

## Servizi di informazione e forze di polizia dopo la legge n. 124/2007

di Tommaso F. Giupponi – contributo per il Gruppo di lavoro di Astrid, 13 luglio 2009

**Sommario:** 1. La diversa natura dell'attività dei servizi di informazione e delle forze di polizia. 2. La legge n. 801/1977 e i potenziali profili di sovrapposizione tra le due attività. 3. La progressiva estensione delle ipotesi di collaborazione tra i due settori: la lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo. 4. La legge n. 124/2007 e i nodi irrisolti sul piano del coordinamento.

### 1. La diversa natura dell'attività dei servizi di informazione e delle forze di polizia

Come noto, l'attività dei servizi di informazione è, per sua stessa natura, diversa dall'ordinaria attività di prevenzione e repressione dei reati, compito tradizionale delle forze di polizia. Essa, come noto, consiste essenzialmente nel c.d. processo di *intelligence*, suddivisibile in via approssimativa nelle seguenti fasi: a) la raccolta di notizie, documenti e materiali; b) la loro valutazione; c) il coordinamento di quanto raccolto; d) l'interpretazione; e) l'analisi; f) l'approntamento di situazioni e la diffusione delle notizie elaborate e dei punti di situazione<sup>1</sup>.

Questo, in ogni caso, non significa certo che compiti o attività informative non siano regolarmente svolti anche dalle tradizionali forze di polizia, pur se nell'ambito delle specifiche finalità preventive o repressive già citate. Ciò che differenzia, allora, i due ambiti di intervento è la circostanza che mentre nel primo caso i compiti informativi rappresentano l'attività centrale ed esclusiva dei servizi, nel secondo non sono altro che una delle modalità operative finalizzate alle diverse competenze delle forze di polizia. Inoltre, dal punto di vista delle finalità, non ogni attività informativa è di competenza dei servizi, ma solo quelle connesse alla tutela della sicurezza interna ed esterna della Repubblica<sup>2</sup>.

Sul punto, però, non deve essere comunque dimenticata una profonda diversità quanto alle specifiche finalità dei due apparati. Mentre, infatti, l'autorità di pubblica sicurezza è dotata di una competenza generalizzata in materia di prevenzione delle situazioni o dei comportamenti considerati socialmente pericolosi per la collettività; i servizi di informazione per la sicurezza, a rigore, dovrebbero agire al fine di acquisire tutti gli elementi idonei ad una più efficace gestione della sicurezza nazionale. In questo senso, tali attività sembrerebbero poter svolgere un ruolo propedeutico, a livello conoscitivo, rispetto a successive decisioni sul piano più propriamente operativo<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. A. Massera, C. Mosca, *I servizi di informazione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, I, Giuffrè, Milano, 2003, pagg. 533-534; nonché C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, Giuffrè, Milano, 2008, pag. 193 ss.

<sup>2</sup> Sulla problematica distinzione tra i due ambiti di intervento si vedano le osservazioni di M.L. Di Bitonto, *Raccolta di informazioni e attività di intelligence*, in R.E. Kostoris, R. Orlandi (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Giappichelli, Torino, 2005, pag. 253 ss.

<sup>3</sup> Così, per tutti, Labriola, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1978, pag. 24 ss., secondo il quale l'attività dei servizi di informazione, di natura essenzialmente conoscitiva, sarebbe meramente strumentale

Tuttavia, come noto, compiti più propriamente “operativi” sono riconosciuti direttamente in capo agli stessi funzionari dei servizi informativi, anche se nell’ambito di attività in ogni caso finalizzate all’acquisizione di determinate informazioni (o volte ad impedire, in chiave difensiva, l’acquisizione di specifiche notizie da parte di servizi di altri paesi, il c.d. controspionaggio). Ciò pone i già citati problemi di coordinamento con le attività proprie della polizia di sicurezza<sup>4</sup>.

