso spionaggio sul suolo britannico, anche nelle ipotesi in cui quest'ultimo si diriga contro

odci.gov/cia/public_affairs/press_release/pr101597.html.

⁶⁷ Victor Marchetti e John D. Marks, *The CIA and the Cult of Intelligence*, New York, Alfred A. Knopf, 1974, p. 99, ove si legge che malgrado il Direttore della Cia <<fosse teoricamente responsabile del 100% delle attività nazionali d'intelligence, in effetti controllava meno del 15% delle risorse della comunità - e molto del restante 85% apparteneva al Segretario alla Difesa ed al Joint Chiefs of Staffs>>.

⁶⁸ Pierre Lacoste, op. cit., p. 93.

⁶⁹ Cfr. ancora John C. Gannon, in *liMes*, 3/1997, p. 295. Gannon ha lasciato l'incarico nel luglio 1997.

sedi diplomatiche - caso in cui, peraltro, l'MI 5 può chiedere il concorso del MI 6⁷⁰.

Prima responsabilità dell'MI 5, fin dalla sua fondazione, è stata il contrasto alla penetrazione nel Regno Unito dei servizi informativi stranieri, ma i suoi compiti in materia di sicurezza si sono progressivamente estesi. Di recente, sotto la direzione di Stella Rimington, sostituita il 9 Aprile 1996 da Stephen Lander, l'MI 5 ha cercato di allargare ulteriormente la propria attività anche all'antinarcotici, alla lotta contro la criminalità organizzata e l'immigrazione clandestina, incontrando consensi in Parlamento ma provocando la vivace opposizione delle forze di polizia.

L'MI 5 è attualmente articolato in branche che sono contrassegnate da altrettante lettere dell'alfabeto. La "A" è competente in materia di sorveglianza, "ascolto" ed effrazioni. La "B" si occupa del personale. La "C" è responsabile della sicurezza. La "F" è incaricata del controllo degli elementi sovversivi, dei sindacati, dei gruppi radicali e terroristici, Ira inclusa. La "K", infine, è responsabile del controspionaggio nei confronti degli agenti "ostili"⁷¹.

Gran parte delle risorse del Security Service - che ammontano ora a circa 1.850 persone, dopo il taglio di 300 unità deciso nel 1996, con un bilancio di 200 milioni di sterline, circa 600 miliardi di lire - sono attualmente dedicate all'Irlanda del Nord ed in particolare alla lotta contro l'Ira⁷². Lo stesso MI 5 ha precisato che il 39% delle sue risorse è impiegato contro il terrorismo interno ed irlandese, il 33% nel contrasto al terrorismo internazionale, il 25% nel controspionaggio ed il restante 3% nell'anti-sovversione generica⁷³.

L'MI 5 dipende dal Ministro dell'Interno e può avvalersi anche delle strutture di Scotland Yard e delle altre polizie britanniche⁷⁴.

Il primo riconoscimento ufficiale l'MI 5 lo ha ottenuto soltanto con il *Security Service Act* adottato nel 1989, che gli ha attribuito il compito di proteggere la "sicurezza nazionale [...] dalle minacce scaturenti dallo spionaggio, terrorismo e sabotaggio, dalle attività degli agenti di potenze straniere e dalle azioni miranti a rovesciare o minare la democrazia parlamentare con mezzi politici, industriali o violenti".

⁷⁰ Francesco Cossiga, *Intelligence*, op. cit. , p. 274.

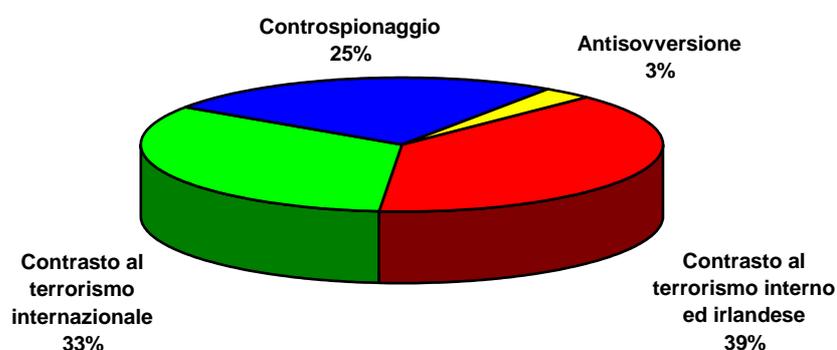
⁷¹ *MI 5 : Security Service*, Documento elettronico, in [http : // www. pair. com / spook / security / mi5org.htm](http://www.pair.com/spook/security/mi5org.htm).

⁷² Cfr. *Britain's Security Services, MI 5 Security Service*, Documento elettronico, [http:// www.pair. com / spook / security / security. htm](http://www.pair.com/spook/security/security.htm)

⁷³ *MI 5 : Security Service*, Documento elettronico cit.

Il *Security Services Bill* del 1996 ha invece attribuito all'MI 5 la facoltà di disporre intercettazioni telefoniche e postali⁷⁵ nonché il potere di violare domicili ed uffici sospettati di ospitare attività della criminalità organizzata. Sul punto, tuttavia, è successivamente intervenuto l'Home Office, il Ministero dell'Interno britannico, che nel contrasto alla criminalità organizzata ha imposto all'MI 5 di operare solo con funzioni di concorso alle forze di polizia. L'MI 5, in questo contesto, ha poi cercato, senza successo, di far riconoscere ai propri agenti il potere di disporre arresti⁷⁶.

Impieghi di risorse per obiettivi dell'MI 5



L'MI 6 o *Secret Intelligence Service*, la cui esistenza era ufficialmente ignota fino a pochi anni fa, malgrado la sua creazione risalisse al 1911 e la sua sede fosse nel frattempo divenuta una importante meta turistica londinese, è invece responsabile per le azioni che si svolgono fuori dal territorio britannico e dipende dal Foreign Office. Ai sensi dell'*Intelligence Service Act* del 1994, infatti, l'MI 6 è incaricato di <<ottenere e fornire informazioni relative alle azioni o intenzioni di persone al di fuori delle Isole Britanniche e eseguire altre missioni connesse alle azioni o intenzioni di tali persone>> rilevanti per gli <<interessi della sicurezza nazionale, con particolare riguardo alla politica estera e di difesa [...], gli interessi del benessere economico del Regno Unito

⁷⁴ Senato della Repubblica, Servizio Studi, op. cit. p. 168.

⁷⁵ L'MI 5, tuttavia, esercitava già questa facoltà, previa l'acquisizione di un'autorizzazione da parte del Ministro dell'Interno. Nel solo 1994 risultano essere state concesse ben 974 autorizzazioni a vantaggio di tutti i Servizi d'intelligence britannici. È stato però affermato che ogni anno British Telecom piazza non meno di 30.000 cimici telefoniche. Cfr. ancora *MI 5: Security Service*, Documento elettronico cit.

⁷⁶ *MI 5: Security Service*, Documento elettronico cit.

[...] o a supporto della prevenzione o identificazione di gravi crimini>>⁷⁷.

Diretto dal Settembre 1994 da David Spedding, l'MI 6 risultava impiegare 2.303 persone nel Marzo 1994, anno in cui il suo ultimo bilancio conosciuto ammontava a 150 milioni di pounds - 450 miliardi di lire circa - cifre che si sono nel frattempo verosimilmente contratte. E' certo, in ogni caso, che l'impegno del Servizio nell'area dell'ex Unione Sovietica si è sensibilmente ridotto - si parla di un calo di 2/3 - malgrado le schermaglie con la Russia siano continuate ed abbiano dato luogo a diverse espulsioni incrociate di "persone non grate"⁷⁸.

INSERIRE QUI IL FILE JPG

TAV ROT 3

Fonte : liMes, 1997

Nel Regno Unito esiste anche un terzo servizio di informazioni e sicurezza, specificamente militare, le cui funzioni potrebbero essere assimilate a quelle del costituendo Ris italiano. Si tratta del *Defence Intelligence Staff* (Dis), che è nato dalla fusione di preesistenti servizi informativi di forza armata⁷⁹. Tuttavia, il Dis svolge solo

⁷⁷ *MI 6 : Secret Intelligence Service*, Documento elettronico, in <http://www.pair.com/spook/security/mi6org.htm>.

⁷⁸ Cfr. *Britain's Security Services, MI 6 Secret Intelligence Service*, Documento elettronico, <http://www.pair.com/spook/security/security.htm>.

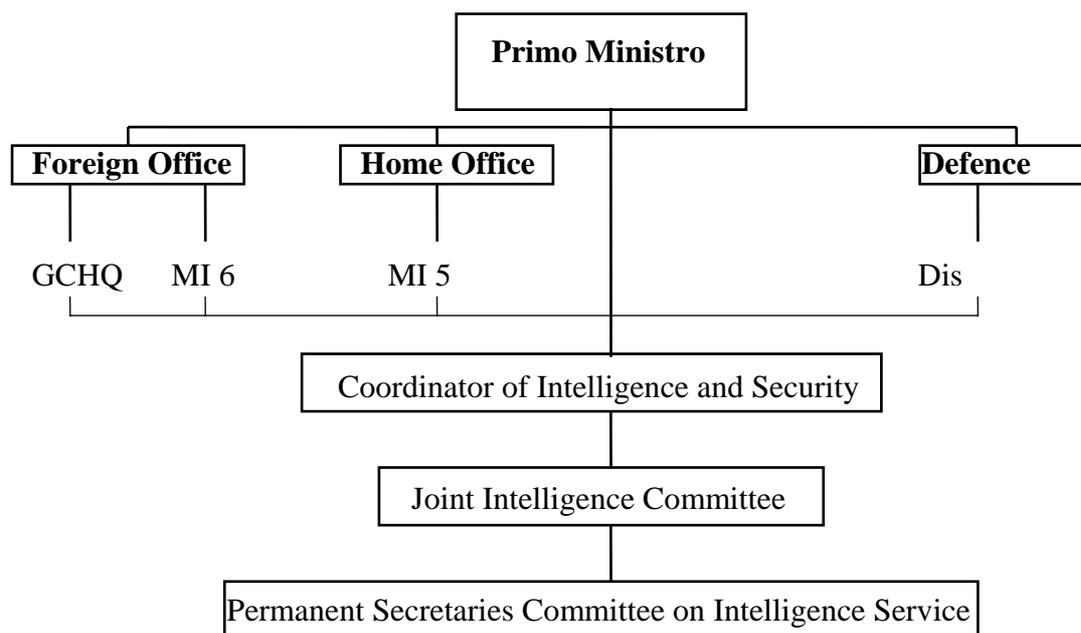
⁷⁹ Senato della Repubblica, Servizio Studi, op.cit., p. 168.

analisi e valutazioni, e non ha compiti operativi⁸⁰.

Le attività Humint e Sigint, inoltre, come già negli Stati Uniti, sono sostanzialmente separate. Se le prime sono rimesse all'MI 5 ed all'MI 6, le seconde sono infatti sotto la responsabilità del GCHQ, Government Communication Headquarters⁸¹.

Il GCHQ - che è un "Civil Service Department" sotto la responsabilità ministeriale del titolare del Foreign Office - è infatti specializzato nell'intercettazione dei segnali elettronici e nella decifratura delle comunicazioni estere. Svolge importanti funzioni anche sul versante difensivo, proteggendo le comunicazioni civili e militari britanniche e fornendo consigli sia al Governo che alle imprese in materia di sicurezza informatica e delle comunicazioni⁸². Il GCHQ, che ha sede a Cheltenham, collabora con la Nsa americana⁸³, dalla quale dipende per le informazioni di origine satellitare.

Assetto delle dipendenze dei Servizi britannici e coordinamento



Il coordinamento fra i vari servizi è rimesso a due organi interministeriali di natura amministrativa. Il primo è il Permanent Secretaries Committee on Intelligence Service

⁸⁰ Francesco Cossiga, *Intelligence ...*, op. cit., p. 277.

⁸¹ Francesco Cossiga, *Intelligence ...*, op. cit., p. 276. Allo stesso modello si ispirano altri due paesi anglosassoni: il Canada e l'Australia, dove le funzioni Sigint sono affidate, rispettivamente, al Communication Security Establishment (Cse) ed al Defence Signals Directorate (Dsd).

⁸² Cfr. *GCHQ General Information*, Documento elettronico, <http://www.gchq.gov.uk/about.htm>.

⁸³ Pierre Lacoste, op. cit., pp. 86-87.

(Psis), composto dai Segretari Generali dei Ministeri interessati dall'attività d'intelligence; del secondo, il Joint Intelligence Committee (Jic), fanno invece parte alti funzionari degli stessi dicasteri ed i direttori dei servizi, nonché il Coordinator of Intelligence and Security che funge da tramite tra il Governo e gli organi d'intelligence⁸⁴.

Il controllo parlamentare sui Servizi britannici è assicurato dall'Intelligence and Security Committee, un comitato parlamentare istituito dal già richiamato Intelligence Services Act del 1994, composto da nove membri del Parlamento, con compiti di supervisione sulla "spesa, l'amministrazione e la politica" dell'MI 5, dell'MI 6 e del CGHQ⁸⁵.

2.3. La Francia

La Francia si è data un sistema di tipo binario, che è caratterizzato dalla perfetta separazione tra attività interne ed attività esterne.

Le attività d'intelligence esterne - sia Humint che Sigint - sono competenza della Dgse, la *Direction Générale de la Sécurité Extérieure*, che ha rimpiazzato nel 1982 la Sdece⁸⁶ e che dipende dal Ministro della Difesa e dal Primo Ministro: rientrano, infatti, tra suoi compiti le attività informative di carattere politico-strategico e militare, l'ascolto elettronico nonché il controspionaggio fuori del territorio nazionale.

La Dgse impiega personale militare e risulta particolarmente attiva nelle aree di tradizionale influenza francese, come l'Africa ed il Medio Oriente, mentre è più debole in Asia ed America Latina. Intrattiene, inoltre, rapporti privilegiati con i Servizi dei paesi alleati o partecipi di accordi più o meno regionali, come quelli che hanno dato vita al "Safari Club" ed al "MEDI Club". Il primo è stato creato nel settembre 1976 con Marocco, Iran, Arabia Saudita, Egitto e Zaire, ma ha verosimilmente perduto l'apporto iraniano dopo il 1979. Il secondo, invece, fondato a Roma nel 1982, comprende la Spagna, l'Italia, la Tunisia, l'Algeria ed il Marocco, ed è finalizzato al contrasto della

⁸⁴ Senato della Repubblica, Servizio Studi, op. cit. , p. 168.

⁸⁵ MI 6 : *Secret Intelligence Service*, Documento elettronico cit.

⁸⁶ La Sdece (*Service de Documentation Extérieure et de Contre-Espionnage*) era nata a sua volta nel 1946, subentrando alla Dger, già diretta da André Dewavrin, il "Colonnello Pussy" responsabile del *Bureau Central de Renseignement et d'Action* a Londra durante la guerra. La Dger aveva importanti responsabilità nel campo del controspionaggio. Brigitte Henri, *Le renseignement*, op. cit, p. 20.

criminalità organizzata e del fondamentalismo islamico⁸⁷.

Le attività d'intelligence interne ricadono invece nella sfera della Dst, *Direction de la Surveillance du Territoire*, che è un servizio interno di sicurezza nato nel 1934 ed inquadrato nella polizia nazionale, con competenze estese al controspionaggio ed all'antiterrorismo. A differenza di quanto si verifica in Italia con il Sisde, la Dst svolge anche funzioni di polizia giudiziaria, ma questo potere è temperato dal fatto che l'esercizio dell'azione penale non è obbligatorio⁸⁸.

Esistono, inoltre, nell'ambito del Ministero della Difesa organi informativi e controspionaggio strettamente militare, il più importante dei quali è certamente la Dm, la *Direction du Renseignement Militaire*, che ha centralizzato dopo il 1992 l'intelligence tattica, accorpendo le funzioni dei "Secondi Uffici" degli Stati Maggiori di Forza Armata⁸⁹. Alla Dm sono stati, tra l'altro, affidati la gestione e lo sfruttamento del satellite Hélios.

Nell'insieme, la intelligence community francese occupa 10.700 funzionari⁹⁰. Il coordinamento dell'azione informativa avviene al più alto livello, insieme alla formulazione delle linee guida della politica di settore.

Un Comitato Interministeriale, il *Comité Interministériel du Renseignement*, creato nell'aprile 1989, presieduto dallo stesso Primo Ministro, composto dai Ministri della Difesa, dell'Interno, degli Affari Esteri, dell'Economia, Finanze e Bilancio, dell'Industria, delle Telecomunicazioni e dello Spazio, dei Dipartimenti e Territori d'Oltremare ed allargato ai Segretari Generali del Governo e della Difesa, elabora il Piano Nazionale di Intelligence, che è poi soggetto all'approvazione del Presidente della Repubblica⁹¹. Il Segretario Generale della Difesa è segretario dello stesso Comitato Interministeriale⁹² ed è in contatto diretto con il Primo Ministro⁹³.

⁸⁷ *La DGSE, Portrait d'un organisme d'état pas comme les autres*, Documento elettronico, Webmestre : Icebreaker, Le site non-officiel de la DGSE, [http : // www.mygale.org/ 00 / icebreak /dgse.html](http://www.mygale.org/00/icebreak/dgse.html).

⁸⁸ Francesco Cossiga, *Intelligence ...*, op. cit. p. 274, testo e nota a pie' di pagina.

⁸⁹ La Dm sta altresì assorbendo il Cerm, *Centre d'Exploitation du Renseignement Militaire*, il Cirem, *Centre d'Information sur le Rensegnemet Electromagnétique*, il Cphf, *Centre principal Helios-France* ed l'Eirel, *Ecole Interarmées du renseignement et des Etudes Linguistiques*. La centralizzazione è stata promossa dal Ministro della Difesa Pierre Joxe, in seguito agli ammaestramenti della Guerra del Golfo, che avrebbe visto la Francia <<cieca e sorda>>. Brigitte Henri, op. cit., pp. 20-21. Cfr. anche I.I.S.S., *The growing Demand for European Space Intelligence*, <<Strategic Comments>>, No. 1, 17 January 1995.

⁹⁰ Brigitte Henri, op.cit., p. 22.

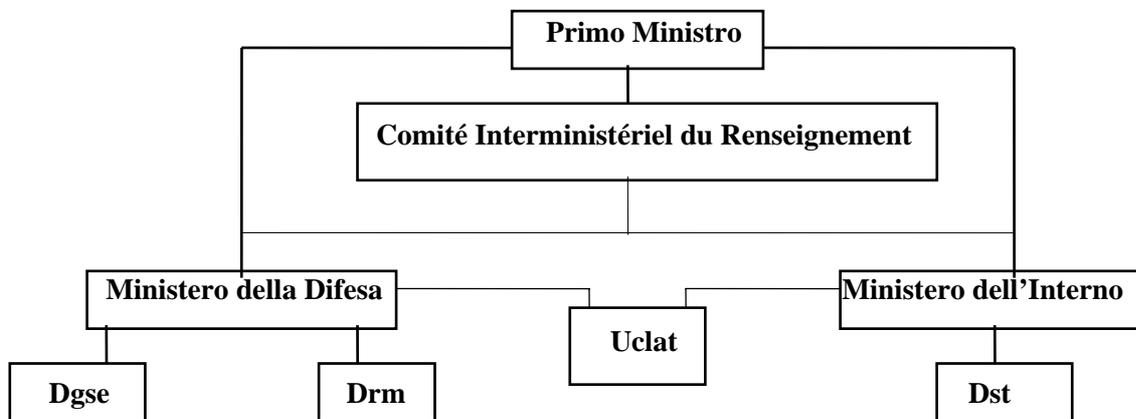
⁹¹ Articolo 2 del Décret 89-258 del 20 Aprile 1989.

⁹² Articolo 4 del Décret 78-78 del 25 Gennaio 1978 ed articolo 3 del Décret 89-258 del 20 Aprile 1989

⁹³ Senato della Repubblica, Servizio Studi, op. cit., pp. 166-67.

Il coordinamento specifico del contrasto al terrorismo, che in Francia più che altrove ha la doppia connotazione interna ed internazionale, è però affidato ad un organo apposito, l'Unità di Coordinamento per la Lotta Antiterrorismo (Uclat), creata nel 1984. L'Uclat dipende dal Direttore Generale della Polizia Nazionale ed è composta da nove membri permanenti, di cui sette sono espressi dai servizi del Ministero dell'Interno e due dalla Difesa. Prima del 1984, invece, l'antiterrorismo era affidato esclusivamente alla Dst ed alla *Direction Centrale des Renseignements Généraux*, per le indagini rispettivamente all'interno ed all'estero, ed alla Direzione Centrale di Polizia Giudiziaria, per la repressione.

L'intelligence community francese



Come il Parlamento italiano, anche l'Assemblea Nazionale ed il Senato ricevono periodicamente relazioni informative sull'attività dei servizi d'intelligence. Mentre, però, in Italia, destinatario di tali rapporti è un Comitato bicamerale "ad hoc", in Francia le relazioni sono inviate alle Commissioni Difesa dei due rami del Parlamento. Le comunicazioni sono poi annuali e non semestrali⁹⁴.

2.4. La Repubblica Federale Tedesca

La separazione tra attività informative interne ed esterne è completa anche in Germania, dove sono rispettivamente attribuite al BfV, *Bundesamt für Verfassungsschutz* (Ufficio Federale per la Protezione della Costituzione), ed al Bnd,

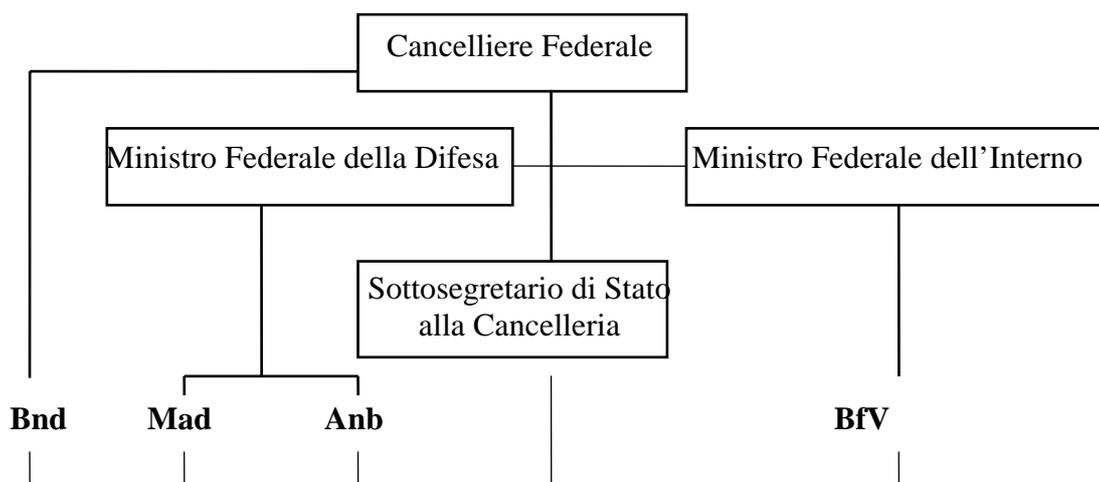
⁹⁴ Philippe Rondot, *Du bon usage des services spéciaux*, in <<Politique Internationale>>, n. 29/1985, p. 181.

Bundesnachrichtendienst (Servizio Federale delle Informazioni). Quest'ultimo è nato, per iniziativa del Generale Gehlen, da un'equipe di specialisti che si erano occupati di Unione Sovietica per conto della Wehrmacht, radunati dagli americani all'indomani della fine della Seconda Guerra Mondiale⁹⁵, ancorchè la sua esistenza sia stata ufficializzata soltanto l'11 Luglio 1975.

Nella Repubblica Federale Tedesca operano, inoltre, due organi d'intelligence prettamente militari: il Mad, *Militärischer Abschiermdienst* (Servizio di Difesa Militare), che agisce esclusivamente all'interno della Difesa e sotto la supervisione del BfV nel campo del controspionaggio, e l'Anb, *Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr*, che è il servizio informativo e di sicurezza delle Forze Armate, organizzato su 5 reparti⁹⁶.

L'assetto delle dipendenze è differente rispetto a quello che si riscontra in Francia ed è segnato da un più marcato ruolo del Cancelliere federale. Questi, infatti, controlla il Bnd, mentre il BfV è alle dipendenze del Ministro dell'Interno. Il coordinamento tra i Servizi federali è, inoltre, assicurato da un Comitato presieduto dal Sottosegretario di Stato alla Cancelleria, composto da alti funzionari dei ministeri competenti ed allargato ai Direttori dei Servizi.

**Organizzazione della intelligence community tedesca
Dipendenze e rapporti di coordinamento**



⁹⁵ Pierre Lacoste, op. cit. , p. 86.

Una peculiarità dell'intelligence community tedesca, direttamente conseguente all'ordinamento federale dello Stato, è l'esistenza, alle dipendenze dei Ministri dell'Interno dei Länder, di servizi regionali per la protezione delle istituzioni.

Il controllo parlamentare si realizza attraverso molteplici strumenti. In primo luogo opera una commissione di controllo - *Parlamentarische Kontrollkommission* - che viene informata dell'attività dei Servizi, ma ha l'obbligo di mantenere il segreto sui propri lavori: un vincolo che continua ad incombere sui suoi componenti anche dopo la cessazione dal loro mandato.

INSERIRE QUI IL FILE JPG

TAV ROT 1

Fonte: liMes, 1997

Sono sottoposti a controllo parlamentare anche i piani economici annuali disposti dai Servizi. Le “spese segrete”, inoltre, sono vagliate dalla Corte dei Conti federale, salvo il caso di spese di particolare natura, che vengono verificate da un organo di fiducia parlamentare, costituito da alcuni membri della Commissione Bilancio del Bundestag, che opera sotto vincolo di segretezza⁹⁷.

2.5. La Spagna

L'intelligence spagnola è quella che appare attualmente più fortemente accentrata. Domina il sistema, infatti, il *Centro Superior de Informacion de la Defensa* (Cesid),

⁹⁶ Cfr. Antonio Mazzei, *I servizi segreti italiani: profili istituzionali e comparativi*, op. cit., p. 27.

gerarchicamente dipendente dal Ministro della Difesa, ma operante di fatto sotto il controllo del Primo Ministro⁹⁸.

Il Cesid opera sia all'interno che all'estero. La sua struttura è stata determinata dal Regio Decreto 2632 del 27 dicembre 1985, il cui contenuto è, singolarmente, di pubblico dominio. Per effetto dell'articolo 2 di tale *Real Decreto*, il Cesid risulta sottoposto alla responsabilità di un Direttore da cui dipendono, nell'ordine, quattro divisioni e due sub-direzioni generali. Tali Divisioni e Sub-direzioni sono, nell'ordine :

- la Divisione dell'Intelligence Esterna, incaricata di <<ottenere, valutare e diffondere>> ogni informazione utile a prevenire qualunque pericolo, minaccia o aggressione esterna contro <<l'indipendenza o l'integrità territoriale della Spagna assicurando i suoi interessi nazionali>>, abbracciando i campi politico, economico e militare (articolo 4);
- la Divisione di *Contraindigencia*, la cui missione è <<opporsi allo spionaggio ed alle attività dei servizi d'intelligence stranieri che attentino contro la sicurezza o gli interessi nazionali>>, provvedendo anche alla loro <<neutralizzazione>>, dentro e fuori il territorio spagnolo (articolo 5);
- la Divisione per l'Intelligence Interna, che deve ottenere, valutare e divulgare le informazioni utili ai processi interni di carattere anticostituzionale suscettibili di integrare attentati contro l'unità della Spagna e la stabilità delle sue istituzioni (articolo 6);
- la Divisione per l'Economia e la Tecnologia, la cui competenza si concentra sull'acquisizione, valutazione e diffusione delle informazioni utili alla prevenzione dei pericoli, minacce o aggressioni contro le attività industriali e commerciali della Spagna nel campo dei materiali d'armamento, nonché per tutelare gli interessi nazionali in campo economico, con particolare attenzione alle tecnologie rilevanti per la Difesa (articolo 7);
- la Sub-direzione Generale per l'Amministrazione e i Servizi, incaricata della gestione economica dei mezzi di supporto all'attività del Servizio (articolo 8);
- la Sub-direzione Generale per il Personale, responsabile della selezione, formazione professionale e gestione amministrativa del personale (articolo 9).

Il Direttore del Cesid è assistito da un Gabinetto Tecnico ed un Servizio di Assistenza Giuridica. Sul Direttore del Cesid incombono compiti di grande

⁹⁷ Senato della Repubblica. Servizio Studi, op. cit., pp. 225-26.

responsabilità : assicurare l'esecuzione delle missioni affidate al Centro, comunicare al Presidente del Governo e al Ministro della Difesa le informazioni acquisite e coordinare l'attività di tutti gli altri organismi statali che svolgono attività d'intelligence, fra i quali vi sono la *Dirección de Seguridad de Estado*, che dipende dal Ministro dell'Interno e si occupa di antiterrorismo, l'*Organo de Informacion de Estado Major*, che dipende dal Primo Ministro, ma attraverso il Comitato dei Capi di Stato Maggiore, e che sovrintende alle attività degli organi d'intelligence di forza armata.

Il Direttore, inoltre, cura i rapporti esterni del Centro necessari allo sviluppo delle proprie attività d'intelligence, inclusi i servizi di altri paesi (articolo 3).

2.6. La Russia

La Federazione Russa ha smantellato il potente e centralizzato apparato d'intelligence e sicurezza ereditato dall'Unione Sovietica, per darsi un più complesso sistema di carattere pluralistico. Fino al 1991, il sistema informativo e di sicurezza sovietico ruotava intorno al Kgb - *Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti*, Comitato per la Sicurezza dello Stato - ed al Gru, che era il Servizio d'intelligence dell'Armata Rossa.

Il Kgb concentrava in sé le responsabilità dell'attività informativa offensiva - lo spionaggio - della pratica della sovversione e della propaganda politica all'estero ed, infine, della sicurezza interna. Era guidato da un Direttore che era normalmente scelto tra i membri del Politburo del Comitato Centrale del Pcus e che rispondeva del suo operato direttamente al Segretario Generale del Pcus, Presidente del Soviet Supremo.

Il Kgb si articolava in Direttorati e Dipartimenti indipendenti che controllavano, a loro volta, altri direttorati, dipartimenti, servizi e direzioni geografiche. I più importanti direttorati erano quelli che si occupavano delle operazioni all'estero, delle Guardie di Frontiera e delle Forze Armate.

Il Primo Direttorato gestiva l'attività offensiva all'estero e la sua attività si spingeva fino al sostegno dei Partiti Comunisti stranieri. Il Direttorato delle Guardie di Frontiera assicurava con oltre 200.000 uomini la sorveglianza ermetica dei confini dell'Urss e disponeva anche di armi pesanti. Il Direttorato delle Forze Armate controllava, invece, Stato Maggiore, quadri e truppa dell'Armata Rossa, compresi gli

⁹⁸ Senato della Repubblica. Servizio Studi, op. cit. , pp. 165 e 169-70.

stessi commissari politici nonché il Gru. Verificava persino l'affidabilità politica del Ministro della Difesa.

Il Gru, invece, limitava le sue competenze all'attività informativa offensiva di carattere tecnico-militare e non aveva compiti di controspionaggio né di sicurezza interna, dominio esclusivo del Kgb. Era sotto il controllo diretto dello Stato Maggiore dell'Armata Rossa ed era strutturato su direzioni geografiche⁹⁹.

Lo smantellamento e la riorganizzazione di questo sistema che era un'espressione diretta del totalitarismo comunista sono stati fra le prime misure prese dalle nuove autorità della Federazione Russa. Il criterio è stato quello di attribuire ad organismi differenti i vari reparti in cui si articolava il Kgb, dando vita a nuovi servizi specializzati. Il Gru è stato mantenuto come soggetto d'intelligence militare.

Per effetto di questi processi, esistono attualmente in Russia almeno cinque Servizi principali, oltre ad una miriade di agenzie minori pubbliche e private. Le funzioni di intelligence esterna, intelligence militare e sicurezza interna sono prevalentemente svolte dall'Svr, dal Gru e dall'Fsb.

L'Svr - Servizio per l'Intelligence Estera - ha rilevato le strutture del Primo Direttorato del Kgb, inclusa la rete estera - e non è stato sostanzialmente riformato. Il suo Direttore risponde direttamente al Presidente della Repubblica.

Il Gru - Direzione Principale per l'Intelligence dello Stato Maggiore Generale - ha conservato le proprie competenze nell'intelligence militare e nel campo del Sigint. Può tuttora impiegare gli *Spetsnaz* ricognitori. Il suo Direttore ha un doppio rapporto di dipendenza, rispondendo direttamente sia al Capo di Stato Maggiore Generale che al Presidente della Repubblica.

L'Fsb - Servizio di Sicurezza Federale - è la principale agenzia di sicurezza interna della Federazione ed ha rilevato i dipartimenti del Kgb che svolgevano la corrispondente funzione. Dispone di 76.000 dipendenti, inclusi reparti commando ed i nuclei dell'antiterrorismo¹⁰⁰.

Altre due importanti agenzie statali d'intelligence sono il Fapsi ed il Gso.

Il Fapsi - Agenzia Governativa Federale per le Comunicazioni e l'Informazione -

⁹⁹ Edward N. Luttwak - Stuart L. Koehl, op. cit., pp. 369-70 e 486-87.

¹⁰⁰ Le primarie responsabilità dell'Fsb nell'ambito del controspionaggio sono state sottolineate pubblicamente dal suo Direttore, Nikolai Kovalyov, in occasione di una conferenza tenuta nel Dicembre 1996. In quella circostanza, Kovalyov ha testualmente affermato che "la soppressione delle attività d'intelligence straniera nel territorio del nostro paese continuano ad essere il compito principale dell'Fsb". Cfr. Gareth Jones, 12.17.96, *Foreign espionage booming in Russia—spy chief*,

protegge le comunicazioni nazionali e monitora quelle estere in modo non troppo dissimile da come fa l'Nsa americana, specializzata nel Sigint. Il suo Direttore è direttamente responsabile verso il Presidente.

Infine, il Gso - Servizio di Protezione dello Stato - apparso nel Luglio 1996, si occupa specificamente della sicurezza presidenziale e del governo, assicurando la protezione fisica del Cremlino e del Presidente, ma svolgendo anche investigazioni ed attività informative. Il suo Direttore risponde direttamente al Presidente¹⁰¹.

2.7. Osservazioni

L'analisi comparata dei sistemi di intelligence oggi operanti nei principali paesi occidentali e in Russia consente di trarre alcune importanti conclusioni.

Una prima osservazione da fare è che il modello pluralistico della intelligence community è largamente prevalente in Occidente - facendo parziale eccezione, tra i paesi esaminati, la sola Spagna - e tende ad imporsi anche negli Stati usciti dall'esperienza comunista. Persino la Russia, infatti, ha abbandonato il sistema centralizzato d'intelligence che raggruppava nel Kgb le funzioni informative e di sicurezza interne ed esterne, distinguendole ed affidandole ad una pluralità di servizi.

Altro tratto in comune che si riscontra a cavallo dei vari paesi è l'esistenza di organismi d'intelligence militare relativamente autonomi. Persino in Spagna, infatti, esistono all'interno degli Stati Maggiori di Forza Armata e a livello interforze reparti incaricati di svolgere attività informativa distinti dall'agenzia - il Cesid - che cura l'intelligence politico-strategica per conto del Governo.

Al di fuori di questi elementi condivisi, la rassegna ha dimostrato che ciascuno Stato organizza i propri servizi funzionalmente alle proprie esigenze e tenendo conto della propria esperienza storica.

Vi sono paesi, ad esempio, che separano le proprie agenzie d'intelligence a seconda che operino all'interno o all'esterno del territorio nazionale, così come vi sono nazioni che dividono i servizi a seconda che svolgano attività esclusiva d'intelligence od, invece, di sicurezza. Inoltre, in alcuni paesi particolarmente avanzati, come gli Stati Uniti ed il Regno Unito, esiste una relativa separazione delle attività Humint e Sigint, con una prevalenza delle seconde sulle prime in termini di risorse dedicate.

http://www.infowar.com/class_2/class_2b.html-ssi.

Assolutamente peculiare, e derivante dalle singole vicende storiche, è poi l'assetto delle dipendenze. In taluni casi, la Difesa ha mantenuto il controllo sui servizi svolgenti attività d'intelligence all'estero: è in caso della Francia. In altri, come nel Regno Unito, è stata rimpiazzata dal Ministero degli Esteri. In altri, ancora, è direttamente il vertice dell'esecutivo a dirigere e controllare l'intera azione d'intelligence, come accade negli Stati Uniti, dove peraltro un ruolo fondamentale è riconosciuto al Direttore della Cia, che risponde direttamente al Presidente e fa parte del National Security Council.

La disciplina che regola struttura ed attività dei servizi è rimessa alla legge o affidata ad atti - generalmente riservati - di autorganizzazione dell'Amministrazione. La formula adottata riflette, solitamente, i rapporti di forza stabilitisi tra potere legislativo e potere esecutivo all'interno dell'ordinamento. Nel 1977, l'Italia si è spostata da un modello all'altro, dando una cornice legislativa ad una disciplina prima interamente di origine amministrativa, ed ora l'attività e la struttura dei servizi sono determinate da un complesso integrato di leggi e provvedimenti ministeriali classificati. La Spagna, invece, ha regolato con Legge persino l'organizzazione interna del suo Cesid.

Anche l'assetto dei controlli e l'intrusività del sindacato parlamentare sono differenti. Singolarmente, in questo campo, i poteri apparentemente più forti sono riconosciuti al Parlamento americano, che ha il diritto di essere informato dalla Cia persino in merito alle operazioni clandestine. Anche sotto questo profilo, le differenziazioni sono da ascrivere soprattutto alle caratteristiche dell'ordinamento, alle tradizioni ed agli orientamenti politici prevalenti.

Dove il potere esecutivo gode di un rapporto fiduciario molto forte rispetto alla propria fonte di legittimazione, il Capo del Governo e il Capo dello Stato sono in grado di fornire una prima, importante, garanzia di correttezza dell'operato degli apparati d'intelligence. Così è, ad esempio, nel Regno Unito ed in Francia.

Altrove, invece, il Parlamento esige poteri di controllo più penetranti ed incisivi, come quelli riconosciuti al Congresso ed al Senato degli Stati Uniti. D'altra parte, la natura dei controlli è differente, a seconda che siano effettuati dal Governo o dal Parlamento.

Il Governo, infatti, deve preoccuparsi soltanto della congruità dell'azione

¹⁰¹ Cfr. I.I.S.S., *Heirs to the KGB*, Strategic Comments, Vol. 3, No. 2, March 1997.

d'intelligence rispetto ai fini politici perseguiti ed alle direttive impartite sulla loro base ai servizi, mentre il Parlamento esercita una forma di sindacato che non investe soltanto l'aderenza degli apparati informativi e di sicurezza alle istruzioni del Governo, ma altresì la politica d'intelligence prescelta, dal momento che negli organismi di controllo entrano anche i rappresentanti dell'opposizione, nonché il rispetto delle regole che impediscono l'impiego dei Servizi informativi nella lotta politica interna.

“Ora si riconosce generalmente che la forza economica è cruciale in termini di influenza e potenza globale [...]. Nel prossimo decennio continueremo a vedere un’accesciuta enfasi sulla competitività economica come oggetto d’intelligence”

William H. Webster, Direttore della Cia, 1990

“Esistono Stati amichevoli, ma non ci sono amichevoli servizi d’intelligence”

Yuri Kobaladze, Portavoce dell’SVR, 1994

III

GLI SCENARI DEL DOPO-GUERRA FREDDA E LA TRASFORMAZIONE DELLE MINACCE ALLA SICUREZZA NAZIONALE

Il riorientamento della funzione d’intelligence

3.1. La trasformazione del quadro delle minacce rilevanti per la sicurezza nazionale dopo il 1989. La crisi della geostrategia e la nuova enfasi sulla geoeconomia.

Quanto è accaduto tra il 1989 ed il 1991 ha modificato sensibilmente il quadro di riferimento all’interno del quale vengono identificati gli interessi nazionali, nonché le minacce ed i fattori di rischio da prendere in considerazione dal punto di vista della sicurezza nazionale.

Il disfacimento dell’ordine bipolare, infatti, ha prodotto una serie di sconvolgimenti concatenati che hanno rivoluzionato, allargandola, la sfera dei problemi di sicurezza.

La sparizione del Patto di Varsavia e dell'Unione Sovietica, in primo luogo, ha fatto venir meno la principale minaccia diretta di carattere militare che gravava sull'Occidente. Ma, al contempo, ha restituito parte notevole della loro sovranità nella sfera della politica estera e di difesa a tutte le medie potenze. Una lotta per la ristrutturazione geopolitica dello spazio si è conseguentemente aperta, sia nell'Europa Centrale ed Orientale che all'interno dell'Europa Occidentale e del blocco di potenze conosciuto come "Trilaterale" (il triangolo Stati Uniti, Unione Europea, Giappone).

Se nella parte centro-orientale del continente europeo questa lotta si è concentrata prevalentemente sulle dimensioni orizzontali dello spazio politico - per acquisire o difendere il controllo del territorio - in quella occidentale si sta svolgendo su quelle verticali della geoeconomia ed ha come posta in gioco la riconfigurazione delle gerarchie di potenza e la determinazione di un quadro giuridico ed istituzionale funzionale all'accrescimento della propria ricchezza.

E' riemersa, in particolare, la Germania e gran parte di quanto è avvenuto nell'Unione Europea dal 1990 in avanti - l'accelerazione del processo d'integrazione europea, con il Trattato di Maastricht, il Patto di Stabilità, il Trattato di Amsterdam ed il varo dell'Euro, ma anche le sue difficoltà, come le gravi crisi valutarie del 1992-93 - è dipeso dalla ricerca di una formula istituzionale idonea, da un lato, a diluire il primato tedesco in una struttura geopoliticamente sufficientemente ampia e flessibile e, dall'altro, a permettere alla Repubblica Federale di svilupparsi come potenza senza allarmare i propri partner e senza turbare l'ordine internazionale.

Ma la fine del bipolarismo ha avuto effetti ancora più profondi e *far reaching*. Privando la comunità internazionale di una dei due potenti fattori d'ordine del vecchio sistema - l'Unione Sovietica - ha indotto un indebolimento della capacità della comunità internazionale di controllare la conflittualità latente al proprio interno. I conflitti regionali, conseguentemente, si sono moltiplicati.

Inoltre, è venuto meno, in Occidente, il più solido argine entro il quale erano state contenute le spinte competitive tra le maggiori potenze economiche.

Infine, si è relativizzato il concetto di frontiera, sia perché sono sparite le cortine di ferro che avevano frammentato l'Europa, sia perché l'Occidente ha esportato verso Est la *deregulation*, integrando le società post-comuniste nel mercato globale proprio mentre crescevano le potenzialità dei mercati nella mobilitazione dei capitali.

Così, anche tra i vecchi partners dell'Alleanza Atlantica, il ricorso a pratiche sleali

si è intensificato proprio mentre cresceva la volatilità dei mercati finanziari.

E' aumentato, inoltre, il grado di disordine interno al sistema internazionale e con l'instabilità internazionale, complici i forti dislivelli di reddito e la globalizzazione dell'informazione, si sono rafforzate le pressioni migratorie.

Tutto ciò ha profondamente modificato la natura delle minacce alla sicurezza nazionale in tutti i paesi occidentali, accentuandone la multidimensionalità ed, in particolare, la rilevanza degli aspetti economici e sociali rispetto a quelli puramente militari prevalenti nel passato.

La geopolitica ha cessato di appiattirsi sulla geostrategia della deterrenza nucleare, che aveva dominato i decenni della Guerra Fredda. Al suo interno è cresciuto il peso della geoeconomia, della geofinanza e della geoinformazione¹⁰². E' diminuito, conseguentemente, l'interesse a carpire i segreti sui più avanzati sistemi d'arma e sulla consistenza quantitativa e qualitativa degli arsenali dei blocchi contrapposti, mentre è aumentata la sensibilità nei confronti di altri elementi un tempo ritenuti aspetti secondari della sicurezza nazionale.

In questo contesto, evidentemente, le minacce militari non sono completamente sparite, ma sono state affiancate da tutto un complesso di altri fattori di rischio. La politica di sicurezza nazionale è quindi divenuta più complessa, oltrepassando la sfera di competenze della politica di difesa ed interessando la politica economica, la politica monetaria e finanziaria, la politica del commercio estero e, per certi versi, quella delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'istruzione e dei lavori pubblici.

3.2. Le minacce militari residue e ruolo di monitoraggio dell'intelligence statale

Sul terreno militare, in effetti, ora si parla apertamente di *minacce residue* - con allusione alla possibile ricostituzione a lungo termine di una minaccia russa ed al materializzarsi in un futuro per il momento imprevedibile di ricatti ed aggressioni, anche non convenzionali, da parte dei *Rogue States* - e, soprattutto, di *fattori di rischio*, in connessione con la crescita della conflittualità internazionale e la ristrutturazione geopolitica in atto in molte regioni del mondo.

Gli equilibri di potenza, in questa fase di transizione non ancora esauritasi, non si sono ancora cristallizzati né in Maghreb, né in Medio Oriente, né in Asia Centrale.

¹⁰² Carlo Jean, *Politica e informazione*, in <<Rivista Militare>>, n. 1/1997, pp. 32-43.

L’Africa è in subbuglio. Ed è per lo meno dubbio che gli stessi Balcani siano stati stabilizzati, malgrado i successi delle azioni intraprese dalla Nato nella ex-Jugoslavia con l’Ifor e la Sfor e dalla Forza Multinazionale di Protezione in Albania.

Sapere in anticipo cosa sta accadendo e predire come un certo scacchiere sarà riorganizzato può voler dire acquisire la possibilità di sfruttare a proprio vantaggio il cambiamento e di ridurre il danno di un pericolo che si va configurando.

Questo spiega perché, ad esempio, il Sismi monitora da tempo l’evoluzione della situazione nel Mediterraneo geopolitico, con particolare attenzione al Maghreb ed ai Balcani, dove ogni genere di turbolenza politica è in grado di generare contraccolpi sugli interessi economici e politici nazionali, mettendo a rischio alcune linee di approvvigionamento energetico (come il gasdotto algerino) o alimentando improvvise ondate migratorie rivolte verso le coste italiane.

Ne è da sottovalutare l’importanza che riveste per l’Italia in particolare il controllo sul commercio clandestino di tecnologie critiche, data l’esistenza nel Mediterraneo di paesi che aspirano a dotarsi di armi di distruzione di massa : missili balistici aventi gittata superiore ai mille chilometri e testate di natura non convenzionale, utilizzabili anche da piattaforme aeree o navali, magari con la collaborazione di gruppi terroristici opportunamente sorretti.

In questo caso, infatti, l’attività informativa può contribuire a scongiurare il materializzarsi di un grave fattore di pericolo per la stessa sicurezza militare dello Stato. C’è dunque ancora uno spazio importante per gli aspetti più tradizionali dell’attività informativa.

3.3. I nuovi fattori sociali di rischio internazionale.

Preoccupano crescentemente i nuovi fattori sociali di rischio internazionale, che sono spesso un riflesso della maggiore instabilità, ma anche della maggiore mobilità delle persone e dell’integrazione del pianeta in un unico sistema mediatico.

L’Italia e la Germania hanno sperimentato probabilmente per prime gli effetti della maggior permeabilità delle frontiere che caratterizza il mondo del dopo-Guerra Fredda e della crescita della conflittualità nell’Europa Sud-Orientale. La pressione migratoria sulla Repubblica Federale ha iniziato ad aumentare ancor prima della caduta del Muro e, dopo la revisione in senso restrittivo delle norme sull’accoglimento degli stranieri, si

è sostanzialmente stabilizzata, anche se continuano le infiltrazioni, soprattutto al confine con la Polonia.

L'Italia, invece, ha dovuto fare i conti con improvvise impennate di afflussi, per lo più unidirezionali, dal Mediterraneo Orientale e dai Balcani verso le coste adriatiche, della Calabria e della Sicilia, al punto che la loro prevenzione e gestione è ufficialmente entrata a far parte degli obiettivi della politica di sicurezza nazionale. Anche in chiave di contenimento delle migrazioni va letto l'impegno militare italiano oltreadriatico, sostanziatosi nella missione Pellicano ed in quella più recente della Forza Multinazionale di Protezione. E non casualmente, l'Albania ed i Balcani sono un teatro operativo di primaria importanza per l'intelligence nazionale, che deve monitorare gli sviluppi politici in atto nella regione così come la crescita della grande criminalità organizzata che gestisce il mercato dei migranti.

Di questa permanente attenzione sono un sintomo i ricorrenti allarmi lanciati dal Sismi al Governo, di cui è giunta eco anche in Parlamento, attraverso le Relazioni Semestrali sulla politica informativa e di sicurezza nazionale presentate dal Presidente del Consiglio¹⁰³.

3.4. I rischi economici.

Il dopo-Guerra Fredda è però soprattutto l'età della geoeconomia. Il peso crescente che i fattori economici esercitano nella determinazione dei rapporti di potenza tra gli Stati e sulla loro stessa stabilità attribuisce infatti un significato nuovo alla dimensione economica della sicurezza nazionale. Si può anzi ritenere che sia forse questo il campo privilegiato sul quale gli Stati si confronteranno, per migliorare la propria posizione nella divisione internazionale del lavoro ma anche il proprio status internazionale e per garantire la tenuta del contratto sociale che li legittima.

Il modo in cui potenza militare e forza economica si traducono in influenza e

¹⁰³ Cfr., limitatamente al biennio 1996-97, si vedano, nell'ordine, Presidenza del Consiglio dei Ministri, *40^ Relazione sulla Politica Informativa e della Sicurezza, Secondo Semestre 1997*, pp. 12-15; pp. 18-20; Senato della Repubblica, Doc. XXXIII, n. 3, *Relazione sulla Politica Informativa e della Sicurezza, Primo Semestre 1997*, pp. 18-20; Doc. XXXIII, n. 2, *Relazione sulla Politica Informativa e della Sicurezza, Secondo Semestre 1996*, pp. 10-13; Doc. XXXIII, n. 1, *Relazione sulla Politica Informativa e della Sicurezza, Primo Semestre 1996*, pp. 19-20 e, soprattutto, 29, dove, a proposito dell'Albania, si legge: <<la situazione interna è destinata a rimanere precaria, anche dopo la conclusione della contestata tornata elettorale. Inoltre, le minacce di guerra civile, formulate da alcuni esponenti politici, concorrono ad aumentare la già alta tensione sociale, con il rischio di nuovi esodi verso l'Italia>> (corsivo aggiunto).

prestigio politico è infatti profondamente cambiato nel corso del XX secolo. Prima del 1914, il rango degli Stati si misurava esclusivamente sulla base di indici militari, come il numero delle navi da battaglia possedute, gli uomini sotto le armi, le artiglierie dei propri arsenali. Ed ancora negli '50, '60 e '70 il confronto veniva fatto sul numero delle testate nucleari e dei missili intercontinentali, con un sensibile aumento nella scala delle grandezze in gioco, ma nell'ambito della medesima logica sistemica.

Ma negli anni '80 qualcosa è cambiato. Con la Presidenza Reagan, infatti, la corsa agli armamenti ha cessato di essere fine a se stessa per divenire l'elemento accessorio di una più complessa strategia globale di "guerra economica" mirante all'esaurimento finanziario ed industriale dell'Unione Sovietica, il cui esito è stato la fine della Guerra Fredda. La *perestrojka* gorbacioviana e la firma del Trattato Inf, prima ancora del 1989, sono stati un simbolo dell'accettazione da parte sovietica del primato dell'economia sulla corsa agli armamenti¹⁰⁴. E così, dalla fine degli anni '80, l'economia ha rimpiazzato le armi come sorgente principale della potenza politica.

Nel 1990, la Repubblica Federale ha negoziato con l'Unione Sovietica la restituzione dei Länder orientali, sotto il dominio dell'Armata Rossa dal 1945, facendo leva soltanto sulle proprie capacità finanziarie e, senza sparare un solo colpo d'arma da fuoco, ha ottenuto quella riunificazione che neppure i più arditi pianificatori militari della Nato avevano mai osato sperare.

Non solo. Grazie alla propria potenza economica e finanziaria, la stessa Germania e il Giappone, che non hanno lo status di potenze nucleari e che non hanno ancora del tutto superato le remore interne nei confronti dell'impiego all'estero delle proprie forze militari anche convenzionali, si sono candidati con buone possibilità di successo all'acquisizione di un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Economia e finanza stanno, inoltre, ridefinendo le gerarchie politiche interne all'Unione Europea, con un sensibile trasferimento di influenza politica dalla Francia alla Germania e con la sostanziale esportazione ai Quindici della costituzione economica tedesca.

In questo contesto, la preservazione della stabilità finanziaria - un criterio per far

¹⁰⁴ Alessandro Corneli, *L'intelligence economica nel dopo Guerra Fredda*, in <<Rivista Marittima>>, Maggio 1995, pp. 5-7. Corneli, peraltro, anticipa al 1963 l'inizio della "guerra economica" tra Est ed Ovest ed individua nella costruzione del Muro di Berlino, da un lato, nell'Ostpolitik tedesca e nel riavvicinamento cino-americano, dall'altro, il momento del passaggio dell'Urss dall'offensiva alla difensiva e quello del passaggio dell'Occidente ad una strategia più aggressiva.

parte dell'Europa che conta - e della crescita economica assumono la rilevanza di obiettivi di prioritario interesse nazionale. Così, prevenire o anticipare la destabilizzazione finanziaria interna ed esterna del paese e ogni azione suscettibile di impoverire il patrimonio industriale e produttivo nazionale diviene un obiettivo di primaria importanza. Tanto più che, tramontata la minaccia militare ed ideologica rappresentata dal comunismo sovietico, aumentate le difficoltà di mantenere le spese di *welfare*, il successo economico appare l'unica sorgente di legittimità per lo Stato nazione.

Lo Stato dovrà occuparsi molto più attivamente che in passato della propria sicurezza economica, sia in senso offensivo che difensivo, individuando le nicchie competitive in cui sostenere le proprie imprese nonché le iniziative poste in essere contro il sistema industriale e finanziario nazionale, come le manovre speculative contro la divisa nazionale ed i titoli del proprio debito pubblico, ma anche le acquisizioni "ostili" di imprese nazionali ed il loro eventuale danneggiamento nelle gare d'appalto internazionali. La difesa degli interessi economici, in quest'ottica, va molto al di là della protezione del segreto industriale, oggetto classico di controspionaggio, ed esige la moltiplicazione delle stazioni di ascolto, della rete degli informatori, anche informali, nonché lo sviluppo di capacità analitiche in campi diversi da quelli tradizionalmente studiati dagli operatori dell'intelligence.

Ciò che si potrebbe chiedere ai Servizi, in questo campo, infatti è proprio la produzione di <<situazioni>> che diano conto delle linee guida della politica commerciale, industriale, economica e finanziaria dei potenziali competitori del proprio sistema paese¹⁰⁵.

Anticipare l'immissione sui mercati internazionali di un prodotto ad alta tecnologia può permettere al Governo di predisporre contromisure idonee a permettere ai produttori nazionali di guadagnare il tempo necessario ai necessari adeguamenti produttivi, salvando numerosi posti di lavoro ad alto valore aggiunto. Questo è stato il caso delle reazioni francesi all'ingresso dei televisori ad alta definizione giapponesi sul

¹⁰⁵ Una valutazione d'intelligence è esattamente ciò che il Presidente degli Stati Uniti George Bush, il Segretario di Stato James Baker, il Segretario al Commercio Mosbacher e il Direttore della Cia Webster commissionarono all'Agenzia in relazione alle possibili conseguenze dannose dell'unificazione tedesca sull'economia americana. Si temeva, in particolare, che un cambio troppo generoso tra Deutsche Mark ed Östmark avrebbe innescato pressioni inflazionistiche in Germania, obbligando la Bundesbank a rialzare i tassi d'interesse tedeschi e, per questa via, precludendo alla Federal Reserve la possibilità di abbassare ulteriormente quelli americani. Jeffrey W. Wright, *Intelligence and Economic Security*, Essay on Strategy n. 8, National Defense University, Washington DC, 1991, p. 9.

loro mercato, che venne ritardato dirottandone lo sdoganamento a Clermont Ferrand, nell'interno.

Allo stesso modo, la conoscenza da parte del governo di Washington degli obiettivi dei piani industriali definiti dal Miti nipponico per spodestare da alcune nicchie dell'industria elettronica le aziende leader americane avrebbe forse consentito all'amministrazione statunitense di allertarle o di aiutarle a fronteggiare nel modo più opportuno la nuova sfida.

Questa è sicuramente una delle nuove frontiere dell'intelligence, un campo sterminato nel quale gli Stati chiederanno sempre più ai propri apparati informativi di operare. E per i Servizi non sarà possibile sfuggire alla sfida, sia per poter più facilmente giustificare al contribuente la propria sopravvivenza in un momento in cui la percezione delle minacce militari - a prescindere dalla loro effettiva esistenza e consistenza - sfuma pericolosamente, sia per resistere alla concorrenza delle nuove agenzie d'intelligence più o meno private che stanno aparendo in tutti i paesi più avanzati.

3.5. Il riorientamento della funzione di intelligence nei principali paesi occidentali e in Italia. Linee di tendenza, problemi e proposte

Per effetto della trasformazione del quadro geopolitico internazionale e della presumibile natura della minaccia più verosimile, la configurazione e l'attività dei servizi statali di intelligence saranno quindi costrette a cambiare.

Sotto la spinta della duplice esigenza di giustificare la propria esistenza in un mondo che si trasforma e di ridurre le spese, i Servizi affiancheranno fatalmente al proprio impegno in campo politico-militare un crescente interesse verso le nuove sfide alla sicurezza nazionale.

Nei paesi più avanzati sotto il profilo dell'intelligence, questa tendenza si nota già da tempo, come provano gli interventi di Stanfield Turner¹⁰⁶ e William Webster¹⁰⁷ negli Stati Uniti a partire dalla fine degli anni '80 ed, ancor meglio, gli atteggiamenti in concreto assunti dagli apparati di intelligence di molti paesi, occidentali e non.

¹⁰⁶ Stanfield Turner, *Intelligence for a New World Order*, in <<Foreign Affairs>>, Fall 1991.

¹⁰⁷ Cfr., in particolare, William H. Webster, *Remarks to the World Affairs Council of Boston, 12 April 1990* e *Remarks to the Jefferson Club, University of Missouri, 27 April 1990*, Central Intelligence Agency - Public Affairs, Washington D.C., 1990

3.5.1. Gli Stati Uniti

L'impegno dell'intelligence americana in campo economico, annunciato dai già richiamati interventi dell'Ammiraglio Turner e di William Webster, è stato ufficialmente ammesso da alti funzionari della Cia in occasione di alcune audizioni alla Commissione del Senato per i Servizi di Informazione ed è verosimilmente in via di potenziamento.

In particolare, nel corso dell'audizione svoltasi il 25 Gennaio 1994, il Direttore *pro tempore* della Cia James Woolsey ha reso noto come alla sua Agenzia l'Amministrazione avesse conferito importanti compiti di sostegno e protezione degli interessi statunitensi sui mercati internazionali, rivendicando ai successi riportati in questo campo il merito di aver acquisito alle imprese americane incrementi di reddito dell'ordine di diversi miliardi di dollari.

Del resto, in uno studio preparato per la Casa Bianca, l'Ufficio della Scienza e Tecnologia aveva stimato in cento miliardi di dollari annui il danno inflitto alle imprese americane dallo spionaggio industriale e tecnologico condotto dai Servizi dei paesi alleati - Francia, Germania, Giappone, Corea del Sud e Israele fra gli altri¹⁰⁸.

Non deve tuttavia essere dimenticato come il bisogno di svolgere attività d'intelligence economica fosse avvertito negli Stati Uniti dai primi anni '70. Già nel 1971, infatti, un Memorandum Presidenziale firmato da Richard Nixon aveva inserito l'Office of National Security del Tesoro, antesignano dell'attuale Office of Intelligence Support, nella comunità informativa americana. Nello stesso periodo, inoltre, un Rapporto al Congresso redatto dalla Commissione Murphy aveva sottolineato l'importanza di stabilire forti collegamenti tra la intelligence community e le tecnostutture preposte alla formulazione della politica economica estera degli Stati Uniti, provocando l'ingresso del Tesoro nel National Foreign Intelligence Board¹⁰⁹.

In vista dei suoi nuovi compiti in materia di intelligence economica, comunque, la Cia ha provveduto fin dal 1992 a costituire una divisione "ad hoc", lo *Strategic and Business Group*, con funzioni informative e di sicurezza specifiche. In particolare, a

¹⁰⁸ Sergio Fiore, *L'organizzazione istituzionale per la competizione geoeconomica*, in Paolo Savona e Carlo Jean (a cura di), *Geoeconomia. Il dominio dello spazio economico*, FrancoAngeli, Milano, 1995, p. 71.

¹⁰⁹ Cfr. *The Treasury Department. Office of Intelligence Support*, Documento elettronico, [http : // www.odci.gov/cia/otherlinks/wheel/tdois.html](http://www.odci.gov/cia/otherlinks/wheel/tdois.html).

tale Gruppo è stata data la missione di sostenere la realizzazione della politica economica estera decisa dall'Amministrazione, monitorare gli sviluppi tecnologici suscettibili di interessare la sicurezza americana e, in collaborazione con l'Fbi, esercitare il controspionaggio economico e tutelare le imprese nazionali dall'infiltrazione di agenti stranieri¹¹⁰. Il supporto alle aziende statunitensi impegnate in gare d'appalto internazionali all'estero viene assicurato con la prevenzione attiva della corruzione dei funzionari appaltanti da parte della concorrenza¹¹¹.

Dal canto suo, l'Fbi ha cercato di rendere più incisiva la propria attività di prevenzione e repressione dello spionaggio economico straniero modificando, con il programma Deca (1991) e l'*Economic Counterintelligence Program* (1994), la propria metodologia d'azione. Invece di controllare le iniziative assunte da un limitato numero di paesi percepiti come "ostili", in seguito a questi due programmi, l'Fbi ha identificato ed iniziato a proteggere i settori industriali e le imprese di per sé suscettibili di subire infiltrazioni. Nelle sue maglie, conseguentemente, entrano ora gli agenti dei paesi politicamente alleati degli Stati Uniti¹¹². Molto recentemente - se ne è avuta infatti notizia soltanto a fine Maggio 1998 - l'Fbi avrebbe varato un programma di controspionaggio industriale ancora più ambizioso ed organico - l'*Awareness of National Security Issues and Responses Program* - che interesserebbe ben trentamila imprese statunitensi¹¹³.

Nel campo dell'intelligence economica opera, inoltre, dal 1977, l'Office of Intelligence Support del Tesoro, che si è specializzato nella produzione di situazioni ad uso dei vertici del Dipartimento e che è parte dell'intelligence community americana.

L'intelligence community statale, comunque, non ha il monopolio delle attività informative in materia economica. Accanto alle agenzie pubbliche opera, infatti, il *Business Intelligence System*, cioè il complesso delle unità informative create dalle grandi imprese nazionali a partire dagli anni '50 per anticipare le innovazioni dei

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Così si è apertamente espresso James Woolsey, già Direttore della Cia. Cfr. Andrea Nativi, *Adesso lo 007 fa lo spionaggio industriale*, in <<Il Giornale>>, 24 Febbraio 1995. Cfr. anche Alberto Pasolini Zanelli, *Ma l'America è fiera della Cia*, in <<Il Giornale>>, 24 Febbraio 1995.

¹¹² Cfr. Giorgio Schiavoni, *L'intelligence economica nelle relazioni e negli equilibri internazionali*, LUISS-Guido Carli, Facoltà di Scienze Politiche, Cattedra di Studi Strategici, Anno Accademico 1995-96.

¹¹³ Queste aziende riceverebbero ora regolarmente dall'Fbi informazioni riservate sulle possibili minacce alla sicurezza industriale. Il collegamento con le imprese sarebbe assicurato da 56 agenti nominati "ad hoc". Il Programma sarebbe diretto da Larry Watson. Cfr. ANSA, *USA: Fbi, ruolo più attivo nello spionaggio industriale*, 28 Maggio 1998, h. 16:13.

principali concorrenti, per lo più altre società statunitensi. Fanno intelligence economica anche alcuni dipartimenti universitari e società “ad hoc”, che sfruttano soprattutto “fonti aperte”.

Tuttavia, permangono negli Stati Uniti ostacoli di natura anche culturale che rendono difficile un pieno sfruttamento dell’intelligence nella sfera economica. Il principale timore è che l’impiego dei Servizi d’informazione a sostegno delle imprese private possa essere il principio di un’attiva politica industriale dell’Amministrazione e, più in generale, di un atteggiamento più marcatamente interventista del Governo nell’economia.

La gran parte delle aziende preferisce tuttora servirsi delle agenzie private o fare affidamento sulle proprie stesse capacità. Ma è chiaro che lo spionaggio industriale o la business intelligence sono strutturalmente inferiori all’intelligence economica condotta da strutture pubbliche dedicate, come quelle nipponiche¹¹⁴, che oltretutto si situano al vertice di una piramide informativa che poggia sull’attiva collaborazione dei privati.

3.5.2. La Francia

I Servizi francesi svolgono attività d’intelligence in campo economico da lunga data, riportando anche notevoli successi. Nel 1971, la Sdece, antenata dell’attuale Dsge, riuscì ad anticipare la svalutazione del dollaro, permettendo al Governo francese di lucrare importanti profitti¹¹⁵. Nello stesso periodo, inoltre, agenti francesi sostennero in modo decisivo la candidatura del Mirage alla gara indetta dal Governo Indiano per l’acquisizione di un caccia, scoprendo e comunicando in anticipo all’azienda transalpina le entità delle concorrenti offerte statunitensi e sovietiche¹¹⁶.

Con le Presidenze Mitterrand, tuttavia, l’impegno nel settore è notevolmente aumentato. Su impulso del Presidente, la Dgse ha attribuito fin dalla sua nascita una più elevata priorità al *renseignement* tecnologico¹¹⁷. Risale al principio degli anni ‘80, infatti, tra l’altro, la creazione, disposta dal Direttore Generale pro tempore del

¹¹⁴ Jeffrey W. Wright, op. cit., p. 13.

¹¹⁵ Cfr. *Spying for Uncle Sam*, documento elettronico, <http://MediaFilter.Org/MFF/CAQ> e <<Covert Action Quarterly>>, 1995.

¹¹⁶ J. T. Richelson, *The U.S. Intelligence Community*, Boulder CO, Westview, 1995. Anche C. Marenches e C. Ockrent, *The Evil Empire*, London, 1988.

¹¹⁷ La Dgse ha recentemente affermato di aver riorientato le proprie risorse, destinandone il 25% all’intelligence economico-finanziaria ed al contrasto della grande criminalità organizzata. Brigitte Henri, op. cit., p. 20.

Servizio, Pierre Marion, di una cellula “ad hoc” di 20 specialisti in questo settore di attività¹¹⁸.

Di questo maggiore attivismo - che dall’inizio degli anni ’90 non ha più alcun freno geostrategico - sono sintomo le periodiche crisi franco-americane, che si sostanziano nell’espulsione incrociata dai rispettivi territori nazionali di agenti della Cia e della Dgse.

Il carattere centralistico dell’Amministrazione francese e la compenetrazione tra i poteri pubblici e gli interessi della grande impresa, in larga parte controllata dallo Stato, hanno permesso di risolvere alcuni fra i maggiori problemi che si debbono affrontare nell’organizzazione dell’azione di intelligence nella sfera economica.

Sempre per iniziativa di Mitterrand, infatti, aziende pubbliche e private, Ministero dell’Industria e Servizi hanno dato vita ad un vero e proprio sistema informativo e di sicurezza economica. Un gruppo di lavoro creato nel 1992 in seno al Commissariat Général du Plan e presieduto da Henry Martre ha sostenuto, con i propri studi, le iniziative nel campo dell’intelligence economica volte a migliorare la redditività in termini di competitività del sistema paese¹¹⁹.

Nel rispetto della più generale ripartizione di competenze stabilitasi tra i servizi francesi, l’attività di acquisizione di informazioni all’estero è rimessa alla Dgse, che svolge anche nella sfera economica attività “coperte” d’intelligence, infiltrando propri agenti nelle imprese straniere d’interesse. Al centro di queste iniziative della Dgse sono state sicuramente la Ibm e la Texas Instruments¹²⁰, le cui mosse erano giudicate suscettibili di avere importanti ripercussioni sulla salute della francese Bull.

La Dst ha invece esteso le proprie competenze al controspionaggio economico, collaborando con le società francesi nell’individuazione di eventuali infiltrazioni da parte di Servizi esteri o di altre attività di spionaggio poste in essere ai loro danni¹²¹, aprendo una propria linea informativa diretta con le imprese interessate¹²². Nel far ciò, la Dst - che aveva già riportato significativi successi nell’azione di contrasto allo spionaggio economico, scientifico e tecnologico sovietico nel corso della Guerra

¹¹⁸ *La DGSE, Portrait d’un organisme d’état pas comme les autres*, op. cit.

¹¹⁹ Commissariat Général du Plan, 1994.

¹²⁰ L’infiltrazione di agenti della Dgse è stata scoperta nel 1991 dall’Fbi. Nel 1993, alcune imprese americane hanno rinunciato a partecipare al Salone Aeronautico di Le Bourget, proprio per stigmatizzare l’azione spionistica condotta a loro danno dai Servizi francesi. Cfr. ancora *La DGSE, Portrait d’un organisme d’état pas comme les autres*, op. cit.

¹²¹ Sergio Fiore, op.cit., p. 72.

¹²² Questa linea sfruttava il Minitel, Cfr. Harbelot, 1992.

Fredda¹²³ - si è già ripetutamente scontrata con la Cia, di cui ha denunciato nel 1995 le trame per impedire l'esportazione di una partita di missili Matra verso Taiwan¹²⁴.

I Servizi francesi collaborano in materia di "fonti aperte" con le agenzie private specializzate nella loro processazione.

3.5.3. La Gran Bretagna

L'entità e l'intensità dello sforzo dell'intelligence britannica in campo economico non sono perfettamente conosciute, anche se la Nsa statunitense ha sospettato in passato il ricorso dei Servizi inglesi all'ascolto delle comunicazioni telefoniche delle maggiori multinazionali americane operanti nel Regno Unito¹²⁵.

Va comunque segnalato come, accanto all'MI 5 ed all'MI 6, nel settore operi anche il Betro, l'Istituto Britannico per il Commercio Estero, seppure non si tratti di un'agenzia informativa *strictu sensu*, nonché un vasto insieme di unità d'intelligence create dalle banche, dalle assicurazioni e dalle società di consulenza¹²⁶. Organismi non appartenenti strettamente alla intelligence community britannica, ma comunque rilevanti.

3.5.4. La Germania

La Germania ha sperimentato forme piuttosto aggressive di spionaggio economico ai propri danni nei primissimi anni del dopoguerra, quando gli Alleati occupanti esercitavano penetranti controlli sulle comunicazioni private tedesche: la posta era regolarmente ispezionata e le telefonate intercettate¹²⁷.

Oggi, però, la Repubblica Federale Tedesca viene ritenuta all'avanguardia

¹²³ Il 5 Aprile 1983, ad esempio, 130 tra diplomatici, giornalisti, agenti commerciali e relativi familiari, pari ad oltre un terzo della missione diplomatica sovietica a Parigi, vennero dichiarati persone non grate e pregate di lasciare la Francia, in quanto sospettate dalla Dst di spionaggio scientifico. Cfr. Alain Franchon, *Les secrets d'une guerre économique entre alliés*, <<Le Monde>>, 23 Février 1995.

¹²⁴ La Dst avrebbe rilevato ripetuti attacchi della Cia alla Matra fin dal 1992. A fine 1994, il Direttore pro tempore della Dst, Philippe Parant, avrebbe addirittura negoziato un gentlemen agreement con James Woolsey, a quel tempo ancora Direttore della Cia, a Washington nell'intento di por fine a questa attività di intelligence offensiva nei confronti degli interessi francesi. Cfr. François Camé et Renaud de la Baume, *La guerre DST-CIA sur les missiles Matra*, in <<Liberation>>, 23 Février 1995.

¹²⁵ Sergio Fiore, op. cit., p. 73.

¹²⁶ Giorgio Schiavone, op. cit., p. 167.

¹²⁷ P. Schweizer, *The Growth of Economic Espionage*, in <<Foreign Affairs>>, vol. 75, no. 1, pp. 9-14, 1993.

dell'intelligence economica, sia perché ha iniziato a specializzare i suoi servizi in questo settore fin dagli anni '60, anche per guadagnare autonomia nel settore rispetto agli Stati Uniti, sia perché nel suo sviluppo si è avvalsa della collaborazione della *Siemens*.

L'apporto della *Siemens*, tra l'altro, si è rivelato di grande importanza anche sotto un altro punto di vista, dal momento che dalla metà degli anni '80 l'intelligence economica della Germania si è specializzata nel c.d "pirataggio informatico", vale a dire l'acquisizione di informazioni attraverso la penetrazione nelle banche dati delle maggiori società e delle Pubbliche Amministrazioni di tutto il mondo.

Lo sviluppo delle attività correlate a questa metodologia operativa si deve al *Progetto Rahab* ed è stato opera del Bnd, che ha focalizzato i suoi sforzi soprattutto sull'Unione Sovietica, il Giappone, la Francia, gli Stati Uniti, il Regno Unito e l'Italia. Dopo il 1991, sembra che la selezione degli obiettivi e dei campi d'interesse abbia incluso anche finanza e commercio¹²⁸. Il Bnd non opera isolatamente, ma in rete, con la collaborazione del BfV, la diplomazia federale, le autorità dei Länder e i privati.

In Francia si pensa che l'intelligence economica tedesca abbia giocato un ruolo non secondario nel miracoloso sviluppo della Germania negli ultimi quaranta anni¹²⁹.

3.5.5. La Russia

Se per la gran parte degli apparati informativi e di sicurezza statali occidentali l'intelligence economica è stata fino alla fine della Guerra Fredda un'attività in realtà subordinata rispetto allo spionaggio ed al controspionaggio politico-militare, il Kgb aveva sempre dedicato all'acquisizione di informazioni industriali rilevanti risorse, e non solo allo scopo di carpire segreti suscettibili di tradursi in vantaggi per la produzione di materiali d'armamento.

Fu il Kgb, in cui si formarono Andropov e lo stesso Gorbaciov, ad avvertire il Cremlino che il reddito giapponese avrebbe superato negli anni '80 quello sovietico e che la stessa cosa si sarebbe più tardi verificata con la Germania, contribuendo a determinare la convinzione che fosse ormai necessaria una svolta nella politica seguita dalle autorità sovietiche¹³⁰. Ed ancora alla fine degli anni '80 il Kgb era ritenuto la più

¹²⁸ Sergio Fiore, op. cit., pp. 72-73.

¹²⁹ Commissariat Général du Plan, op. cit., p. 52.

¹³⁰ Alessandro Corneli, op. cit., p. 6.

intrusiva minaccia informativa anche sotto il profilo dello spionaggio economico¹³¹.

Questa tradizione di attenzione agli aspetti economici dell'intelligence non risulta essere venuta meno e si ha notizia che tanto l'Svr che l'Fsb si sono dotati di apposite strutture per occuparsi delle attività informative e di sicurezza in campo economico, rispettivamente all'esterno ed all'interno della Federazione Russa. L'Svr, in particolare, avrebbe un ufficio per l'intelligence economica, mentre l'Fsb possederebbe un servizio per il controspionaggio economico¹³².

A fianco del sistema d'intelligence statale, fioriscono poi le agenzie informative private : le creano innanzitutto le grandi imprese industriali e bancarie, che non di rado le affidano a funzionari provenienti dal vecchio Kgb o dal Gru, ma ne nascono anche autonomamente, come società di spionaggio e controspionaggio indipendenti¹³³.

3.5.6. La Spagna

Stando alle norme di legge che hanno istituito e disciplinato il Cesid, in Spagna l'attività informativa e di sicurezza in campo economico è affidata a due divisioni del Servizio principale. Alla Divisione dell'Intelligence Esterna del Cesid, in primo luogo, che se ne occupa nel quadro dei fattori di rischio incidenti sulla sicurezza nazionale nella sua più estesa accezione, ed alla Divisione per l'Economia e Tecnologia, le cui competenze, tuttavia, appaiono più ristrette, concentrandosi prevalentemente sulla tutela delle attività industriali e commerciali spagnole nel settore dei materiali d'armamento.

3.5.7. Il Giappone

Delegata la propria difesa quasi esclusivamente agli Stati Uniti, il Giappone ha specializzato i propri servizi d'intelligence nello spionaggio economico fin dalla loro

¹³¹ Jeffrey W. Wright, op. cit., p. 19. Vladimir Kryuchkov, Direttore del KGB, aveva del resto dichiarato nel Maggio 1990 : <<Le imprese occidentali hanno molti anni di esperienza nel campo delle operazioni commerciali. Molte di loro possiedono servizi di intelligence e controspionaggio propri. Sono state costrette dalla competizione a dotarsene. Le nostre società che si sono appena affacciate sui mercati esteri non hanno servizi del genere e siccome non hanno neppure grande esperienza, sono vulnerabili. Io credo che il KGB debba aiutarle ad acquisire esperienza adeguata>>. Cfr. sul punto <<The Washington Times>>, *Soviet firms to get some help from the KGB*, 16 May 1990, Section C, p. 1, e James Cox, *KGB spies a new job : Consulting*, in <<USA Today>>, 16 May 1990, Section B, p. 1.

¹³² Ovcharenko, 1995 , Preobrazhensky, 1996.

¹³³ *Russia : the Switch to Economic Espionage*, in <<Intelligence Newsletter>>, August 1st, 1996

ricostituzione.

Le caratteristiche del sistema istituzionale, della società nipponica e dello stesso processo di ricostruzione del paese dopo la disfatta del 1945 hanno tuttavia permesso al Giappone di organizzare il proprio sistema d'intelligence in modo assolutamente originale.

Due, in particolare, sembrano gli elementi di differenziazione dell'esperienza giapponese rispetto a quella degli altri maggiori paesi: da un lato, la partecipazione attiva e volontaria di vasti strati della popolazione nazionale all'azione di intelligence e, dall'altro, il ruolo guida attribuito nelle attività informative economiche all'Istituto nipponico per il Commercio Estero, il Jetro, che pur non essendo un servizio informativo in senso stretto si è dotato di una rete di agenti con la quale ha di gran lunga finora sopravanzato le agenzie d'intelligence vere e proprie, come il *Naikaku Joho Chosa Shitsu* (l'Ufficio Ricerca ed Informazione del Gabinetto governativo), che dispone di sole cento persone, e la stessa Psia che si occupa di controspionaggio, anche se ora si ha notizia di una certa inversione di tendenza¹³⁴.

Il modello che si è affermato poggia quindi sulla collaborazione Stato-privati e funziona in quanto conta sulla spontanea cooperazione di una gran quantità di soggetti: imprese, ad esempio, ma persino cittadini comuni che, da turisti più o meno interessati, raccolgono informazioni ovunque si rechino, avvalendosi di strumenti estremamente semplici¹³⁵.

Un altro tratto fondamentale della formula nipponica è la ripartizione delle competenze, che ha consentito al Jetro di raggiungere un elevato grado di specializzazione nell'organizzazione della raccolta delle informazioni, nella loro successiva canalizzazione e processazione, ad uso del Miti, in primo luogo, ma anche del sistema-paese in senso più vasto.

Il Jetro, infatti, si è dato una struttura reticolare di stazioni, presumibilmente agganciata a quella delle sedi diplomatiche e consolari, da cui viene indirizzata ogni giorno a Tokyo la massa - si parla di 500.000 dispacci al giorno - delle informazioni ottenute e giudicate rilevanti: per lo più, ma non esclusivamente, da fonti aperte.

¹³⁴ Importanti investimenti nelle strutture d'intelligence sono stati, infatti, recentemente fatti nell'area della Difesa. Si allude qui, in particolare, al nuovo Quartier Generale dell'Intelligence, o *Johohonbu*, creato nell'ambito dello Stato Maggiore Interforze nipponico nel 1996, con il compito di svolgere attività informativa tradizionale in campo geostrategico. La svolta si è imposta in seguito al più alto profilo internazionale della politica di sicurezza giapponese dopo la fine della Guerra Fredda.

¹³⁵ Commissariat Général du Plan, op. cit., p. 76.

Lo stesso Miti ha un ruolo importante nel sistema, essendo il punto di contatto tra il Jetro, da un lato, e, dall'altro, le maggiori confederazioni industriali e sindacali del paese.

Proprio il Miti, del resto, ha dato vita alla prima grande operazione d'intelligence economica varata dal Giappone nel dopoguerra, avendo deciso a metà degli anni '50 l'invio in <<viaggio d'istruzione>> di ben diecimila managers nipponici all'estero e, più tardi, nel 1962, la creazione dell'Istituto per la Protezione Industriale, per addestrare i dirigenti industriali a carpire i segreti manageriali e tecnologici dei maggiori paesi occidentali.

3.5.8. La situazione in Italia

In Italia, il potenziamento dell'attività informativa e di sicurezza in campo economico è ancora, in un certo senso, agli albori, pur essendosene da tempo compresa la rilevanza e le potenzialità.

Ad un interessamento dei Servizi al campo economico hanno per il momento concorso almeno due fattori: da un lato, l'evoluzione della percezione della minaccia dopo la fine della Guerra Fredda; dall'altro, la sempre più evidente connessione tra le attività della criminalità organizzata sul territorio ed il reinvestimento dei suoi proventi nei circuiti dell'economia legale.

Ciò spiega l'approccio - in un certo senso riduttivo - al problema finora prevalso in Sismi e Sisde, di cui sono dimostrazione eloquente i contenuti e la stessa organizzazione del rapporto sulla politica informativa e di sicurezza che il Governo semestralmente presenta al Parlamento, nel quale le minacce in campo economico non sono trattate unitariamente, ma separatamente, in funzione dell'ambito territoriale d'origine.

Va ammesso che con le risorse disponibili, un'azione d'intelligence a vasto raggio da parte dei Servizi italiani può essere al momento esclusa. Ma tra l'occasionale difesa delle nostre imprese nelle gare d'appalto internazionali ed un'organica azione di spionaggio ad ampio spettro dovrebbe esserci spazio per una formula intermedia. Una formula che dovrebbe consentire ai Servizi - soprattutto, evidentemente, quello competente a fronteggiare le minacce esterne alla sicurezza nazionale - di produrre informative e "situazioni" in grado di allertare il Governo e la Banca d'Italia circa il

possibile inizio di manovre speculative suscettibili di avere ripercussioni sulla stabilità finanziaria nazionale¹³⁶ o l'incombere di scelte di politica economica in paesi esteri destinate ad avere profonde ripercussioni sullo sviluppo interno.

Qualcosa, verosimilmente, viene già fatto, ma è importante che l'input politico ad andare avanti non venga meno. Le già richiamate Relazioni semestrali sulla politica informativa e della sicurezza evidenziano una crescente sensibilità dell'intelligence nazionale verso l'esigenza di tutelare il patrimonio <<industriale, scientifico e tecnologico di interesse strategico>>. Attestano, inoltre, l'avvio dello studio dei meccanismi che, nei mercati, possono mettere in pericolo la stabilità finanziaria dell'Italia e lo svolgersi occasionale di approfondimenti sulle turbative che scatenano di tanto in tanto le forze della speculazione internazionale contro la lira. Ma ammettono altresì che <<l'individuazione dei canali di infiltrazione criminale nell'economia legale continua a rivestire carattere di priorità nella ricerca informativa>>¹³⁷.

Meno importante, almeno nell'immediato, sarebbe organizzare lo spionaggio industriale e tecnologico diffuso, nell'intento di concorrere a mantenere la competitività economica del sistema-paese. A parte il divario di risorse umane ed economiche esistente tra i Servizi italiani e quelli dei potenziali paesi-bersaglio, la stessa utilità di una simile azione è infatti al momento dubbia, avendo l'Italia i suoi punti di forza nella Piccola e Media Impresa, che è innovativa nei processi produttivi e nelle tecniche di marketing, ma non altrettanto sui prodotti, e mostra una spiccata predilezione per settori a non elevatissima intensità di tecnologia.

Al sistema-paese, in sintesi, sarebbe perciò di maggior utilità in campo economico una forma d'intelligence statale che fosse orientata ad anticipare gli esiti delle decisioni politico-economiche dei governi e delle banche centrali dei principali competitori, possibilmente dotata di efficaci riferimenti nelle principali piazze finanziarie mondiali, piuttosto che una costosissima rete di agenti infiltrati nelle fabbriche più avanzate del

¹³⁶ A fine 1996, era stata annunciata la creazione, nell'ambito del Sismi, di un osservatorio per la difesa della lira da speculazioni attivate dall'estero. Ne aveva dato notizia lo stesso Presidente del Comitato Parlamentare di Controllo sui Servizi Informativi e di Sicurezza, Franco Frattini. Cfr. R.E., *Gli 007 in missione a Piazza Affari. Sisde e Sismi spieranno le operazioni speculative sui mercati finanziari*, in <<Il Giornale>>, 24 Dicembre 1996. Dallo stesso quotidiano, si apprende anche che il 14 Gennaio 1997 era prevista una riunione del citato Comitato Parlamentare proprio dedicata ai problemi dell'intelligence economica. Le risultanze di tale seduta non sono note, non essendo redatto un resoconto sommario <<aperto>> e consultabile delle riunioni del Comitato.

¹³⁷ Cfr. in particolare, il Doc. XXXIII, n. 3, *Relazione sulla politica informativa e della sicurezza, Primo semestre 1997*, op. cit., pp. 25-26. Stando alla parte della Relazione in cui si trova il richiamo, il Servizio in questione dovrebbe essere il Sisde.

mondo¹³⁸.

In questa fase iniziale del loro riorientamento su questi nuovi obiettivi, comunque, i Servizi italiani non potranno fare affidamento esclusivamente sulle proprie forze e dovranno essere immaginativi. Si sa che si stanno esplorando la possibilità di stabilire rapporti di collaborazione con i Ministeri e gli organi in grado istituzionalmente di raccogliere ed elaborare informazioni utili ai fini della produzione di valutazioni di carattere “strategico” in campo economico¹³⁹. Ed è noto anche che la cooperazione avrebbe, finora, dato esiti soddisfacenti¹⁴⁰, ma è chiaro che si è soltanto ai primi passi in questo campo e che la continuità del sostegno politico a questa scelta sarà decisiva ai fini del suo consolidamento.

3.5.9. Osservazioni

L’intelligence economica è attualmente percepita da non pochi organismi, anche italiani, come una delle frontiere future dell’attività informativa dei servizi di Stato.

Ciò non vuol dire che la sensibilità politica verso il problema sia ovunque la stessa. Se negli Stati Uniti non pochi politici si sono dimostrati attenti alla prospettiva di utilizzare i servizi informativi e di sicurezza nella promozione e difesa della competitività economica nazionale, seppure vi sia ancora chi tema il prospettiva di veder crescere l’ingerenza del governo nell’economia, altrove, come in Italia, il discorso è per certi versi appena agli inizi. Lo dimostra anche quanto è emerso finora nel dibattito apertosi ormai cinque anni fa sulla riforma dei servizi.

L’attenzione del Parlamento, infatti, fin dall’XI Legislatura repubblicana (1992-94) si è appuntata quasi esclusivamente sull’organizzazione della direzione e del controllo politico sui Servizi, non solo nell’intento di eliminare sovrapposizioni e, probabilmente, rendere più efficace l’azione di contrasto alla grande criminalità organizzata, ma anche per accrescere la trasparenza dell’attività d’intelligence.

In realtà, ad una media potenza come l’Italia, ancorchè dotata d’interessi globali

¹³⁸ Interessante è anche la proposta avanzata da Ferrante e Margherita Pierantoni nel loro *Combattere con le informazioni*. I Pierantoni giudicano bersaglio meritevole dell’intelligence economica i progetti di regolamentazione presentati dalle principali potenze in vista della disciplina internazionale di interi settori di attività economiche e commerciali. Ferrante e Margherita Pierantoni, *Combattere con le informazioni*, op.cit., p. 57.

¹³⁹ Ancora, cfr. Doc. XXXIII, n. 3, *Relazione sulla politica informativa e della sicurezza*, Primo semestre 1997, op. cit., p. 27.

¹⁴⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *40^ Relazione sulla politica informativa e della sicurezza*, op.

come sostiene l'Ambasciatore Ludovico Incisa di Camerana, la riorganizzazione dell'intelligence in funzione della lotta geoeconomica pone problemi di non facile soluzione.

Se, infatti, l'esistenza di Servizi d'intelligence statali specializzati nell'acquisizione di informazioni e nella produzione di situazioni di natura politico-strategica non presenta particolari problemi sotto il profilo della determinazione del campo d'azione e dell'individuazione dei soggetti beneficiari, lo stesso non può dirsi a proposito degli organismi informativi e di sicurezza che agiscono nella sfera economica.

Le minacce di natura economica suscettibili di colpire interessi nazionali, soprattutto ove si materializzino nel campo della finanza, non sono riconducibili ad ambiti geografici particolari. L'economia è infatti ormai mondiale e nulla vieta che tecnologie in grado di spiazzare prodotti italiani appaiano in Estremo Oriente così come nulla impedisce di concepire e eseguire una manovra speculativa contro la lira da piazze lontane, come quelle americane o giapponesi.

Fare dell'intelligence economica seria, quindi, potrebbe non essere alla portata di un servizio <<regionale>>, sia pure <<allargato>>, come si percepisce il Sismi, soprattutto senza un concorso attivo delle tecnostutture periferiche del Ministero degli Esteri e delle sezioni estere dell'Ice.

E molto difficile potrebbe rivelarsi la cooperazione con i Servizi dei paesi alleati che, amici sul piano politico-strategico, sono sul piano economico competitori diretti e fonte essi stessi di potenziali minacce.

Ciò significa che, in assenza di risorse paragonabili a quelle dei paesi competitori, un impegno dell'intelligence nazionale in campo economico dovrebbe accompagnarsi ad un ripensamento di tutto il sistema, cercando e possibilmente trovando il modo migliore di coinvolgere le risorse umane e materiali disponibili nella stessa Pubblica Amministrazione, ma non disdegnando la collaborazione dei soggetti privati.

In secondo luogo, è difficile organizzare la diffusione delle informazioni rilevanti. Mentre, infatti, è chiaro ad un Servizio d'intelligence statale a chi riversare informazioni e situazioni di natura politico-strategica o tecnico-militare, esistendo un monopolio governativo nel campo della politica di sicurezza e difesa, molto più difficile si presenta la determinazione dei soggetti privati meritevoli di supporto

informativo statale.

Quale azienda sarebbe tanto importante per il sistema-paese da dover beneficiare di un sostegno pubblico di questo peso ? Sarebbe sufficiente sostenere i grandi gruppi pubblici, semipubblici o privati - come Iri, Eni e Fiat, che potrebbero dare essi stessi un proprio contributo informativo all'intelligence community italiana - o bisognerebbe allargare il raggio dei potenziali utilizzatori?

La questione non è di poco conto, soprattutto ove si tenga presente che alcune società francesi che si ritenevano danneggiate dalla loro esclusione dal novero dei soggetti destinatari di informazioni raccolte dai servizi statali d'intelligence hanno contribuito in più di una circostanza a danneggiare gravemente l'attività degli agenti della Dsge all'estero¹⁴¹.

¹⁴¹ S.D. Porteus, *Economic Espionage : Issues arising from Increased Government Involvement with the Private Sector*, in <<Intelligence and National Security>>, Vo. 9, n.4/1994, p. 752.

IV

IL FUTURO DELL'INTELLIGENCE SUL CAMPO DI BATTAGLIA ***Le funzioni geostrategiche e tattiche dell'intelligence nel mondo del dopo*** ***Guerra Fredda***

4.1. Il ruolo geostrategico e tattico delle informazioni e dell'intelligence in guerra

Se le esigenze competitive e gli interessi nazionali impongono di riorientare parzialmente le risorse dell'intelligence su un vasto spettro di problematiche, le tradizionali funzioni geostrategiche e tattiche dei servizi informativi non sono affatto tramontate. La loro importanza è anzi, per certi versi, persino aumentata.

E' bene ricordare che informazioni ed intelligence hanno sempre svolto un ruolo fondamentale sia nella preparazione che nello svolgimento delle operazioni militari.

Nella fase di preparazione del conflitto e nel corso delle campagne, gli informatori e i decrittatori provvedevano a raccogliere dati sulla consistenza delle forze avversarie e sulle intenzioni del nemico potenziale o effettivo, cercando nel frattempo di smantellare le reti spionistiche avversarie e di proteggere la riservatezza delle proprie comunicazioni.

I servizi informativi conducevano quindi una guerra parallela a quella delle forze combattenti, sia per rifornirle di informazioni militarmente rilevanti che per contenere il deflusso verso l'avversario di notizie suscettibili di impieghi contro le unità militari nazionali. Attraverso operazioni di "intossicazione", inoltre, sin dal tempo di pace si cercava di provocare gravi danni all'organizzazione politica e militare delle potenze rivali, destabilizzandola o discreditala, dimostrando ad esempio l'esistenza di forme di intelligence con il nemico all'interno degli Stati Maggiori degli Stati-bersaglio.

Gli effetti di questa attività sono stati spesso incisivi nell'economia generale dei conflitti e della competizione tra le Nazioni, pur non essendo immediatamente evidenti

al grande pubblico, e costituiscono tuttora una delle maggiori giustificazioni dell'esistenza dei servizi d'intelligence.

Alcuni episodi meritano di essere ricordati, non fosse altro che per dare un'idea del carattere decisivo che l'azione d'intelligence può assumere in questo campo.

Si ritiene che i servizi segreti di Hitler - in particolare, il Sicherheitsdienst di Heydrich¹⁴² - ebbero un ruolo importante nell'indurre Stalin a credere che i vertici dell'Armata Rossa stessero preparando un colpo di Stato ai suoi danni con la collaborazione della Germania. Così fu deciso il destino di metà del suo Stato Maggiore, liquidata nell'ondata di purghe culminata con l'esecuzione del Maresciallo Tuchachevskiy¹⁴³.

Ma l'intelligence rese importanti servizi anche all'Unione Sovietica. Basti pensare al leggendario Richard Sorge, elemento di punta della rete spionistica sovietica in Estremo Oriente, che sfruttando le proprie relazioni personali con l'addetto militare tedesco a Tokyo, colonnello Eugene Ott, e la copertura involontariamente fornita dal quotidiano per cui lavorava, anticipò a Stalin la firma del Patto Anticomintern avvenuta nell'estate del 1936, le provocazioni alla frontiera nippo-sovietica della primavera del 1938 e, soprattutto, con diversi mesi di preavviso, la decisione di Hitler di attaccare l'Unione Sovietica il 22 Giugno 1941: circostanza, questa, in cui non venne peraltro creduto.

Più tardi, fatto che ebbe ripercussioni decisamente più importanti sul successo della strategia sovietica di contenimento dell'invasione nazista, Sorge scoprì e comunicò a Mosca l'intenzione giapponese di entrare nella Seconda Guerra Mondiale senza attaccare l'Unione Sovietica, permettendo a Stalin di sguarnire le frontiere orientali a vantaggio della difesa della sua capitale. L'importanza dell'azione di Sorge - che finì i propri giorni nel 1944 di fronte ad un plotone di esecuzione nipponico - non venne tuttavia immediatamente compresa e fu riconosciuta molto tardivamente¹⁴⁴.

Meno rilevante, ma non di meno importante, fu l'azione dell'informatore giapponese Takeo Yoshikawa che, sfruttando una copertura diplomatica, dalle Hawaii

¹⁴² Sarebbe stato proprio Heydrich a vantarsi, al cospetto dell'Ammiraglio Canaris, capo dell'Abwehr, dell'avvenuta decapitazione dell'Armata Rossa. L'Abwehr e il Sicherheitsdienst erano emanazione di due strutture di carattere profondamente diverso - le forze armate tedesche e il partito nazista - ed erano di fatto in concorrenza tra loro. Nel conflitto tra le due strutture, fu l'SD a prevalere, assorbendo l'Abwehr dopo l'attentato del 20 Luglio 1944 e la conseguente eliminazione dell'Ammiraglio Canaris. Cfr. Roger Faligot e Rémi Kauffer, *Histoire mondiale du renseignement. Tome 1 : 1870-1939*, Paris, 1993, p. 261. Faligot e Kauffer sono peraltro dubbiosi.

¹⁴³ Brigitte Henri, op. cit., p. 76.

fornì fino alla vigilia del 7 Dicembre 1941 alla Marina Imperiale quei rapporti costantemente aggiornati sulle navi alla fonda nel porto di Pearl Harbor che permisero ai pianificatori nipponici di preparare nei minimi dettagli le due ondate di attacchi aerei che avrebbero distrutto la linea da battaglia americana all'inizio delle ostilità tra le due potenze¹⁴⁵.

In generale, comunque, lungo tutto il corso della Seconda Guerra Mondiale, l'intelligence alleata fu superiore rispetto a quella dei paesi dell'Asse e contribuì ad accelerarne la disfatta.

In Mediterraneo e nell'Atlantico, forse più che altrove, questa supremazia fece sentire tutto il suo peso. L'intera guerra dei convogli combattuta dalla Regia Marina italiana contro la Royal Navy fu, ad esempio, significativamente condizionata dall'acquisizione, da parte britannica, dei codici criptati tedeschi¹⁴⁶, in quanto permise agli inglesi, attraverso il congegno "Ultra", di intercettare i convogli dell'Asse in transito verso la Libia o la Grecia, giocando un ruolo cruciale anche nella triste vicenda di Capo Matapan. "Ultra", inoltre, si rivelò fonte di altre preziose informazioni per le forze alleate nel corso della lunga campagna nord-africana e nella Battaglia dell'Atlantico¹⁴⁷.

L'azione d'intelligence in campo geostrategico si è quindi esplicitata finora in una grande varietà di tecniche humint e sigint, con ampio ricorso al fattore umano e - compatibilmente con i vincoli tecnologici esistenti - a strumenti più o meno sofisticati.

Non si è mai ridotta, però, ad un mero fatto meccanico. L'acquisizione delle informazioni e la produzione delle situazioni, infatti, ha sempre richiesto immaginazione, intuito e spregiudicatezza: gli americani, ad esempio, riuscirono ad

¹⁴⁴ Richard Sorge venne proclamato "Eroe dell'Unione Sovietica" soltanto negli anni '60.

¹⁴⁵ Yoshikawa inviò a Tokyo dettagliate relazioni perfino sulla profondità dei fondali di accesso alla baia - ispezionati personalmente con immersioni - e sugli orari osservati dai pattugliatori aerei americani, terminando il proprio lavoro con una valutazione sulla possibilità di condurre con successo un attacco di sorpresa. Giorgio Bonacina (a cura di), *L'attacco a Pearl Harbor*, Milano, 1973, pp. 110-18.

¹⁴⁶ Lo sforzo di crittoanalisi compiuto dai britannici fu, in effetti, notevole. A Bletchley Park, dove l'unità addetta aveva sede, lo staff dei crittoanalisti crebbe dalle 120 unità del 1939 alle oltre 7.000 impiegate nel 1944. La decifrazione del cifrario tedesco basato sulla macchina Enigma fu il successo più grande, anche perché rimase sconosciuto alle potenze dell'Asse, malgrado più volte gli italiani avessero avuto dei sospetti sulla effettiva tenuta della segretezza delle comunicazioni germaniche. Per contro, i cifrari italiani rimasero più a lungo inviolati, anche perché non erano meccanizzati. Cfr. l'intervento di Sir Harry Hinsley, riprodotto in *The Influence of ULTRA in the Second World War, Security Group Seminar*, <http://www.cl.cam.ac.uk/Research/Security/OLD/Historical/hinsley.html>.

¹⁴⁷ L'impatto maggiore si ebbe, in Atlantico, nella seconda metà del 1941. Si calcola che, grazie ad Ultra, nei soli mesi che vanno da Settembre a Dicembre 1941, non meno di 1,5 milioni di tonnellate di naviglio mercantile alleato siano state salvate. Un'altra vittima illustre di Ultra fu la Bismarck. Ibidem.

ottenere la conferma dell'imminente offensiva aeronavale nipponica contro le Midway - fino a quel momento solo un potenziale obiettivo della flotta imperiale - decrittando una comunicazione verso Tokyo che rimbalzava una notizia da essi stessi artatamente diffusa in chiaro, secondo la quale il conteso arcipelago era a corto di acqua dolce.

L'azione informativa e di sicurezza - soprattutto, ma non esclusivamente, in tempo di guerra¹⁴⁸ - può essere integrata da operazioni di carattere speciale.

Nel 1915, ad esempio, l'*Evidenzbüro* austro-ungarico organizzò e finanziò l'effettuazione di una serie di gravi azioni di sabotaggio ai danni delle Forze Armate italiane, che culminarono, il 27 Settembre 1915 ed il 2 Agosto 1916, rispettivamente, nell'affondamento delle corazzate <<Benedetto Brin>> (a Brindisi) e <<Leonardo da Vinci>> (nelle acque di Taranto)¹⁴⁹. Ciò determinò la reazione del controspionaggio della Regia Marina, allora diretto dal comandante Marino Laureati, che portò all'individuazione della centrale responsabile l'azione dei sabotatori. Ne nacque il più spettacolare - e già richiamato - successo del controspionaggio italiano: l'effrazione della sede del consolato austriaco di Zurigo, il 22 Febbraio 1917, e la conseguente acquisizione di documenti, dei cifrari austro-ungarici, dell'elenco completo degli affiliati alla rete spionistica imperiale in Italia e degli stessi estremi dei conti correnti attraverso i quali l'*Evidenzbüro* aveva pagato i sabotatori. Un'operazione sicuramente non conforme al diritto penale elvetico, ma di grande importanza militare, in cui si riassume l'essenza stessa dell'azione di intelligence, non sempre legale ma legittima alla luce degli interessi perseguiti.

I successi dell'intelligence possono, quindi, avere importanti ripercussioni sul campo di battaglia tradizionale, rendendo i servizi informativi un elemento cruciale della geostrategia e della tattica. E ciò è vero anche oggi, come è stato comprovato dal massiccio supporto informativo richiesto dalle maggiori operazioni di peace-keeping e peace enforcing effettuate negli ultimi anni.

4.2. Informazioni ed intelligence nelle guerre della "terza ondata"

¹⁴⁸ Si pensi, ad esempio, all'operazione con la quale il Mossad israeliano catturò Eichmann in Argentina nel Maggio 1960, sequestrandolo ad una fermata dell'autobus di Buenos Aires, interrogandolo e trasferendolo di forza in Israele.

¹⁴⁹ Altri sabotaggi portarono alla perdita del piroscafo Etruria e a vari attentati nel porto di Genova, alla centrale idroelettrica di Terni, alla fabbrica di munizioni di Cengio ed altri siti industriali, ferroviari e militari di interesse strategico, provocando un migliaio di morti.

L'epoca delle guerre che i coniugi Toffler hanno definito "della terza ondata" non sarà pertanto contrassegnata dal disarmo informativo. Tutt'altro. Il ruolo geostrategico e tattico delle informazioni non si è soltanto riconfermato ma, se possibile, si è ampliato, in dipendenza della maggiore rilevanza delle risorse informative nella vita sociale, economica e militare contemporanea.

La crescita della rilevanza geostrategica delle informazioni si esprime in molteplici aspetti e definizioni concettuali e la stessa apparizione di termini come *infowar* od *information warfare*, quest'ultimo appena tradotto nell'espressione italiana "combattere con le informazioni"¹⁵⁰, è emblematica di questa tendenza.

Il fenomeno, comunque, ha assunto due valenze principali.

4.2.1. L'importanza strategica della information and intelligence dominance e le implicazioni per le medie potenze.

In primo luogo, nei conflitti "della terza ondata", per effetto del nuovo stile di guerra al quale i paesi più avanzati sono obbligati per effetto dei propri sistemi di valori, delle proprie strutture economiche e delle proprie basi demografiche, quantità crescenti di informazioni sono state progressivamente incorporate nel ciclo decisionale ed operativo, sia per accrescere l'efficacia dell'azione intrapresa, sia per ridurre i costi umani e materiali. Si è entrati nell'*information age* ed il modo in cui si combatte riflette pienamente l'avvenuta transizione.

L'informazione e le comunicazioni si sono ancora più profondamente integrate nella gestione della battaglia, influenzando in tempo reale sulla formazione delle decisioni del comandante sul terreno. Questo fattore è divenuto talmente importante che, senza informazioni e senza una catena di comando e controllo saldata da comunicazioni vitali, i dispositivi militari perdono rapidamente coesione e capacità combattiva.

La guerra, in effetti, non si risolve più nello scontro campale frontale tra armate a contatto. E' ormai un confronto istantaneo e totale tra sistemi contrapposti la cui tenuta e capacità d'iniziativa - per la vastità e la complessità dei teatri operativi creati dalle armi moderne - dipendono strettamente dalla vitalità e dalle prestazioni dei centri di comando, controllo, comunicazioni ed intelligence: ciò che si indica con l'acronimo C3I.

¹⁵⁰ Cfr. a questo proposito il recente lavoro di Ferrante e Margherita Pierantoni, *Combattere con le*

Quando queste essenziali funzioni s'incepiano, per inefficienza propria o per effetto di un attacco nemico, il dispositivo militare è condannato alla disintegrazione nel senso reale del termine prima ancora che abbia inizio l'azione distruttrice del combattimento diretto. Le singole unità sul campo vengono, infatti, tagliate fuori sia rispetto al proprio centro decisionale politico-strategico che nei confronti del resto delle forze, trasformando anche il più potente degli eserciti in un insieme incoerente ed inerte di uomini e mezzi, incapace di opporre una resistenza organizzata. Se ne è avuta una conferma nel corso della campagna del 1991 contro l'Irak, nel corso della quale le forze armate di Saddam Hussein vennero messe sin dalle prime ore del conflitto nell'impossibilità di difendersi dalla disarticolazione delle strutture C3I nazionali.

L'acquisizione della superiorità informativa e del pieno controllo del campo informativo - l'*information dominance* - è, conseguentemente, il primo obiettivo di una campagna militare ad alta o media intensità ed anche i servizi d'intelligence possono concorrervi¹⁵¹.

Questo concetto è stato ulteriormente valorizzato all'interno della cosiddetta Rivoluzione degli Affari Militari (Rma), che si fonda proprio sull'*Information Based Warfare* e che preconizza la completa integrazione dei sistemi informativi, delle funzioni di comando e controllo e degli stessi sistemi di fuoco e precisione in profondità in un unico supersistema di gestione del campo conflittuale, il "sistema dei sistemi".

Le possibilità dischiuse dalla tecnologia allo sfruttamento delle vulnerabilità informatiche ed elettroniche dei sistemi-paese sono ora notevolissime e già si ipotizzano offensive virtuali dirette allo scardinamento dei sistemi politici, economici e militari avversari basate esclusivamente sull'emissione di impulsi energetici diretti a distruggere i software che regolano lo svolgimento della vita civile e militare di un paese, come quelli che organizzano le banche dati degli istituti di credito.

Nella loro versione a più buon mercato - le operazioni di pirateria informatica - questo tipo di offensiva è alla portata anche di paesi relativamente arretrati e persino singoli privati, che possono con risorse relativamente modeste recare danni incalcolabili al funzionamento delle economie dei Stati più avanzati¹⁵². Non è

informazioni, op.cit., soprattutto pp. 15-17.

¹⁵¹ Sotto molti profili, il concetto di *information dominance*, in cui l'intelligence ha un ruolo fondamentale, è una trasposizione allo spazio informativo dell'antico concetto geostrategico di potere marittimo : designa la capacità di sfruttare un ambiente e di negarne l'uso ad ogni potenziale avversario.

¹⁵² Le reti informatiche civili, infatti, si sono sviluppate senza alcun riguardo per le esigenze di

fantascienza. La realtà, infatti, ha già da tempo superato la fantasia dei soggettisti che immaginarono negli anni '80 la trama del film *War Games*.

Il 16 Gennaio 1990, degli hacker riuscirono a bloccare per diverse ore milioni di linee telefoniche sulla costa orientale degli Stati Uniti. In Italia, altri pirati informatici violarono negli anni '90 la banca dati dell'Adn-Kronos e persino la rete informativa della Banca d'Italia¹⁵³. Fortunatamente, di questo rischio si sta prendendo coscienza, come prova l'accordo stretto a Roma il 28 Settembre 1998 da Andreatta e Cohen, in base al quale gli americani assisteranno i primi esperimenti italiani nel campo della protezione delle reti telematiche della Difesa.

Mentre, quindi, lo sviluppo delle dimensioni non militari della sicurezza allarga i campi d'intervento per i servizi informativi e di sicurezza, accrescendo l'enfasi sugli obiettivi di intelligence e sicurezza economica ed in generale per le cosiddette *softwar*, combattute sui tavoli negoziali e sui mercati mondiali, l'aumento dell'importanza geostrategica e tattica dell'*information dominance*¹⁵⁴ suggerisce che le tradizionali funzioni dell'intelligence non sono ancora uscite di scena, ma hanno conservato tutta la loro vitale importanza.

Anzi, è verosimile che, nell'immediato futuro, la gerarchia tra le potenze possa divenire ancora più squilibrata di quanto non sia oggi, in dipendenza delle differenze esistenti tra i paesi più avanzati e quelli, invece, più arretrati nell'acquisizione, nel controllo e nella gestione delle informazioni.

Le metodologie e la scala degli investimenti da operare per assicurarsi la disponibilità di prodotti informativi adeguati ai diversi obiettivi che si perseguono sono infatti cambiate.

Mentre sul piano economico, le forme tradizionali di acquisizione e processazione delle informazioni hanno verosimilmente conservato gran parte della loro validità, sul piano militare la tecnologia ha assunto un'importanza dominante, di cui sono il riflesso i massicci investimenti che vengono fatti nel Sigint, nell'Elint, nell'Imint e nei sistemi

sicurezza, privilegiando esclusivamente la facilità di fruizione dei servizi telematici e la globalizzazione del sistema. Cfr. Pasquale Romano, *Prospettive di sviluppo della guerra elettronica e dell'information warfare*, Centro Alti Studi Difesa, Iasd, XLIX Sessione, A.A. 1997/98, Roma, p. VI

¹⁵³ Ferrante e Margherita Pierantoni, *Combattere con le informazioni*, op. cit., pp. 124-25.

¹⁵⁴ Quest'ultima ha assunto grande importanza nella dottrina delle forze armate americane. L'Usaf, l'aeronautica militare americana, considera ad esempio l'*information dominance* come il risultato atteso di un attacco combinato alle funzioni di Comando e Controllo avversario, azioni controinformative e di protezione delle proprie informazioni e vere e proprie operazioni informatiche. L'*information dominance* deriva dalla soppressione delle risorse informative degli avversari e dalla efficace protezione delle proprie. Ferrante e Margherita Pierantoni, op. cit., p. 89.

di acquisizione delle informazioni che servono il campo di battaglia, come il *Jstars* (Joint Surveillance Target Acquisition Radar System).

Proprio l'alto contenuto tecnologico ed i costi elevati di tali sistemi circoscrivono al momento gli sviluppi più significativi in questo campo ai soli Stati Uniti, la cui intelligence militare è sempre più strettamente collegata all'esercizio del comando, attraverso il cosiddetto ciclo Rista, in cui si sono integrate ricognizione, sorveglianza informativa ed acquisizione dei bersagli¹⁵⁵.

La disponibilità di risorse d'intelligence nei teatri d'operazioni continuerà, tuttavia, ad essere un bisogno ineludibile anche per le medie potenze come l'Italia, tanto più che aumenta il loro coinvolgimento nella gestione delle crisi e nello svolgimento di complesse missioni di peace-keeping e peace enforcing all'estero.

Se gli investimenti fatti dagli americani in questo settore sono al di fuori delle attuali possibilità italiane¹⁵⁶, qualcosa può comunque essere fatto. Unità d'intelligence, ad esempio, potranno essere inserite in ogni dispositivo inviato all'estero, come del resto è già avvenuto in occasione degli interventi in Libano e Somalia¹⁵⁷, mentre collegamenti tra l'intelligence centrale ed i comandi sul campo dovranno assicurare al comandante di contingente la migliore conoscenza possibile degli sviluppi in atto a livello politico-strategico e strategico-operativo.

Di questa esigenza, le forze armate italiane sembrano già consapevoli, se è vero che si sta provvedendo ad avvicinare le funzioni informative ed operative, come è accaduto quando l'Esercito ha deliberato l'inserimento dell'ex 2° Ufficio del II Reparto

¹⁵⁵ Carlo Pelanda, *Evoluzione della guerra. Occidente ed Italia di fronte alla rivoluzione negli affari militari*, CeMiSS-FrancoAngeli, 1996, pp. 80-81.

¹⁵⁶ La ricerca delle procedure, delle tecniche e delle tattiche migliori per integrare intelligence ed esercizio del comando è costante nelle forze armate americane, ma ha subito un'accelerazione dopo *Desert Storm*. Da allora, i progressi compiuti sembrano essere stati sensibili, soprattutto nell'elaborazione dei sistemi di diffusione delle informazioni acquisite ai comandanti e componenti delle task forces, considerati fino al 1991 vero tallone d'achille dell'intelligence tattica militare statunitense. Sono stati, allo scopo, perfezionati il Jwics, Joint Worldwide Intelligence Communication System, e il Jdiss, Joint Deployable Intelligence Support System, ed introdotti i Nist, National Intelligence Support Teams. Questi teams sono a disposizione delle task forces, vengono composti da elementi tratti dalla Dia e dalla Nsa, accedono al Jwics ed hanno capacità Jdiss. Cfr. Thomas R. Wilson, *Joint Intelligence and Uphold Democracy*, in <<Joint Force Quarterly>>, No. 7, Spring 1995, pp. 54-59. Ciascuna forza armata, inoltre, persegue programmi autonomi nel settore. Quello dell'Esercito, noto come Force XXI, ha come obiettivo finale l'integrale digitalizzazione del campo di battaglia. L'Usaf, invece, dispone già dal 1993 di un Information Warfare Center e sostiene la necessità di integrare nella propria pianificazione operativa aria, spazio ed informazione, considerate alla stregua di vere e proprie dimensioni. Cfr. Pasquale Romano, op. cit., p. VIII.

¹⁵⁷ Dove il Sismi ha perduto, nel Dicembre 1993, il Maresciallo Licausi, ucciso nel corso di un agguato teso a Mogadiscio.

nel Reparto Impiego Forze dello Sme¹⁵⁸.

Alla stessa ragione ha ubbidito anche il recente accorpamento dei tre Sios di Forza Armata nel nuovo Ris Difesa, il servizio informazioni direttamente dipendente dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, a spiccata vocazione interforze, il cui compito sarà proprio quello di assistere lo strumento militare nazionale con la produzione di situazioni e valutazioni di carattere tattico, tecnico ed operativo.

4.2.2. La battaglia per il controllo dei media

Se l'*information dominance* è condizione essenziale per prevalere nello scontro campale del Duemila, specialmente in scenari conflittuali ad alta o media intensità, non meno importante sarà agire sullo spazio mediatico.

Di questa dimensione, è infatti essenziale acquisire il dominio, controllando più o meno indirettamente le fonti aperte. Ciò è vero sia nei conflitti ad elevata o media intensità sia, soprattutto, nei conflitti di media o bassa intensità condotti senza ricorso a tecnologie avanzate, nei quali generalmente le maggiori potenze occidentali non difendono interessi vitali ma entrano in gioco sotto la spinta di pulsioni umanitarie dell'opinione pubblica.

In questi casi, infatti, la battaglia che si svolge sul terreno del controllo delle informazioni è decisiva. Non solo perché assicura al suo vincitore il vantaggio di conoscere la forza e gli obiettivi dell'avversario, ma anche perché può consentirgli di condizionare in modo più o meno diretto i produttori d'informazione e, per questa via, l'opinione pubblica internazionale. Nei conflitti della "terza ondata", l'attraversamento del labile confine che separa il successo dalla sconfitta si decide sul terreno del consenso interno ed internazionale. Gli americani lo hanno appreso a loro spese in Vietnam.

Così, il condizionamento dei media diviene strategico, nella misura in cui permette di orientare a proprio vantaggio l'opinione pubblica internazionale, magari ribaltando un rapporto di forze originariamente sfavorevole, come è riuscita a fare la Slovenia nel corso degli scontri che hanno preparato la sua secessione dalla Federazione Jugoslava

¹⁵⁸ Si veda, sul punto, Pier Paolo Lunelli, *Esercito Progetto Duemila. Visualizzazione del campo di battaglia*, in <<Rivista Militare>>, n. 2/1998, pp. 21-31, soprattutto ove si afferma che <<il dominio dell'informazione nelle aree a rischio fin dal tempo di pace e la capacità di mantenerlo in caso di impiego della forza costituisce un importante elemento a disposizione dei *decision makers*>>.

ed il conseguente riconoscimento internazionale, o come è accaduto ancor più recentemente in Bosnia, dove i musulmani sono riusciti a riequilibrare le sorti di un conflitto che li vedeva soccombere di fronte alle milizie della Repubblica Srpska, mobilitando al proprio fianco Onu e Nato.

La sfida, in questo settore, appare però quanto mai complessa, in quanto acquisire un ragionevole grado di controllo sulle fonti aperte richiederebbe la completa impermeabilizzazione dei teatri operativi rispetto ai produttori privati di informazione. Un obiettivo che si può conseguire in modo relativamente facile quando le operazioni si svolgono in contesti poco urbanizzati e difficilmente raggiungibili senza disporre di importanti risorse logistiche e di sicurezza, ma molto meno facilmente quando gli interventi o i combattimenti si svolgono in città densamente popolate, ben collegate ed in grado di ospitare giornalisti della carta stampata e della televisione.

In questo caso, da tempo le comunicazioni militari non agiscono più in condizioni di monopolio nei confronti dell'opinione pubblica e debbono confrontarsi con una molteplicità di operatori privati, nazionali e stranieri, dei quali non è più possibile né desiderabile limitare la libertà di espressione.

Non può quindi stupire, pertanto, che quasi ovunque siano allo studio strategie, tattiche e tecniche per pervenire ad un ragionevole controllo dell'informazione ed in questo campo un ruolo possono sicuramente svolgerlo anche i servizi informativi e di sicurezza. Tanto più che un numero sempre maggiore di attori sarà in grado nel futuro di produrre e diffondere immagini manipolate o sintetiche, riflessi filmati di eventi al limite mai effettivamente verificatisi¹⁵⁹. Gestire la disinformazione e difendersi dai suoi effetti sarà allora più importante che mai.

Alcuni paesi hanno già attribuito un'elevata priorità a questo obiettivo, come la Slovenia e, più in generale, le Repubbliche nate dalla disgregazione della Federazione Jugoslava, che alla manipolazione dell'informazione hanno affidato gran parte delle proprie fortune belliche.

4.3. Osservazioni

Sotto il profilo geostrategico e tattico, pertanto, l'intelligence è interessata da un duplice sviluppo, potendo partecipare con le proprie risorse informative ed operative

¹⁵⁹ Cfr. ancora Pasquale Romano, op. cit, p. V

tanto alle offese contro il dispositivo dell'avversario, quanto alla lotta per il condizionamento dei media e delle opinioni pubbliche internazionali.

Così, mentre l'intelligence rafforza la sua valenza di elemento attivo necessario ai sistemi-paese nell'epoca della competizione globale, si conferma la sua validità anche nel campo nel quale è nata.

Donde l'opportunità di mantenere e potenziare le strutture informative nazionali specificamente asservite ai bisogni dello strumento militare, attribuendo loro vocazione interforze e distinguendole da quelle aventi competenze d'intelligence politico-strategica generale.

Questo è appunto l'indirizzo che si riscontra in molti paesi avanzati, anche ove le risorse tecnologiche e finanziarie non sono quelle a disposizione degli Stati Uniti. In Francia, ad esempio, dove a questo scopo è stata creata la già richiamata Drm che opera a servizio delle forze armate, gestendo anche le attività Sigint e la ricognizione satellitare ; in Giappone, dove la fine della Guerra Fredda e la crescita delle ambizioni e delle responsabilità del paese hanno indotto il Parlamento ad autorizzare un significativo potenziamento delle strutture informative militari ; ed anche in Italia, dove ad una modernizzazione in senso interforze dell'intelligence tattica militare stanno provvedendo sia l'amministrazione della Difesa, sfruttando le opportunità dischiuse dalla recente Legge 25/1997 di riforma dei vertici, che gli Stati Maggiori di Forza Armata.

Non potrebbe essere diversamente: a chi domina il campo di battaglia informativo, infatti, nelle guerre della terza generazione, difficilmente sfuggiranno il controllo delle operazioni e la vittoria¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Così, Carlo Pelanda, *Evoluzione della guerra*, op.cit., pp. 30-31.

IL DIBATTITO SULLA RIFORMA DAL 1993 ALLA COMMISSIONE JUCCI

5.1. I problemi sul tappeto

Il mutamento dell'ambiente politico, economico e sociale - interno ed internazionale - e la stessa evoluzione dei requisiti operativi e delle funzioni dell'intelligence sono due forze potenti a spingere nella direzione del rinnovamento. Ma le forze politiche italiane difficilmente avrebbero reagito con tanto interesse ai cambiamenti in atto se questi non si fossero accompagnati al riemergere di vecchie questioni rimaste da tempo in sospenso.

E' stata, infatti, soprattutto la denuncia delle "deviazioni" - vere o presunte che fossero - dei servizi informativi nazionali rispetto ai propri compiti istituzionali a riproporre con grande vigore all'attenzione dei politici italiani il problema del controllo politico sull'attività informativa e di sicurezza dell'intelligence di Stato.

Non casualmente, a questo fenomeno fanno cenno quasi tutte le relazioni illustrative dei Disegni di legge presentati negli ultimi sette anni nei due rami del Parlamento, inclusa quella con la quale l'ex Presidente della Repubblica Francesco Cossiga proponeva, nella XII Legislatura, di commissariare Sismi e Sisd. Non è perciò fuori luogo affermare che lo stimolo a riformare è venuto più dalla rivelazione dell'esistenza della struttura nota come *Gladio-Stay Behind* (e dalle varie inchieste e polemiche che si sono succedute in tempi recenti in merito alla gestione dei fondi riservati ed alla stessa politica delle assunzioni attuata dai servizi) che non dal crollo del bipolarismo mondiale.

Tuttavia, non pochi parlamentari, e lo stesso Governo, hanno approfittato della inevasa domanda politica di maggior controllo sui servizi informativi e di sicurezza per impostare un dibattito di più vasto respiro sulla struttura stessa dell'intelligence di

Stato, i suoi compiti e lo status del suo personale.

Si è così generata progressivamente un'aspettativa di riforme incisive che per certi versi ha persino superato le effettive esigenze di modernizzazione dei servizi, complicando tuttavia la gestione degli iter legislativi e, in definitiva differendo nel tempo il momento degli interventi concreti. Si spiega anche così il fallimento parlamentare riportato in questo campo tanto nella XI quanto nella XII Legislatura, che non sono riuscite a varare alcun intervento legislativo di riordino.

Nell'attuale Legislatura, la XIII, la presenza di una maggioranza di Governo teoricamente più omogenea e solida di quelle precedenti ha forse aperto un'opportunità nella direzione del cambiamento, ma neppure all'interno dell'attuale quadro politico è certo che si riuscirà a pervenire ad un qualche risultato decisivo. Quanto si è verificato e sta avvenendo nel campo del riordino dei corpi speciali e del coordinamento delle forze di polizia non costituisce, in questo senso, un precedente tranquillizzante.

I problemi sul tappeto sono, tra l'altro, molteplici e la loro soluzione si presenta particolarmente difficile, non essendo possibile soddisfare contemporaneamente tutte le esigenze sollevate dalle varie forze politiche, dalla Pubblica Amministrazione e, particolare non trascurabile, dalle stesse tecnostrutture operative dell'intelligence nazionale.

Si deve comporre una varietà di spinte diverse: si va dalla ricerca di un maggior potere di controllo ed indirizzo parlamentare sulla politica nazionale dell'informazione e della sicurezza al perseguimento di una razionalizzazione in senso efficientistico delle strutture, capace di ridurre le duplicazioni e facilitare il coordinamento. C'è chi desidera soprattutto accrescere l'efficacia dell'azione informativa e chi, invece, si preoccupa esclusivamente di esaltarne la legalità, che pure non è un carattere essenziale dell'attività d'intelligence. Donde le difficoltà.

Comunque, in linea di principio, i problemi che sono stati progressivamente sollevati e portati all'attenzione del Parlamento sono i seguenti :

- il potenziamento dei poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento sui servizi ;
- il rafforzamento dei poteri di direzione e coordinamento nelle mani del Presidente del Consiglio ;
- la definizione, più in generale, dei rapporti tra potere politico e tecnostrutture operative dell'intelligence, con particolare attenzione al procedimento di nomina

dei vertici dei servizi;

- lo status del personale dei servizi informativi e di sicurezza ;
- la formula organizzativa del sistema nazionale d'intelligence ;
- le finalità dell'attività d'intelligence nel mutato ambiente interno ed internazionale;
- i vincoli cui deve o meno soggiacere l'attività degli agenti informativi e del controspionaggio, e quindi il rapporto tra legittimità e legalità nelle loro incombenze professionali ;
- la gestione del segreto di Stato.

Trovare una formula che massimizzi le aspettative che la politica e l'amministrazione hanno coltivato in questi anni sarà sicuramente un compito arduo. Se la riforma verrà dal Parlamento, è perciò altamente probabile che venga privilegiata una soluzione di compromesso.

Così, verosimilmente, la macchina che ne uscirà non sarà perfetta: non potrà correre alla velocità massima di una Formula 1, come sarebbe auspicabile; dovrà essere, invece, docile al controllo come un'utilitaria da città, flessibile nell'impiego come un fuoristrada, economica nella gestione come un'auto elettrica ed adatta alle ambizioni ed alle capacità di guida di un pilota inesperto, quale spesso è il politico medio italiano in materia di sicurezza, difesa ed affari esteri. Avrà freni potenti e forse doppi o tripli comandi. Non motori brillanti.

Non è da escludere che, nelle more dell'attesa della soluzione legislativa, possa però muoversi lo stesso Governo, esercitando i poteri di autorganizzazione riconosciuti alla Pubblica Amministrazione, anche se percorrere questa via limiterebbe la portata della riforma e rappresenterebbe un passo indietro rispetto alla legificazione operata nel 1977. In questo caso, quanto sta accadendo ai corpi speciali di polizia, riformati attraverso delle semplici circolari ministeriali, va osservato con attenzione, testimoniando la disponibilità dell'esecutivo a "fare da solo" anche in settori così delicati.

5.2. Il dibattito intorno alla struttura del sistema, alle modalità del coordinamento interno ed alle tipologie migliori di controllo politico. Le proposte avanzate dalla XI alla XIII Legislatura.

5.2.1. Un dibattito complicato dall'instabilità politica

L'inizio del dibattito sulla riforma del sistema informativo e di sicurezza nazionale risale quindi alla XI Legislatura, la prima eletta dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, ed il suo svolgimento ha risentito sensibilmente dell'instabilità politica che ha segnato il tramonto della Prima Repubblica.

Non poteva essere diversamente. Nell'arco di poco più di quattro anni, infatti, si sono succedute ben tre Legislature, avviando un profondo ricambio della classe dirigente che per molti versi non sembra ancora terminato.

L'instabilità è stata ancora più marcata al Governo, alla testa del quale, dopo più di quattro decenni di sostanziale continuità di uomini e politiche, si sono avvicendate personalità e partiti nuovi ad un ritmo vorticoso.

In queste condizioni, era difficile che i tempi lunghi richiesti dallo studio, dall'impostazione, dalla discussione e dall'approvazione di un progetto di riforma interessante una materia così delicata come l'ordinamento dei servizi d'intelligence andasse in porto.

Non sono mancati, comunque, i tentativi. Nel corso della XI Legislatura, ad esempio, a partire dall'estate del 1992, sia il Governo che diversi parlamentari di entrambe le Camere avevano presentato varie proposte di riforma ed in Senato si era giunti anche all'approvazione di un testo unico da parte dell'Aula¹⁶¹: a tutt'oggi, il tentativo di riforma giunto più vicino al perfezionamento del suo iter.

Nel corso della successiva XII Legislatura, alcuni di questi disegni sono stati ripresentati, più o meno modificati, accanto a nuove proposte, e lo stesso Comitato Parlamentare per i Servizi Informativi e di Sicurezza ha fatto sentire la sua voce. Neppure in questa circostanza, tuttavia, alcun provvedimento è riuscito a terminare il prescritto iter legislativo, sintomo evidente di una perdurante difficoltà ad aggregare il

¹⁶¹ I Disegni di Legge 519, 1282, 1628, 1661 e 1662, presentati tra il Luglio 1992 ed il Novembre 1993 e deferiti all'esame della I e IV Commissione permanente del Senato, confluirono in un testo unitario che giunse nell'Aula di Palazzo Madama il 10 Gennaio 1994, per essere approvato in due soli giorni. Non abbastanza per evitare la tagliola dello scioglimento delle Camere.

consenso necessario a modificare la Legge 801/1977.

Nella XIII Legislatura, infine, lo stabilirsi di una più forte maggioranza e l'inizio del processo di riforma costituzionale hanno apparentemente creato le condizioni per riprendere il cammino interrotto. Ma la situazione non si è ancora sbloccata.

Da un lato, i parlamentari delle due Camere hanno continuato ad esercitare le proprie prerogative d'iniziativa legislativa, depositando varie proposte di legge sulla riorganizzazione dei servizi e la disciplina del segreto di Stato.

Dall'altro, si è mosso anche il nuovo Governo, insediando una propria Commissione di studio ed incaricandola di formulare una sua proposta per il riassetto dell'intelligence statale italiana¹⁶². Tale Commissione, che ha preso il nome del suo Presidente, il l'ex Generale dei Carabinieri Roberto Jucci, ha concluso i propri lavori nell'autunno del 1997, presentando una sua proposta di ristrutturazione che, tuttavia, si è scontrata con critiche molto profonde.

In seguito alle reazioni determinate dalla presentazione del rapporto finale della Commissione Jucci, sia sotto il profilo politico che nel merito, il Governo ha per il momento rinunciato a farne propria la proposta. Conseguentemente, al momento in cui si scrive, la storia della riforma dei servizi italiani è tuttora priva del suo capitolo finale.

5.2.2. Le proposte presentate nel corso dell'XI Legislatura

Il primo vero dibattito politico sulla riorganizzazione dei servizi informativi e di sicurezza italiani del dopo Guerra Fredda si è svolto in Senato nel corso dell'XI Legislatura. E' al Senato della Repubblica, infatti, che il Governo ha presentato il proprio Disegno di riforma, attivando il processo legislativo in questo ramo del Parlamento anziché alla Camera, dove pure giacevano diverse proposte di legge¹⁶³.

Come di consuetudine, la proposta d'iniziativa governativa è stata assegnata per il pre-esame "in sede referente" alle Commissioni permanenti competenti - la I e la IV - insieme agli altri disegni di legge d'iniziativa parlamentare sul medesimo argomento.

Si trattava di quattro disegni di legge. Il più antico era l'Atto Senato n. 519, presentato dal senatore Gualtieri e firmato da una serie di altri parlamentari, tra i quali

¹⁶² Di tale Commissione, oltre al generale Jucci, sono stati chiamati a far parte gli ex Ministri Domenico Corcione e Paolo Savona, i magistrati Gaetano Silvestri, Elisabetta Cesqui e Loris D'Ambrosio, Alberto Massera, Carlo Mosca ed il costituzionalista Andrea Manzella.

¹⁶³ Gli Atti Camera 306, "Modifica dell'articolo 11 della Legge 24 Ottobre 1977, n. 801, recante istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di stato", presentato dall'onorevole Pieroni il 23 Aprile 1992 e ritirato il 25 Maggio seguente; 787, "Modifica dell'articolo 11 della Legge 24 Ottobre 1977, n. 801, recante istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di stato", presentato dall'onorevole Boato il 25 Maggio 1992; 874, "Disciplina dei servizi per l'informazione e la sicurezza dello Stato", presentato il 29 Maggio 1992 dall'onorevole Patuelli; 2933, "Suppressione del Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica", presentato il 21 Luglio 1993 dall'onorevole Tassi; 3270, "Modifiche alla Legge 24 Ottobre 1977, n. 801, recante istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di stato", presentato dall'Onorevole Imposimato il 22 Ottobre 1993; 3322, "Nuove norme in materia di servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di stato", presentato il 10 Novembre 1993 dall'onorevole Crippa; 3541, "Norme in materia di informazione e sicurezza dello Stato, di segreto di Stato e di informazioni classificate", presentato l'11 Gennaio 1994 dall'Onorevole Russo Spena. Tutte proposte che sarebbero state certamente esaminate insieme al

Maccanico e Martinazzoli, il 29 Luglio 1992, con il titolo “Esclusione del segreto di Stato per i reati commessi con finalità di terrorismo e per i delitti di strage”. Più tardi, ma sempre prima che prendesse l’iniziativa il Governo, il 7 Giugno 1993, erano stati l’ex Presidente della Repubblica Cossiga ed il meno noto senatore Greco, a depositare l’Atto Senato 1282, recante “Modifiche alla legislazione sul segreto di Stato”.

Gli ultimi due disegni, invece, erano apparsi subito dopo il disegno governativo. Si trattava degli Atti Senato 1661 e 1662. Il primo, recante “Nuovo ordinamento del sistema di informazione e sicurezza dello Stato” portava ancora una volta la firma di Francesco Cossiga e risale al 22 Novembre 1993. Il secondo, presentato lo stesso giorno da un plotone di senatori guidato da Lopez e dalla Salvato, conteneva “Norme in materia di informazione e sicurezza dello Stato, di segreto di Stato, di informazioni classificate”.

Il Disegno governativo - l’Atto Senato 1628 presentato il 9 Novembre 1993 dal Presidente del Consiglio Ciampi, insieme agli allora Ministri dell’Interno, della Difesa, degli Esteri, della Giustizia, delle Finanze e del Tesoro - era di portata rivoluzionaria : disponeva la soppressione di Sismi, Sise e Cesis, unificando l’intelligence all’interno di un unico organismo, l’Agenzia per l’Informazione e la Sicurezza dello Stato, l’Aiss, che sarebbe stata strutturata su due dipartimenti, rispettivamente per l’interno e per l’estero, coordinati da un apposito comitato esecutivo. L’Aiss avrebbe centralizzato le risorse personali e patrimoniali del Sismi e del Sise, che sarebbero sopravvissuti soltanto come mere articolazioni interne della struttura - il dipartimento estero e il dipartimento interno - ancorchè sottoposti all’autorità di due direttori nominati su proposta dei Ministri della Difesa e dell’Interno.

Il Disegno Ciampi prevedeva, inoltre, la riforma del Ciis, che sarebbe dovuto divenire un organo di direzione politica¹⁶⁴, composto ordinariamente soltanto dal Presidente del Consiglio e dai Ministri della Difesa e dell’Interno, con il supporto del direttore del servizio unificato.

Alla soppressione dei tre servizi creati nel 1977 ed alla loro sostituzione con l’Aiss tendeva anche l’Atto Senato 1662, avente a primo firmatario il senatore Lopez, le cui preoccupazioni prevalenti erano, tuttavia, la prevenzione e repressione delle attività

Disegno approvato dal Senato se non fossero state nel frattempo sciolte le Camere.

¹⁶⁴ Questo era appunto dato di leggere nella relazione annessa all’Atto Senato n. 1628. Al punto 3.1., infatti, il Governo precisava che la delimitazione della composizione ordinaria del Ciis a tre soli membri era dettata dal <<fine di valorizzarlo come organo effettivo di direzione politica>>.

clandestine, armate, in favore o contro partiti o movimenti politici, da parte degli appartenenti all'intelligence¹⁶⁵.

In un'ottica diversa - e per molti versi profondamente alternativa a quella prefigurata dalla proposta governativa - si poneva invece il sistema informativo e di sicurezza delineato da Francesco Cossiga nel proprio Disegno di legge. Nell'Atto Senato 1661, infatti, non solo non si abbandonava il modello binario sancito dalla Legge 801/1977, ma si tentava di modernizzare l'intera intelligence community nazionale, introducendo nell'esperienza italiana la separazione delle attività humint e sigint tipica dei paesi anglosassoni, prevedendo forme più logiche di coordinamento tra gli organismi eredi di Sismi, Sisd e Cesis e valorizzando l'attività dei servizi in campo economico.

In particolare, il disegno Cossiga inseriva il Mica¹⁶⁶ ed il Murst¹⁶⁷ nel Ciis (articolo 2); delegava ad un Ministro senza portafoglio o ad un Sottosegretario di Stato le funzioni di direzione e coordinamento dell'attività d'intelligence ; trasformava, poi, il Cesis nel Segretariato Esecutivo per le Informazioni e la Sicurezza, affidandolo ad un Direttore generale e strutturandolo su due Comitati Esecutivi, uno per le Informazioni e l'altro per la Sicurezza. Verso tale Segretariato, istituito a supporto del Presidente del Consiglio e del Ministro o Sottosegretario delegato, sarebbero state convogliate non solo le informazioni raccolte dai servizi d'intelligence, ma anche quelle provenienti dalle Forze dell'Ordine, dal Ministero degli Esteri ed altri rami della Pubblica Amministrazione.

Dall'esperienza britannica dell'MI 5 e dell'MI 6, Cossiga mutuava inoltre la separazione delle attività informative da quelle di sicurezza, attribuendo le prime al *Sigen*, il Servizio per le Informazioni Generali che avrebbe rimpiazzato il Sismi, e le seconde al *Sersin*, il Servizio di Sicurezza Nazionale che sarebbe subentrato al Sisd¹⁶⁸.

Il *Sigen* avrebbe avuto una competenza informativa generale, da espletare sia all'estero che sul territorio nazionale, ed una responsabilità di sicurezza da assolvere esclusivamente all'estero. Il *Sersin*, invece, avrebbe avuto la piena responsabilità della sicurezza interna, incluse le attività di controinformazione, controsabotaggio ed

¹⁶⁵ Si considerino, ad esempio, le norme contenute nel comma 10 dell'articolo 6 del Ddl ed anche quelle del successivo articolo 7, dove si stabiliva che "tutto il personale dell'Aiss ha l'obbligo di fornire all'autorità giudiziaria le informazioni e gli elementi di prova relativi a fatti configurabili come reati".

¹⁶⁶ Il Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

¹⁶⁷ Il Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica.

¹⁶⁸ Al *Sigen*, peraltro, sarebbe rimasta la competenza per le attività di tutela della sicurezza interna

antiterrorismo¹⁶⁹.

Altra nota di rilievo, tra gli interessi ufficialmente inseriti tra quelli rilevanti ai fini dell'attività informative e di sicurezza dei due servizi, nella sfera di competenza operativa di ciascuno, il progetto Cossiga inseriva esplicitamente quelli economici, scientifici ed industriali nazionali, legittimando così al più alto livello l'azione di intelligence economica.

Pur mantenendo la tradizionale linea gerarchica di dipendenze - Sigen e Sersin avrebbero ereditato la subordinazione di Sismi e Sisd e ai Ministri della Difesa e dell'Interno - il sistema delineato da Cossiga nella sua proposta integrava di fatto nella intelligence community anche i "servizi operativi di polizia", prevedendo (articolo 14) l'istituzione all'interno del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno di un Servizio Speciale di Polizia proprio <<con il compito di collaborare con il Sersin e con la Direzione Generale delle Informazioni Militari>>.

Quest'ultima, anticipando la costituzione del Ris Difesa, avvenuta in seguito alla riforma dell'area tecnico-operativa del Ministero, disposta dalla Legge 25/1997, avrebbe centralizzato le funzioni d'intelligence tecnico-militare affidate ai Sios, di cui si prevedeva altresì lo scioglimento, assumendo inoltre la responsabilità per la conduzione delle attività Sigint.

Il progetto di Cossiga, infine, disciplinava le "attività speciali dei servizi", concedendo agli agenti dei due servizi la possibilità di operare in modo occulto o coperto, sia pure con le opportune autorizzazioni dei Ministri della Difesa e dell'Interno.

Decisamente meno rilevanti erano gli altri disegni, il 519 originario ed il 1282, che contenevano norme relative al segreto di Stato e non prefiguravano una trasformazione integrale dell'intelligence nazionale.

5.2.3. Il testo elaborato dalla I e dalla IV Commissione permanente del Senato

Ma la vicenda dei Disegni di legge presentati al Senato nel corso della XI Legislatura non è particolare solo per l'ampiezza delle proposte che si sono confrontate e per il perfezionarsi del suo iter in uno dei due rami del Parlamento.

Un altro suo elemento peculiare è stato infatti la circostanza che il Senato non

svolte all'estero.

abbia approvato il Disegno di riforma presentato dal Governo, preferendogli invece un testo unico elaborato dalle Commissioni Affari Costituzionali e Difesa, ricevuto il 10 Gennaio 1994 e licenziato con voto favorevole dopo sole 48 ore dall'Aula.

Anche se questa conclusione è stata, con ogni probabilità, facilitata dalla debolezza contingente del Governo in carica - di lì a pochi giorni sarebbero stati convocati i comizi elettorali - il fatto stesso che l'iter legislativo abbia preso questa piega prova che in materia di intelligence il Parlamento godeva e verosimilmente gode tuttora di notevoli margini di manovra rispetto all'esecutivo e spiega anche la preparazione meticolosa che, verosimilmente, precederà l'iniziativa che assumerà il Governo Prodi nel corso della Legislatura in corso, soprattutto dopo le prime reazioni seguite alla pubblicazione delle conclusioni della Commissione Jucci, nel Dicembre del 1997.

Il testo di riforma approvato dal Senato il 12 Gennaio 1994 era nel complesso moderato: respingeva, infatti, l'impostazione dei disegni di legge più radicali discussi dalle Commissioni, preservando il carattere binario del sistema nazionale d'intelligence, e si limitava ad apportare delle correzioni e degli adattamenti, tenendo conto delle modalità con le quali la Legge 801/1977 era stata applicata nei fatti. Conteneva un unico articolo, che interveniva sul sistema informativo e di sicurezza nazionale con il metodo della modifica di alcuni aspetti della legislazione vigente.

I ritocchi riguardavano, in particolare, il ruolo, i poteri e la configurazione del Cesis e del suo Segretario Generale e tendevano ad ufficializzare la situazione creatasi di fatto dopo il 1977.

Si confermava, innanzitutto, l'attribuzione del segretariato del Ciis al Segretario Generale del Cesis, cui si affidavano penetranti funzioni nel campo della raccolta, del coordinamento, dell'analisi e valutazione delle informazioni raccolte da Sismi, Sisde, dalle forze di polizia, dagli uffici del Ministero degli Esteri e degli <<altri Ministeri interessati>>, nonché poteri di controllo sull'applicazione delle direttive impartite dal Presidente del Consiglio.

Si formalizzava, inoltre, la ripartizione geografica della sfera di competenze di Sismi e Sisde, precisandosi che il primo avrebbe dovuto assolvere <<fuori dai confini nazionali a tutti i compiti informativi e di sicurezza per la difesa dell'indipendenza e dell'integrità dello Stato>>. Eventuali azioni sul territorio nazionale, tuttavia, avrebbero dovuto essere svolte in concorso con il Sisde e previa intesa tra i Ministri

¹⁶⁹ Parole che verosimilmente entravano per la prima volta nella terminologia legislativa italiana.

della Difesa e dell'Interno.

Specularmente, il Sisde veniva riconosciuto responsabile delle attività informative e di sicurezza nell'ambito della sfera territoriale interna ai confini nazionali, fatta sempre salva, però, la possibilità di svolgere attività esterne in concorso con il Sismi, previa l'intesa tra i Ministri dell'Interno e della Difesa, e dandone comunicazione al Segretario Generale del Cesis, per conoscenza del Presidente del Consiglio.

Nomine e revoche del Segretario Generale del Cesis e dei Direttori di Sismi e Sisde, infine, sarebbero state effettuate con Decreto del Presidente della Repubblica, da emanarsi su proposta del Presidente del Consiglio, sentito il Ciis nel primo caso, e i Ministri della Difesa e dell'Interno, rispettivamente, nel secondo e nel terzo.

5.2.4. Le proposte presentate nella XII Legislatura e le osservazioni del Comitato Parlamentare sui Servizi Informativi e di Sicurezza

Nella XII Legislatura, il dibattito sulla riforma dei servizi informativi e di sicurezza italiani è dovuto ripartire da zero. Si è arricchito di nuovi contributi, ma non ha fatto passi in avanti sostanziali rispetto alla Legislatura precedente. Anzi, seppure fossero aumentati i Disegni di legge depositati presso i due rami del Parlamento, nessuna proposta ha iniziato il suo iter legislativo né alla Camera né al Senato.

Complice la brevità della Legislatura ed il brusco cambio di maggioranza governativa verificatosi a solo un anno dalle elezioni del Marzo 1994, inoltre, è mancata una forte proposta del Governo¹⁷⁰.

Si è, però, registrato l'ingresso nel dibattito del Comitato Parlamentare sui Servizi Informativi e di Sicurezza, che ha svolto un utilissimo lavoro istruttorio sulla struttura dell'intelligence italiana, terminato nella primavera del 1995 con la redazione e pubblicazione del *Primo Rapporto sul Sistema di Informazione e Sicurezza*, in cui si rinvenivano interessanti proposte per la riforma dell'intelligence nazionale.

I Disegni di legge presentati nei due rami del Parlamento hanno sostanzialmente ripreso gran parte dei disegni esaminati nel corso della XI Legislatura, incluso quello governativo. E', del resto, costume invalso dei parlamentari neoeletti attingere al patrimonio delle iniziative proprie ed altrui prese nelle precedenti legislature e non

¹⁷⁰ L'unico disegno in materia, presentato da Berlusconi, Maroni, Previti e Dini, come si vedrà oltre, ha riguardato l'istituzione della Sovrintendenza dei servizi di sicurezza della Presidenza del Consiglio.

approvate. Anche nella XII Legislatura, pertanto, era pronto tutto uno spettro di alternative organizzative possibili, che andava dalla semplice razionalizzazione dei servizi esistenti alla loro radicale ristrutturazione. Si riscontrava, naturalmente, una certa simmetria tra le proposte presentate dai medesimi gruppi politici nelle due Camere.

In questo quadro, ha senza dubbio spiccato, ancora una volta, l'attivismo, a tratti provocatorio, dell'ex Presidente della Repubblica, Francesco Cossiga che, nel breve volgere di pochi giorni, tra il 23 ed il 26 Maggio 1994, depositava ben quattro proposte alternative di riordino dei servizi, nell'intento di offrire un contributo organico sia nella direzione del perfezionamento dell'attuale modello binario che in quella del suo riassetto in senso "monistico".

Nella prima - l'Atto Senato 300 - il Senatore a vita proponeva il commissariamento delle attuali strutture d'intelligence, delineando però una originale architettura di dipendenze e rapporti funzionali. L'Alto Commissariato per le Informazioni e la Sicurezza, infatti, sarebbe subentrato al Segretario Generale del Cesis, ma con più incisivi poteri su Sismi e Sisde, dal momento che avrebbe operato alle dirette dipendenze di un Presidente del Consiglio che avrebbe, a sua volta, rilevato le responsabilità attribuite dalla Legge 801/1977 ai Ministri della Difesa e dell'Interno.

Tale Alto Commissario - assistito da un Vice Segretario Generale del Cesis, un Vice-direttore del Sismi ed un Vice-direttore del Sisde - avrebbe centralizzato il controllo sull'attività nazionale d'intelligence ed avrebbe curato al massimo livello la veicolazione delle informazioni acquisite, corrispondendo direttamente con i Ministri degli Esteri, della Difesa e dell'Interno.

Con il secondo ed il terzo disegno di legge - gli Atti Senato 345 e 346 - Cossiga riproponeva invece al Parlamento il modello suggerito nella Legislatura precedente, nelle due varianti "all'inglese" ed "alla francese". Si confermava in entrambi i testi l'opzione binaria, cioè l'idea di strutturare l'intelligence nazionale su due organismi maggiori separati ed indipendenti, che avrebbero assunto i nomi di *Sigen* e *Sersin*. Ma mentre in una proposta il Sigen veniva posto alle dipendenze del Ministro degli Esteri, esattamente come accade all'MI 6 nel Regno Unito, nell'altra lo stesso Sigen veniva subordinato al Ministro della Difesa, come la Dgse francese e lo stesso Sismi italiano. Non vi erano altre differenze di fondo rispetto al sistema delineato nel suo Atto Senato 1661 dell'XI Legislatura.

Pur dichiarando nelle relazioni illustrative allegate agli Atti Senato 345 e 346 la sua assoluta contrarietà a progetti di riforma fondati sulla concentrazione in un unico servizio di tutte le funzioni informative e di sicurezza - come quello presentato dal Governo Ciampi nella XI Legislatura¹⁷¹ - in una quarta ed ultima proposta (l'Atto Senato 347) Cossiga metteva *a disposizione* del Parlamento anche un'ipotesi di riassetto nella direzione del passaggio al modello monistico, già caldeggiato dagli ambienti governativi.

In questo disegno, si provvedeva a rimpiazzare Ciis, Cesis e SegreCesis con tre nuovi soggetti:

- il *Comis* (Comitato Nazionale per le Informazioni e la Sicurezza), presieduto dal Presidente del Consiglio e composto dai Ministri più importanti del Gabinetto (Esteri, Interno, Difesa, Tesoro, Finanze, Industria, Università e Ricerca Scientifica, Grazia e Giustizia, Poste e Telecomunicazioni), con funzioni consultive e di supporto nell'orientamento e nel coordinamento della politica informativa e di sicurezza nazionale;
- *SegreComis*, nella persona di un Ministro senza portafoglio o Sottosegretario delegato;
- il *Sigis* (Segretariato Generale per le Informazioni e la Sicurezza), che avrebbe assorbito le funzioni di analisi e valutazione di secondo grado attualmente svolte da SegreCesis e si sarebbe strutturato a sua volta su due Comitati Esecutivi : il *Cominf*, per le Informazioni¹⁷², ed il *Comsic*, per la Sicurezza¹⁷³.

Il servizio unificato vero e proprio previsto da Cossiga - l'*Agis* o Agenzia Governativa per le Informazioni e la Sicurezza - sarebbe stato posto alle dipendenze del Presidente del Consiglio e del Ministro o Sottosegretario delegato alla politica informativa e di sicurezza. Si precisava che l'*Agis* non sarebbe stata <<un servizio di

¹⁷¹ A questo riguardo, nelle due relazioni "gemelle" che accompagnano i Disegni di legge n. 345 e 346 presentati da Cossiga nella XII Legislatura, si legge : <<la riforma proposta sembrava aver preso quale modello, in base a documentazione facilmente acquisibile, la famigerata Stasi della ex-DDR ! Tutti gli Stati democratici infatti adottano un sistema fondamentalmente <<binario>>, con due servizi principali>>. Senato della Repubblica, XII Legislatura, Disegni di Legge n. 345 e n. 346, d'iniziativa del senatore Cossiga, p. 7.

¹⁷² Il *Cominf* sarebbe stato composto dal Direttore Generale del *Sigis*, dal Segretario Generale del *Mae*, dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, dal Segretario Generale della Difesa-Direttore Nazionale degli Armamenti, dal Direttore Generale del Dipartimento di Pubblica Sicurezza ed una serie di altre personalità, tra le quali vi sarebbe stato anche il direttore del servizio unificato.

¹⁷³ Il *Comsic*, oltre al Direttore Generale del *Sigis*, avrebbe avuto, nei suoi ranghi, il Capo della Polizia, il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri e quello della Guardia di Finanza, il Direttore del servizio unificato e quello della istituenda *Dicigos*, organo investigativo interforze svolgente anche

polizia giudiziaria>> e si prevedeva la possibilità che svolgesse <<operazioni speciali>>.

Ancorchè diretto a ristrutturare in senso monistico l'intelligence italiana, il sistema prefigurato da Cossiga in questo suo quarto Disegno era integrato da una serie di altri organismi. A fianco dell'Agis, con compiti simili a quelli attualmente affidati al Ris, avrebbe, infatti, operato un servizio informativo militare unificato: la Direzione Generale per le Informazioni Militari, posta sotto l'autorità del Ministro della Difesa e funzionalmente alle dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa e del Segretario Generale della Difesa. Inoltre, era prevista la creazione di un organo informativo specializzato nello svolgimento delle attività Sigint: l'*Agotelco* (Agenzia Governativa delle Telecomunicazioni), che sarebbe dovuta divenire l'omologo italiano della Nsa americana e del GCHQ britannico.

Specifiche previsioni erano, infine, dedicate all'istituzione della *Dicigos* (Direzione Centrale per le Informazioni Generali e le Operazioni Speciali), un ufficio interforze da collocarsi presso il Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, che avrebbe cooperato con l'Agis pur svolgendo funzioni di polizia di sicurezza e giudiziaria.

Questo il progetto, a grandi linee. Altre misure del disegno riguardavano le attività informative delle forze dell'ordine e gli organi di controllo sui servizi, come il Comitato Parlamentare e l'innovativa Commissione Presidenziale collocata presso il Quirinale.

Mentre l'ex Presidente si distingueva con questa serie di iniziative legislative, nella primavera e nell'estate del 1994, presso la Presidenza del Senato venivano depositati altri cinque Disegni di Legge incidenti sulla sfera della politica informativa e di sicurezza.

Il primo - l'Atto Senato 142, presentato il 21 Aprile 1994 dai Senatori Imposimato, Corvino, Carella e Di Bella - muoveva essenzialmente dalla preoccupazione di rafforzare il controllo politico sull'attività della intelligence community italiana e prevedeva, a questo scopo, il potenziamento dei poteri del Presidente del Consiglio e del Comitato Parlamentare di Controllo. Il Disegno Imposimato, in particolare, istituiva e metteva alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio un Comitato Unitario per le Informazioni e la Sicurezza, con il compito di coordinare Sismi e Sisde e controllare

attività informative.

il rispetto della disciplina del segreto di Stato. Inoltre, identificando nella scelta dei vertici delle tecnostrutture informative il momento critico ai fini dell'esercizio del controllo parlamentare sui servizi d'intelligence, vincolava all'acquisizione del parere del Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza e di quello del Ciis la nomina dei Direttori di Sismi e Sisde da parte del Presidente del Consiglio¹⁷⁴.

Un secondo Disegno di Legge - l'Atto Senato 197 presentato il 28 Aprile 1994 dai senatori Salvato, Tripodi, Dionisi e Fagni - recuperava invece gran parte dell'architettura delineata dal progetto di riordino proposto dal Governo Ciampi nella XI Legislatura. In particolare, ne riproponeva l'impianto monistico, sancendo lo scioglimento di Cesis, Sismi e Sisde e la loro sostituzione con l'Aiss, l'Agenzia per l'Informazione e la Sicurezza dello Stato. Il Disegno Salvato, inoltre, limitava rigidamente le possibilità operative dell'intelligence, vietando al personale dell'Aiss la pratica delle intercettazioni interne e qualunque genere di attività armata o clandestina, e cancellava i Dipartimenti Interno ed Estero previsti dal progetto Ciampi.

Anche il terzo testo - l'Atto Senato 437 presentato il 20 Giugno 1994 dal senatore De Notaris ed altri (fra i quali Ronchi e Manconi) - riprendeva l'ispirazione unitaria della proposta governativa avanzata nell'XI Legislatura, anticipando tuttavia ulteriori elementi che sarebbero poi stati ripresi dalla Commissione Jucci. L'Atto Senato 437, in particolare, prevedeva l'istituzione del *Siu* (Servizio Informativo Unificato), posto alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio e con compiti circoscritti alla sola attività informativa, sia di tipo humint che sigint. Inoltre, similmente al Disegno Imposimato, la proposta De Notaris subordinava la nomina del vertice della tecnostruttura informativa all'acquisizione del parere del Consiglio dei Ministri e del Comitato Parlamentare di Controllo.

Tuttavia, anche il Disegno De Notaris limitava in modo irrealisticamente rigido le possibilità operative dell'intelligence nazionale, giungendo a vietare, tra l'altro, l'esercizio di ogni forma non convenzionale di guerra, incluse le azioni di guerra psicologica. Avrebbe introdotto, inoltre, il divieto di attuare direttive provenienti da servizi esteri od organismi internazionali, con il probabile intento di attenuare o recidere alcuni rilevanti rapporti in ambito Nato. Infine, sotto il profilo delle dotazioni

¹⁷⁴ Nella relazione illustrativa del Disegno, a questo proposito si leggeva. <<il momento più delicato della vita dei citati servizi>> è <<legato alla scelta dei Direttori [....] la qualità della scelta è meglio assicurata e garantita da un controllo preventivo da parte del Parlamento sulle scelte operate dal Governo per le nomine dei capi dei servizi per le informazioni e la sicurezza [....] Da qui l'opportunità che la nomina avvenga previo parere del Comitato di controllo che è espressione del Parlamento>>.

organiche, avrebbe affermato il principio della rotazione del personale, che non avrebbe potuto permanere nei ranghi del Siu per più di quattro anni, salvo eccezionale proroga disposta dal Presidente del Consiglio, soluzione poi ripresa dalla Commissione Jucci. Al termine del servizio, gli appartenenti al Siu sarebbero stati dirottati esclusivamente verso amministrazioni civili, anche se originariamente provenienti dalle Forze Armate. Si trattava di disposizione severa, che avrebbero verosimilmente compromesso la capacità dei servizi italiani di acquisire informazioni dagli omologhi organi dei paesi amici o alleati e, a lungo termine, le stesse capacità dell'intelligence nazionale di verificare la tenuta del segreto di Stato, dando vita ad una diaspora di ex agenti nella Pubblica Amministrazione e fuori.

Un quarto Disegno di Legge - l'Atto Senato 774 - era d'iniziativa governativa, ma di respiro piuttosto limitato, prevedendo semplicemente l'istituzione di Servizi di Sicurezza propri della Presidenza del Consiglio: una pleora di nuovi pretoriani a disposizione del Capo del Governo.

Il quinto Disegno - l'Atto Senato 812 - era stato, infine, presentato dal Senatore Ramponi, già Direttore del Sismi. Nella sua proposta, Ramponi immaginava di ricondurre ad un *Dipartimento*, costituito nell'ambito della Presidenza del Consiglio e diretto da un Sottosegretario, l'intera organizzazione dell'intelligence nazionale. Tale Dipartimento, infatti, avrebbe avuto, al suo interno un *Comitato Esecutivo*, un' *Unità Centrale* e due Servizi Informativi, specializzati rispettivamente sull'estero e sull'interno.

Il Comitato Esecutivo sarebbe stato l'interfaccia tra le tecnostutture informative nazionali, da un lato, e, dall'altro, il Governo ed ogni altro organo dello Stato; avrebbe assicurato il coordinamento interno dei servizi nazionali e quello tra essi e gli omologhi dei paesi amici ed alleati. Avrebbe agito, inoltre, da istanza di definizione del quadro di situazione generale, del suo controllo nonché dei programmi operativi necessari a farvi fronte.

L'Unità Centrale sarebbe stata l'organo di staff del Comitato Esecutivo, ma avrebbe assunto anche la responsabilità della tutela del segreto di Stato. Sarebbe stata affidata ad un Direttore nominato dal Presidente del Consiglio, con l'incarico di Autorità Nazionale per la Sicurezza.

Sie (Servizio Informativo per l'Estero) e *Sii* (Servizio Informativo per l'Interno) avrebbero, infine, rimpiazzato Sismi e Sisd, ed ai loro direttori sarebbe stato rimesso il

compito di assicurare i necessari collegamenti reciproci <<in tutti i diversi settori della minaccia>>. Anche il Disegno Ramponi, pertanto, adottava l'ipotesi del rafforzamento del coordinamento dal vertice, preservando l'integrità della catena gerarchica interna alle tecnostrutture operative.

Proposte di riforma dei servizi, generalmente parallele a quelle giacenti presso il Senato, erano state presentate anche alla Camera.

Una prima proposta - l'Atto Camera 105 presentato dall'onorevole Scalia il 15 Aprile 1994 - era sostanzialmente identica al Disegno De Notaris, che aveva anticipato di due mesi, e prevedeva un modello rigidamente monistico, ruotante intorno al *Siu*, il Servizio Informativo Unificato, agenzia cui sarebbe stata vietata ogni azione sul versante della sicurezza.

Una seconda proposta - l'Atto Camera 842 presentato il 5 Luglio 1994 da un folto gruppo di deputati guidati dall'onorevole Dorigo (vi erano, fra gli altri, Cossutta, Bertinotti, Garavini, Diliberto e Giulietti) - corrispondeva invece al Disegno Salvato e riprendeva quasi interamente il Disegno Ciampi della XI Legislatura. Rafforzava, infatti, i poteri di controllo ed indirizzo del Presidente del Consiglio, mettendo alle sue dirette dipendenze l'*Ucsi*, un *Ciis* ristretto¹⁷⁵ e un servizio unificato: l'*Aiss*. Potenziava, inoltre, anche i poteri di controllo del Parlamento, allargando sia la composizione del Comitato Parlamentare sui Servizi di Informazione e Sicurezza che l'ampiezza degli obblighi informativi del Governo.

Una terza proposta - l'Atto Camera 1009, presentato dagli onorevoli Berlinguer, Violante, Bassanini ed altri il 22 Luglio 1994 - ricalcava sostanzialmente il Disegno Imposimato, pur essendo più circoscritto, e mirava ad inserire il Parlamento nel procedimento di nomina dei Direttori dei servizi.

Nessuna di queste proposte ha, tuttavia, mai iniziato il suo iter.

Mentre parlamentari e Governo esercitavano il proprio potere d'iniziativa legislativa, entrava poi in scena anche il Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza, con un proprio progetto di riordino illustrato nella parte conclusiva del già richiamato *Primo Rapporto sul Sistema di Informazione e Sicurezza*¹⁷⁶.

Nell'ambito del Rapporto, in particolare, il Comitato:

¹⁷⁵ In sessione ordinaria limitato al Capo del Governo e ai soli Ministri della Difesa e dell'Interno

¹⁷⁶ Cfr. Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Primo Rapporto sul Sistema di Informazione e Sicurezza*, IX Nuove regole per la Riforma dei Servizi. Venti proposte, pp. 86-95.

- ribadiva la validità del modello binario prescelto nel 1977, pur avvertendo l'esigenza di un <<forte coordinamento>> tra Sismi e Sisde ed esprimendo la sua contrarietà ad inutili duplicazioni delle strutture, come la ventilata apertura di una rete di centri Sisde all'estero;
- suggeriva lo scioglimento del Ciis, rivelatosi di <<scarsa utilità>>, per puntare su più flessibili e meno formalizzate forme di concertazione interministeriale ;
- proponeva l'istituzionalizzazione della delega ad un Sottosegretario di Stato delle funzioni attribuite al Presidente del Consiglio in materia di politica informativa e della sicurezza. Tale Sottosegretario delegato avrebbe dovuto assumere non solo la presidenza del Cesis, ma anche le funzioni dell'Autorità Nazionale per la Sicurezza, sottraendole al Segretario Generale del Cesis. A quest'ultimo si sarebbe dovuta riconoscere, però, una funzione essenziale nel campo del coordinamento operativo tra i Servizi, nell'integrazione delle rispettive strategie e delle informazioni da essi raccolte, da esercitare con l'ausilio di un ristretto novero di personalità ;
- sottolineava l'opportunità di modificare anche la composizione del Cesis, restringendola al Sottosegretario delegato, al Segretario Generale ed ai Direttori del Sismi e del Sisde, solo occasionalmente chiamando a parteciparvi un limitato novero di altre autorità in funzione dei temi trattati ;
- precisava, inoltre, la natura del controllo che il Parlamento avrebbe dovuto esercitare sulla politica informativa e della sicurezza, che sarebbe stato duplice e gravante sia sulla responsabilità politica del Governo (nelle persone del Presidente del Consiglio, del Sottosegretario delegato e dei Ministri della Difesa e dell'Interno) che sulla gestione tecnica dei Servizi ;
- adottava, infine, ipotesi moderate in merito alla questione del rinnovamento del personale addetto allo svolgimento di attività informative e di sicurezza, prevedendo limiti di permanenza di 10 anni per gli operativi e di 5 anni per i titolari di incarichi direttivi.

5.3. Principali caratteristiche delle ipotesi attualmente sul terreno

Decadute, con la fine, anch'essa prematura, della XII Legislatura, tutte le proposte presentate alla Camera ed al Senato e rimasti lettera morta anche i suggerimenti del

Comitato Parlamentare di controllo, l'esigenza di affrontare il problema del riordino dei servizi di informazione e sicurezza non è venuta meno ed è affiorata anche nella XIII Legislatura.

Essendo uscita dalle elezioni politiche dell'Aprile 1996 una maggioranza solida capace di esprimere un esecutivo dalle prospettive di durata più rosee rispetto alla media, si è però cercato, almeno apparentemente, di percorrere una via differente.

Prima di presentare una sua proposta di riforma al Parlamento, infatti, il Governo Prodi ha provveduto a creare una Commissione di studio, affidandola all'ex Generale dei Carabinieri Roberto Jucci e chiamando a farne parte numerose personalità interessate per ragioni personali o professionali ai problemi dell'intelligence, con il compito di istruire un'ipotesi di riforma dei Servizi.

L'idea era quella di porre, al termine di una complessa indagine ricognitiva, nelle mani del Presidente del Consiglio un documento in grado di costituire la piattaforma della proposta di iniziativa governativa da presentare al Parlamento. Le cose, tuttavia, hanno preso una piega differente, sia per le reazioni negative con le quali è stato accolto il prodotto finale, sia per ragioni politiche contingenti,¹⁷⁷.

5.3.1. La proposta avanzata dalla Commissione Jucci

Il rapporto finale della Commissione Jucci è stato, in effetti, reso di pubblico dominio in un momento politico molto particolare, all'indomani delle elezioni suppletive nel Collegio senatoriale del Mugello: circostanza che ha indotto numerosi parlamentari a sospettare che dietro lo studio dei commissari e la loro proposta di riorganizzazione dell'intelligence nazionale vi fosse il proposito governativo di creare un incarico "ad hoc" per allargare le basi della propria maggioranza.

Questo approccio è però riduttivo e fuorviante. La Commissione, infatti, aveva ricevuto incarico dal Presidente del Consiglio Prodi di istruire un progetto di riforma in tempi non sospetti, nella primavera-estate del 1997, ed i suoi lavori erano durati sei mesi. Un periodo nel quale si era proceduto ad effettuare numerose audizioni e studi approfonditi - anche comparativi - sull'organizzazione e le funzioni di un moderno sistema di intelligence.

¹⁷⁷ Per un campione delle reazioni al progetto della Commissione Jucci, cfr. Dino Martirano, *Il superministro dei servizi spacca i partiti*, in <<Il Corriere della Sera>>, 6 Dicembre 1997, p. 5.

La proposta originaria uscita dalla Commissione constava di 66 articoli, illustrati da una relazione esplicativa di oltre cento pagine, e dal punto di vista strutturale prefigurava un modello misto, con elementi tipici dei modelli monistici ed altri, invece, caratteristici di quelli binari.

Ai vertici dell'intelligence nazionale, nel sistema delineato dalla Commissione di studio, sarebbe rimasto il Presidente del Consiglio, che avrebbe presieduto il Consiglio Nazionale per la Sicurezza della Repubblica e sarebbe stato il primo interfaccia tra le tecnostrutture informative e della sicurezza, da un lato, ed il Comitato Parlamentare per la Sicurezza.

Di fatto, tuttavia, l'effettivo potere di coordinamento e direzione sui servizi sarebbe stato esercitato da una nuova figura istituzionale, il *Ministro delle Informazioni per la Sicurezza*, che avrebbe disposto di un *Dipartimento Governativo per la Sicurezza* (Dgs) e centralizzato nelle sue mani anche la tutela del segreto di Stato, attraverso l'*Ufficio Centrale per la Segretezza* (l'organismo successore dell'Ucsi), la gestione degli archivi (attraverso l'*Ufficio Centrale per il Coordinamento degli Archivi*), ed il controllo sulle attività informative e di sicurezza, tramite un apposito *Ispettorato*.

Il nuovo Ministro sarebbe subentrato, in pratica, all'attuale Segretario Generale del Cesis, ma evidentemente con maggiori poteri ed oneri, incluso quello di poter essere chiamato a riferire presso il Comitato Parlamentare per la Sicurezza.

Il Sismi ed il Sidsi sarebbero stati sostituiti da due nuove agenzie : l'*Aise* (Agenzia delle Informazioni per la Sicurezza Esterna) e l'*Aisi* (Agenzia delle Informazioni per la Sicurezza Interna), che avrebbero conservato l'attuale linea di dipendenza gerarchica dal Ministro della Difesa e dal Ministro dell'Interno ma sotto il coordinamento del Direttore del Dgs e dal Ministro delle Informazioni. Tali Agenzie avrebbero mantenuto gli attuali ambiti geografici di competenza e funzioni tradizionali, ma assunto nuovi compiti aggiuntivi nel campo dell'intelligence economico-finanziaria.

Il modello aveva qui una sua prima vulnerabilità.

Essendo stata, infatti, riconosciuta al Direttore del Dipartimento Governativo per la Sicurezza la facoltà di surrogarsi ad uno od entrambi i Direttori delle Agenzie proprio per assicurare il migliore coordinamento dell'azione d'intelligence, ma non una preminenza del Ministro delle Informazioni rispetto ai Ministri della Difesa e dell'Interno, il sistema delineato dalla Commissione Jucci avrebbe inserito una

rilevante anomalia, compromettendo il principio dell'unicità del comando che assicura la funzionalità di qualsiasi catena gerarchica¹⁷⁸.

Nel progetto iniziale della Commissione, il controllo politico sull'attività dei servizi sarebbe stato rafforzato, venendo esercitato, nell'ambito del Governo, dal Presidente del Consiglio e i tre Ministri citati, e all'interno del Parlamento, dal già richiamato Comitato Parlamentare per la Sicurezza: un organismo più snello dell'attuale Comitato Parlamentare sui Servizi di Informazione e Sicurezza, dotato di più incisivi poteri ispettivi e soggetto a rigorosi obblighi di segretezza.

Sotto il punto di vista della gestione delle risorse umane, nelle prime proposte avanzate dalla Commissione Jucci si intravedeva la volontà di tagliare per quanto possibile ogni ponte con il passato, intervenendo profondamente sulle piante organiche degli attuali servizi, sia sottoponendo ad esami di idoneità i dipendenti di Sismi, Sids e Cesis, sia introducendo un meccanismo permanente di rotazione accelerata di tutti gli addetti.

Anche sotto questo profilo, le critiche non sono però mancate, poiché se era certamente lodevole l'intenzione di eliminare eventuali sacche di inefficienza ereditate da gestioni passate è anche vero che un meccanismo di permanenza a tempo all'interno di un settore delicato come quello dell'intelligence avrebbe posto almeno quattro ordini di problemi :

- la seria perdita di credibilità di cui avrebbero sofferto gli agenti italiani nei confronti dei loro colleghi dei paesi alleati od amici, con conseguente peggioramento delle ragioni di scambio nella trasmissione delle informazioni di reciproco interesse ;
- la verosimile diminuzione delle capacità di tenuta a medio e lungo termine del segreto di Stato, in connessione con l'aumento delle persone da controllare in rapporto a quelle incaricate di sorvegliare sulla loro riservatezza (assumendo una permanenza nei servizi limitata a soli tre anni, nell'arco di 15 anni su ogni dipendente dei servizi sarebbe gravato l'onere di controllarne altri cinque) ;
- il grave rallentamento del processo di accumulazione delle esperienze e delle conoscenze interne alle tecnostrutture informative, determinata dalla periodica

¹⁷⁸ Ha osservato a questo proposito l'Ammiraglio Fulvio Martini, già direttore del Sismi : <<Mi è poco chiara l'istituzione del Ministro senza portafoglio. Questa nuova figura potrebbe addirittura mettere in difficoltà i capi dei servizi ove questi, che dipendono dai due dicasteri (della Difesa e dell'Interno, n.d.r.), dovessero ricevere un ordine dal nuovo ministro>>. Cfr. ancora Dino Martirano, op. cit.

perdita degli investimenti operati sul capitale umano dei servizi ;

- il probabile scadimento dei profili professionali degli aspiranti agenti ed analisti, come risultato dell'effetto disincentivante dell'eliminazione delle carriere interne e delle incertezze sugli sbocchi successivi al periodo trascorso nei servizi.

Si ha notizia, però, che la Commissione è ritornata sulla questione. Si attende ora una nuova proposta, anche perché nel frattempo è iniziata in Senato la discussione generale sulle proposte di riordino d'iniziativa parlamentare presentate a Palazzo Madama.

5.3.2. Le proposte presentate in Parlamento nel corso dei primi due anni della XIII Legislatura

Mentre la Commissione Jucci svolgeva il suo lavoro istruttorio e preparava la sua prima proposta al Governo, in Parlamento veniva infatti presentata una nuova serie di Disegni di Legge.

Cominciavano alla Camera, il 9 Maggio 1996, gli onorevoli Scalia, Cento e Galletti (con gli Atti Camera 315 e 329) ; seguivano, pochi giorni più tardi, il 24, i deputati Soda, Folena e Siniscalchi (Atto Camera 1202).

Mentre l'Atto Camera 315 si limitava ad integrare il Comitato Parlamentare sui Servizi d'Informazione e Sicurezza con i rappresentanti dei Gruppi rimasti fuori dagli otto (quattro più quattro) nominati dai Presidenti delle due Camere sulla base del criterio di proporzionalità, l'Atto Camera 329 riprendeva sostanzialmente il testo del Disegno De Notaris presentato al Senato nella XII Legislatura.

L'Atto Camera 1202, presentato da Soda, Folena e Siniscalchi prendeva le mosse, invece, da alcune disposizioni del Disegno Imposimato, di cui condivideva l'idea di assicurare un più stretto controllo politico sui servizi inserendo il Parlamento nel processo di nomina dei loro vertici.

Al Senato, le prime iniziative in materia di politica informativa e di sicurezza sono apparse soltanto a partire dall'estate del 1997, a XIII Legislatura inoltrata. Un primo Disegno - l'Atto Senato 2669 - è stato presentato dal senatore Palombo il 17 Luglio 1997; ancora più tardi, a dicembre, ben dopo la presentazione del primo rapporto della Commissione Jucci, a questo Disegno si è aggiunto l'Atto Senato 2959, presentato dal

senatore Bertoni.

Il Disegno Palombo riciclava sostanzialmente la proposta avanzata dal senatore Ramponi nella XII Legislatura. Il Disegno Bertoni, invece, prevedeva la nomina alla testa del Cesis di un Ministro senza portafoglio, nelle more di una più organica riforma dell'intelligence nazionale. Da quel momento, sulla questione è sceso un silenzio che è durato fino al 12 Marzo 1998, quando è apparsa in Senato una proposta presentata da undici parlamentari di Forza Italia (primo firmatario: Manfredi; tra gli altri: il Capogruppo La Loggia, Gawronski e Baldini).

Il Disegno forzista - l'Atto Senato 3137 - ha introdotto nel dibattito alcuni importanti elementi di novità, rafforzando la posizione dei fautori di un più incisivo potere parlamentare di indirizzo e controllo sulla politica informativa e spostando sensibilmente gli equilibri nella direzione del passaggio al modello monistico.

Nel modello prefigurato dal senatore Manfredi, infatti, l'attuale Comitato Parlamentare sui Servizi d'Informazione e Sicurezza dovrebbe essere sostituito dal *Copasir*, il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica, dotato di incisivi poteri di indirizzo e controllo sull'attività di intelligence nazionale e presieduto da un parlamentare designato fra quelli appartenenti a forze d'opposizione.

Soltanto entro l'ambito degli indirizzi generali formulati dal Copasir, il *Conasir* - Consiglio Nazionale per la Sicurezza della Repubblica - varerebbe i piani annuali delle attività informative. Il Conasir verrebbe presieduto dal Presidente del Consiglio ed annovererebbe tra i suoi membri i Ministri della Difesa, dell'Interno, degli Esteri, delle Finanze, del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, oltrechè il Sottosegretario di Stato delegato alla politica informativa¹⁷⁹. Pur restando al Capo del Governo la titolarità del potere di dirigere e coordinare l'azione d'intelligence pubblica nonché del compito di tutelare il segreto di Stato, il Disegno Manfredi istituzionalizzerebbe la delega di queste funzioni ad un apposito Sottosegretario, evitando di centralizzare il comando delle tecnostrutture informative in capo ad un Ministro "ad hoc".

Quanto alla struttura dell'intelligence nazionale, nell'intento di trasformare i servizi in produttori di informazioni e sicurezza a vantaggio dell'interno Governo, la proposta forzista unificherebbe gli organismi attualmente esistenti, svincolandoli anche dall'attuale catena di dipendenze. Sismi, Sise e Cesis, infatti, lascerebbero il campo

¹⁷⁹ Le convocazioni potrebbero essere però allargate anche ai Ministri di Grazia e Giustizia, Industria,

all'*Ainsi* - l'Agenzia per le Informazioni e la Sicurezza - articolata su una Direzione (la *Dicas*) e tre Reparti : il *Rei*, il *Res* ed il *Rie*.

In particolare, spetterebbe alla *Dicas* - Direzione di Coordinamento, Analisi e Supporto - il compito di coordinare i reparti dell'Agenzia, pianificarne le ricerche, valutarne ed elaborarne le informazioni (comprese quelle provenienti dagli Uffici Informazioni costituiti nell'ambito dei Ministeri della Difesa, dell'Interno e delle Finanze), mentre i tre Reparti si specializzerebbero, rispettivamente, nella conduzione di attività informative (il *Rei*, Reparto Informazioni), nel controspionaggio (il *Res*, Reparto Sicurezza) e nello svolgimento delle attività *sigint* (il *Rie*, Reparto Informazioni Elettroniche).

Sotto questo profilo, il monismo strutturale verrebbe quindi in un certo senso attenuato, riprendendosi in parte il modello tripartito britannico MI 5-MI 6-CGHQ. Il rigore monistico del modello Manfredi verrebbe inoltre addolcito anche dalla previsione che consentirebbe a Difesa, Interno e Finanze di darsi propri Uffici Informativi, ancorchè con funzioni strettamente limitate all'ambito tecnico d'interesse del relativo Ministero. Ancora, ferma restando la centralizzazione delle funzioni informative e di sicurezza in capo all'*Ainsi*, il Disegno forzista rimetterebbe ad un secondo organismo, l'*Apese* (Agenzia centrale per il Personale e la tutela del Segreto), gli onerosi compiti del reclutamento, della formazione di base e della destinazione d'impiego del personale dei servizi, nonché quello ancora più complesso della difesa del segreto di Stato.

Di un certo interesse appare, all'interno del Disegno Manfredi, la definizione delle minacce d'interesse dell'*Ainsi*, che sarebbero di natura non esclusivamente politico-militare, ma, altresì, economico-finanziaria, migratoria e terroristica.

La proposta forzista, infine, sembra meno intransigente di quella inizialmente avanzata dalla Commissione Jucci in merito allo status del personale e della dirigenza dei servizi. Agli agenti sarebbe infatti consentito, entro l'ambito di fattispecie precisamente determinate, di derogare alla Legge. Inoltre, non incorrerebbero nel draconiano meccanismo di avvicendamento già ipotizzato dalla Commissione Jucci, dal momento che il personale dell'intelligence pubblica verrebbe iscritto in un apposito ruolo speciale - il *Rupesi* - avente non più di 4.000 unità e suddiviso in 10 livelli, con contratti quinquennali rinnovabili e l'unico termine del compimento del 65° anno di

età. Il personale direttivo dei livelli più elevati, tuttavia, non potrebbe restare nell'incarico per più di quattro anni.

Il Disegno Manfredi potrebbe ora facilitare un'iniziativa del Governo nella direzione dell'adozione del sistema monistico o di un modello binario a forte coordinamento centrale, anche se le difficoltà finora incontrate dall'esecutivo in materia di riordino e coordinamento delle forze dell'ordine lasciano pensare che il cammino non sarà in discesa. Gli esponenti di Forza Italia, comunque, con la loro iniziativa hanno reso noto che è possibile avviare un negoziato con l'esecutivo - una volta rimossa la spinosa questione del Ministro delle Informazioni per la Sicurezza e rafforzato il ruolo del Parlamento nella politica informativa - e che l'opposizione non considera pregiudiziale ad ogni progetto di riforma la sopravvivenza del modello binario.

Per i sostenitori della formula attuale - che prevale in tutto l'Occidente ed al quale si stanno convertendo anche i paesi ex sovietici - si profila perciò una battaglia difficile.

Si attende la prossima mossa del Governo, che potrebbe far sua una qualche variante della proposta uscita dalla Commissione Jucci e negoziarne con Forza Italia l'approvazione¹⁸⁰.

Tuttavia, se l'esecutivo dovesse decidere di presentare un proprio Disegno di Legge, come è stato preannunciato dal Sottosegretario alla Difesa Brutti il 25 Giugno 1998 alla I e IV Commissione del Senato, non è improbabile che si assista ad una nuova fioritura di proposte d'iniziativa parlamentare, soprattutto nel ramo che verrà prescelto per l'avvio dell'iter. Sembra difficile, ad esempio, che l'ex Presidente della Repubblica Cossiga non intervenga con uno o più Disegni di legge in questa materia di cui si occupa da oltre venti anni.

Una cosa sembra in ogni caso auspicabile : che la riforma dei servizi, una volta iniziato il dibattito in Parlamento, avvenga con la maggiore partecipazione possibile, ci consegna un'intelligence più moderna ed efficiente, con il conforto del più largo sostegno politico raggiungibile.

¹⁸⁰ Una avvisaglia in questa direzione è venuta, del resto, dalla recente sortita dell'onorevole Folena, esponente del Pds. Cfr. Carlo Mercuri, *Folena: sì al super-ministro degli 007*, su <<Il Messaggero>>, 27 Aprile 1997.

VI

VERSO UN NUOVA LEGITTIMAZIONE

Quanto è avvenuto negli ultimi sette anni prova che i servizi di informazione e sicurezza costituiscono una materia sulla quale è difficile legiferare e sulla quale si riesce ad intervenire solo in presenza di un largo consenso politico.

Le condizioni createsi nella XIII Legislatura potrebbero permettere il coagularsi di un consenso sufficiente ad operare degli interventi nel settore. Verosimilmente, gli sforzi compiuti dalla Commissione Jucci - per conto del Governo - e da numerosi gruppi parlamentari si spiegano anche con le prospettive di successo che un progetto ben impostato potrebbe ora avere.

L'alternativa all'iniziativa legislativa è - nel caso migliore - un ritorno all'esercizio del potere di autorganizzazione della pubblica amministrazione, anche se la Legge 801/1977 ha introdotto delle rigidità non superabili con il mero ricorso a direttive e circolari amministrative.

In sintesi, se il Parlamento non vara una buona riforma, sarà verosimilmente il Governo ad operare degli interventi, quanto meno di razionalizzazione, come già fatto, peraltro sulla base delle disposizioni della Legge 25/1997, nel campo dell'intelligence tecnica militare e, più recentemente, in materia di coordinamento delle forze dell'ordine e di riorganizzazione dei corpi speciali di polizia, con la serie di direttive emanate dal Ministro dell'Interno nel marzo 1998, poi passate al vaglio del Parlamento, che ha anticipato l'esito dell'iter legislativo del provvedimento di riordino dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato.

Sempreché, ovviamente, non si scelga di attendere indefinitamente, rinunciando ad affrontare la questione e rinviando ad un futuro remoto la modernizzazione del sistema nazionale d'intelligence. Questa ipotesi non è auspicabile. Il mondo del dopo Guerra Fredda, infatti, è tutt'altro che un posto tranquillo in cui vivere. Il tramonto del bipolarismo e l'affermarsi di un nuovo sistema multipolare hanno comportato una

significativa diminuzione della stabilità internazionale. Al di fuori di ristretti ambiti bilaterali o regionali, il ricatto nucleare non agisce più da freno ed argine delle ambizioni di potenza di chi vuol modificare a proprio vantaggio lo status quo. Per lo meno, non lo fa più con la stessa efficacia del passato.

Molte frontiere sono cadute - anche in Europa - e di nuove sono sorte. Sono scomparsi degli Stati ed altri ne sono apparsi. Un ghiacciaio ha cominciato a sciogliersi, modificando sensibilmente il clima politico mondiale ed esponendo ogni paese alla necessità di ridefinire i propri interessi nazionali. I margini per politiche di sicurezza più attive sono ovunque aumentati e di questa tendenza hanno beneficiato anche le medie potenze.

L'Italia è fra i paesi che hanno dovuto fare i conti con questa nuova realtà. Ha già scoperto all'indomani della caduta del Muro di non potere più dare per scontata la coincidenza dei propri interessi nazionali con quelli dei propri più stretti e tradizionali alleati. In questo contesto, data anche l'incertezza che grava sull'evoluzione dei fattori di rischio e le potenziali minacce alla sicurezza nazionale, i servizi d'intelligence sono più che mai necessari, come è apparso chiaro soprattutto nelle circostanze in cui l'early warning su crisi incombenti avrebbe permesso di ridurre l'impatto. Così come è indispensabile - nel rilanciarne il ruolo e le attività - avere per obiettivo il miglioramento della loro efficienza ed efficacia operativa.

L'enfasi ricorrente sul problema del controllo politico è pertanto, sotto molti profili, un falso problema. Si situa oltre la definizione delle architetture istituzionali e dei rapporti gerarchici. E' qualcosa, infatti, che attiene al rapporto politico tra il Governo e le opposizioni politiche e, più in generale, tra l'esecutivo e l'opinione pubblica. Ed in questo campo, qualunque formula venga escogitata, sarà la progressiva e definitiva normalizzazione del sistema politico italiano a garantire coloro che temono un utilizzo strumentale dei servizi d'informazione a fini di lotta politica interna o, peggio, autonome iniziative delle stesse tecnostrutture d'intelligence.

Gli sforzi - ferma restando la legittima preoccupazione dei politici che debbono rispondere di quanto fanno ai propri elettori - andrebbero focalizzati su un diverso aspetto del problema. Bisogna cercare di capire di che tipo di servizi abbia bisogno una media potenza come l'Italia, quanti soldi si sia disposti a spendere ed in vista di quali obiettivi. Avendo ben chiaro cosa fanno i competitori dell'Italia ed i suoi potenziali avversari.

Della legittimazione dei servizi informativi deciderà a questo punto la qualità dei loro prodotti e la loro capacità di servire gli interessi della Nazione, comunque definiti.

Il bisogno d'intelligence non è venuto meno con la Cortina di Ferro così come non era sorto con questa. Si deve ora scegliere se soddisfarlo attingendo alle proprie risorse - umane e materiali - o se sia più conveniente ed opportuno continuare a dipendere - in misura maggiore o minore - dall'estero o fonti private, che subentrerebbero fatalmente nella fornitura di informazioni qualora declinassero le tecnostrutture pubbliche dedicate a questa funzione. Al prezzo, ovviamente, di una cosciente accettazione del rischio di subire l'eterodirezione della politica estera e di sicurezza nazionale da parte di potenze straniere o interessi privati.

Bibliografia

Beniamino Andreatta, Gianfranco Battelli, Massimo Brutti, Franco Frattini, John C. Gannon, Günther Manfred Rudolf vom Hagen, Pierre Lacoste, Aurelio Madrigal Diez, Leonid Sebarsin, Stefano Silvestri, *A che servono i servizi*, *liMes*, 3/1997, pp. 279-302.

Bruce D. Berkowitz, *Information Age Intelligence*, in <<Foreign Policy>>, Summer 1996, pp. 35-50.

Giorgio Bonacina (a cura di), *L'attacco a Pearl Harbor*, Milano, 1973, pp. 110-18.

Britain's Security Services, MI 5 : Security Service, Documento elettronico, [http : // www. Pair. Com. / Spook / Security / Security. htm](http://www.Pair.Com./Spook/Security/Security.htm).

Britain's Security Services, MI 6 : Secret Intelligence Service, Documento elettronico, [http : // www. Pair. Com. / Spook / Security / Security. htm](http://www.Pair.Com./Spook/Security/Security.htm).

Patrick Brunot, *Le contrôle parlementaire des politiques de renseignement*, in <<Défense Nationale>>, Février 1997, pp. 55-65.

Maria Antonietta Calabrò, *Reparti speciali, funzioni divise*, in <<Corriere della Sera>>, 5 Dicembre 1997.

Maria Antonietta Calabrò, *Rivoluzione per gli 007 : ecco la nuova mappa*, in <<Corriere della Sera>>, 5 Dicembre 1997.

Maria Antonietta Calabrò, <<Il dicastero dell'Informazione sarebbe un errore : nessuno in Europa ha nulla del genere>>, in <<Corriere della Sera>>, 6 Dicembre 1997.

Maria Antonietta Calabrò, *007 con licenza di violare la legge*, in <<Corriere della Sera>>, 6 Dicembre 1997.

François Camé et Renaud de la Baume, *La guerre DST-CIA sur les missiles Matra*, in <<Liberation>>, 23 Février 1995.

Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, XII Legislatura, Doc. XXXIV, n. 1, *Primo rapporto sull'organizzazione dei Servizi di Informazione e Sicurezza*, Comunicata alla Presidenza il 6 Aprile 1995.

Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Doc.

XXXIV, n. 1, *Relazione del Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza e per il Segreto di Stato sulla raccolta e conservazione delle informazioni riservate*, Comunicata alla Presidenza l'8 Maggio 1997.

Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Doc. XXXIV, n. 2, Relazione del Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza e per il Segreto di Stato sul sistema di reclutamento del personale del SISDE : le conclusioni della Commissione ministeriale di inchiesta e le valutazioni del Comitato, Comunicata alla Presidenza il 15 Luglio 1997.

Marco Cannavici, *Il personale dei servizi di "intelligence"*, in <<Informazioni della Difesa>>, n. 4, Luglio-Agosto 1996, pp. 9-20.

Giovanni Cocco, *Profili organizzativi dei Servizi per l'informazione e la sicurezza*, in AA.VV., *Segreto di Stato e Servizi per le informazioni e la sicurezza*, Roma, 1978, pp. 151-67.

Mario Coffaro, *Tutti d'accordo con Scalfaro, sono troppi*, in <<Il Messaggero>>, 5 Dicembre 1997.

Commissariat Général du Plan, *Intelligence économique et stratégie des entreprises*, La Documentation Française, Pars, 1994.

Alessandro Corneli, *L'intelligence economica nel dopo Guerra Fredda*, su <<Rivista Marittima>>, Maggio 1995, pp. 5-14.

Francesco Cossiga, *Intelligence: istruzioni per l'uso*, su *liMes*, n. 3/1997, pp. 269-78.

James Cox, *KGB spies a new job: Consulting*, in <<USA Today>>, 16 May 1990, Section B, p. 1.

Osvaldo Cucuzza, *Il riciclaggio e l'economia internazionale*, in **Paolo Savona e Carlo Jean**, *Goeconomia, Il dominio dello spazio economico*, Milano, 1996, pp. 141-76.

Gérard Delmaire, *Systèmes d'information mondiaux et renseignement par satellites*, in <<Défense Nationale>>, Aout-Septembre 1997.

Giuseppe De Lutiis, *Controllo e Servizi segreti: una comparazione*, in <<Democrazia e diritto>>, n. 2, Marzo-Aprile 1986, pp. 47-61.

Roger Faligot, Rémi Kauffer, *Histoire mondiale du renseignement*, Paris, 1993.

Sergio Fiore, *L'organizzazione istituzionale per la competizione goeconomica*, in **Paolo Savona, Carlo Jean** (a cura di), *Goeconomia. Il dominio dello spazio*

economico, Milano, Franco Angeli, 1996, pp. 49-83.

Alain Franchon, *Les secrets d'une guerre économique entre alliés*, in <<Le Monde>>, 23 Février 1995.

Roy Godson, *Intelligence Requirements for the 1990s*, in <<The Washington Quarterly>>, 12/1989.

Brigitte Henri, *Le Renseignement. Un enjeu de pouvoir*, Paris, 1998.

Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Belknap Press, Cambridge MA, 1957.

Virgilio Ilari, *Storia militare della Prima Repubblica*, Ancona, 1994.

International Institute for Strategic Studies, *Heirs to the KGB*, Strategic Comments, Vol. 3, No. 2, March 1997.

Carlo Jean, *Studi Strategici*, FrancoAngeli, Milano, 1987.

Carlo Jean, *Il Ministero della Difesa*, Nis, Roma, 1991.

Carlo Jean, *Geopolitica*, Laterza, Bari, 1995.

Carlo Jean, *Guerra, strategia e sicurezza*, Bari, 1997.

Carlo Jean, *Politica e informazione*, in <<Rivista Militare>>, n. 1/1997, pp. 32-43.

Pierre Lacoste, *Une nouvelle stratégie pour le renseignement?*, in <<Politique étrangère>>, 1/1997, pp. 83-97.

Eric de La Maisonneuve, *Incitation à la réflexion stratégique*, Paris, 1998.

Pier Paolo Lunelli, *Esercito Progetto 2000. Visualizzazione del campo di battaglia*, in <<Rivista Militare>>, n. 2/1998, pp. 20-31.

Edward N. Luttwak - Stuart L. Koehl, *La guerra moderna*, Milano, 1992.

Peter Z. Malkin e Harry Stein, *Nelle mie mani*, 1991, Milano.

Dino Martirano, *Il superministro dei servizi spacca i partiti*, in <<Corriere della Sera>>, 6 Dicembre 1997.

Alberto Massera, *Servizi di informazione e di sicurezza*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XLII, Giuffrè, Milano, pp. 393-404.

Antonio Mazzei, *I servizi segreti deviati*, in <<Difesa Oggi>>, n. 166, Ottobre 1993, pp. 475-61.

Antonio Mazzei, *I servizi segreti italiani : profili istituzionali e comparativi*, in <<Force Security>>, n. 106-7, Gennaio-Febbraio 1998, pp. 24-29.

Carlo Mercuri, *Servizi segreti, un solo capo sotto il controllo del ministro*, su

<<Il Messaggero>>, 5 Dicembre 1997.

Carlo Mercuri, *Folena: sì al super-ministro degli 007*, su <<Il Messaggero>>, 27 Aprile 1997.

Liana Milella, “*E’ giusto che i politici controllino i Servizi*”, su <<La Repubblica>>, 9 Dicembre 1997, p. 7.

Andrea Nativi, *Adesso lo 007 fa lo spionaggio industriale*, in <<Il Giornale>>, 24 Febbraio 1995.

Jean Gérard Nay, *Intelligence économique et logique du samourai*, in <<Défense Nationale>>, Août-Septembre 1997, pp. 71-81.

Vincenzo Nigro, “*Dopo quei crac la rivolta*” *il dossier Sismi sull’Albania*, in <<La Repubblica>>, 14 Aprile 1997.

W.A. Owens, *The America’s Information Edge*, in <<Foreign Affairs>>, March-April 1996, pp. 20-36.

Ge. P., *Andreatta : il ’97 un anno-chiave per la Difesa. E i <<servizi>> militari si unificano nel Supersios*, su <<Il Sole-24 Ore>>, dicembre 1997.

Alberto Pasolini Zanelli, *Ma l’America è fiera della Cia*, in <<Il Giornale>>, 24 Febbraio 1995.

Carlo Pelanda, *Evoluzione della guerra. Occidente ed Italia di fronte alla rivoluzione negli affari militari*, CeMiSS-FrancoAngeli, Milano, 1996.

Gerardo Pelosi, *Critiche al progetto di riforma dei servizi*, <<Il Sole-24 Ore>>, 6 Dicembre 1997.

Gerardo Pelosi, *Allo studio gli 007 dell’economia*, <<Il Sole-24 Ore>>, 7 Dicembre 1997.

Jean Pichot-Duclos, *L’intelligence économique*, in <<Défense Nationale>>, Décembre 1993.

Ferrante Pierantoni e Margherita Pierantoni, *Le Guerre dell’Informazione. Dalla geopolitica alla realtà virtuale*, CeMiSS-FrancoAngeli, Milano, 1998.

Edwy Plenel, *Paris dénonce l’espionnage de la CIA en France*, in <<Le Monde>>, 23 Février 1995.

Elena Polidori, “*La lira rischia*”. *In campo gli 007*, su <<La Repubblica>>, 28 Gennaio 1998.

Samuel D. Porteus, *Economic Espionage: Issues arising from Increased Government Involvement with the Private Sector*, in <<Intelligence and National

Security>>, Vo. 9, n. 4/1994.

Samuel D. Porteus, *Looking Out for Economic Interests: An Increased Role for Intelligence*, in <<The Washington Quarterly>>, Autumn 1996, pp. 191-204.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *40^ Relazione sulla Politica Informativa e della Sicurezza, Secondo Semestre 1997*, Comunicata al Parlamento il 28 Gennaio 1998.

J.T. Richelson, *The U.S. Intelligence Community*, Boulder CO, Westview, 1995.

Pasquale Romano, *Prospettive di sviluppo della guerra elettronica e dell'information warfare*, Centro Alti Studi della Difesa - Istituto Alti Studi della Difesa, XLIX Sessione, A.A. 1997/98, Roma.

Philippe Rondot, *Du bon usage des services spéciaux*, in <<Politique Internationale>>, n. 29/1985.

Ugo Rossi Merighi, *Problemi attuali dei Servizi e degli apparati per l'informazione e la sicurezza*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini, Vol. III*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 647-65.

Giorgio Schiavoni, *L'intelligence economica nelle relazioni e negli equilibri internazionali*, LUISS-Guido Carli, Facoltà di Scienze Politiche, Cattedra di Studi Strategici, Tesi di laurea, Anno Accademico 1995-96.

P. Schweitzer, *The Growth of Economic Espionage*, in <<Foreign Affairs>>, Vol. 75, No. 1-1993, pp. 9-14.

Senato della Repubblica, Servizio Studi, Ufficio ricerche nel settore giuridico e storico-politico, Francesco Marcelli (a cura di), *I servizi di informazione e sicurezza*, Novembre 1993.

Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Doc. XXXIII, N. 1, *Relazione sulla Politica Informativa e della Sicurezza (Primo semestre 1996)*, Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Prodi), Comunicata alla Presidenza l'11 Luglio 1996, 13-PCM-SIS-0001-0.

Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Doc. XXXIII, n. 2, *Relazione sulla Politica Informativa e della Sicurezza (Secondo semestre 1996)*, Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Prodi), Comunicata alla Presidenza il 18 Gennaio 1997, 13-PCM-SIS-0002-0.

Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Doc. XXXIII, n. 3, *Relazione sulla Politica Informativa e della Sicurezza (Primo semestre 1997)*, Presentata dal Presidente

del Consiglio dei Ministri (Prodi), Comunicata alla Presidenza il 1° Agosto 1997, 13-PCM-SIS-0003-0.

Sergio Siracusa, *Il ruolo dei Servizi di informazione e sicurezza dopo la fine della Guerra Fredda*, Conferenza del Direttore del Sismi, Roma, 18 Maggio 1995, dattiloscritto.

Alvin Toffler, Heidi Toffler, *La guerra disarmata. La sopravvivenza alla soglia del terzo millennio*, Milano, 1993.

Alberto Toscano, *Crisi delle spie, la Francia si spacca*, in <<Il Giornale>>, 24 Febbraio 1995.

Stanfield Turner, *Intelligence for a New World Order*, in <<Foreign Affairs>>, Fall 1991.

José Manuel Ugarte, *Especialization y control: las normas relativas a organismos de inteligencia en los países de la Otan*, Documento elettronico, <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-3/ugarte.htm>.

Ambrogio Viviani, *Servizi Segreti Italiani, 1815-1985*, Dossier Adn Kronos Libri, 1985.

William H. Webster, *Remarks to the World Affairs Council of Boston, 12 April 1990*, Central Intelligence Agency - Public Affairs, Washington D.C., 1990

William H. Webster, *Remarks to the Jefferson Club, University of Missouri, 27 April 1990*, Central Intelligence Agency- Public Affairs, Washington D.C., 1990

Thomas R. Wilson, *Joint Intelligence and Uphold Democracy*, in <<Joint Task Quarterly>>, No. 7, Spring 1995, pp. 54-59.

Jeffrey W. Wright, *Intelligence and Economic Security*, Essay on Strategy n. 8, National Defense University, Washington DC, 1991.