Non è un caso, allora, che proprio il profilo interno sia stato anche quello che ha causato maggiori problemi in dottrina in relazione all’individuazione di uno specifico fondamento costituzionale dell’attività dei servizi di informazione, individuato, a seconda dei punti di vista, nell’art. 52 Cost., nell’art. 54 Cost. o in una lettura combinata delle medesime disposizioni (in aggiunta, a volte, con lo stesso art. 5 Cost.)<sup>5</sup>. Esso, inoltre, è stato il primo ad essere messo in discussione in occasione del dibattito sviluppatosi intorno ad ogni recente tentativo di riforma, incentrato sul mantenimento o sul superamento del c.d. doppio binario<sup>6</sup>.

In ogni caso, la stessa Corte costituzionale, ha riconosciuto il fondamento costituzionale del concetto di “sicurezza”<sup>7</sup>. Dapprima nell’ambito della sua giurisprudenza in materia di segreto di Stato, quale “interesse dello Stato comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e [...] alla sua stessa sopravvivenza”, la quale trova fondamento nell’art. 52 Cost., “che proclama la difesa della Patria sacro dovere del cittadino”, ma anche del concetto di “sicurezza nazionale”, quale previsto dall’art. 126 Cost.<sup>8</sup>. Successivamente, anche se in un contesto diverso e con significati per lo più attinenti al profilo interno, con particolare riferimento alla “nuova” nozione di ordine pubblico e sicurezza (inserita dopo la riforma costituzionale del 2001), dalla Corte riferita a quel “settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico”<sup>9</sup>.

La questione, che ha le sue basi nella stessa origine dei servizi di informazione nell’ambito delle amministrazioni degli interni e della difesa, pone quindi problemi con particolare riferimento

---

rispetto a decisioni eventualmente prese da altri apparati dello Stato, con particolare riferimento ai diversi ambiti della prevenzione e repressione.

<sup>4</sup> Sul punto, in particolare, si veda G. Cocco, *I servizi di informazione e di sicurezza nell’ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 1980, pag. 71 ss., che sottolinea le differenze tra ordinaria attività di prevenzione della polizia di sicurezza e specifici compiti dei servizi di informazione, rilevando comunque una particolare forza attrattiva di questi ultimi (anche a livello operativo) ogni volta che entrino in gioco la sicurezza dello Stato e la difesa delle sue istituzioni.

<sup>5</sup> Per una ricostruzione delle diverse teorie prospettate, da ultimo, si veda A. Poggi, *Servizi di informazione e sicurezza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XV, Utet, Torino, 1999, pag. 77 ss.

<sup>6</sup> Si vedano, tra i più recenti progetti di riforma presentati in Parlamento, quelli di iniziativa del Governo: XI legislatura, AS 1628 (1993); XIII legislatura, AS 4162 (1999); XIV legislatura, AS 1513 e AC 3951 (2002-2003); o presentati congiuntamente da alcuni componenti del Comitato parlamentare di controllo: XVI legislatura, AC 2070 e AS 1335 (2006-2007). Si ricordano, però, anche i lavori della commissione Jucci, nominata dal Governo Prodi nel 1997, e le diverse relazioni presentate dal Comitato parlamentare di controllo (cfr. il primo rapporto del 1995, XII legislatura, Doc. XXXIV, n.1; nonché la relazione sulle ipotesi di riforma del 2001, XIV legislatura, Doc. XXXIV, n. 1).

<sup>7</sup> Sul punto, più ampiamente, sia consentito un rinvio a T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Libreria Bonomo, Bologna, 2008.

<sup>8</sup> Così, in particolare, fin dalle sentt. nn. 82/1976 e 86/1977.

<sup>9</sup> Cfr., ad es. le sentt. nn. 290/2001, 407/2002, 162/2004 e 237/2006, in cui la Corte fa riferimento a quelle funzioni “primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l’integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l’esistenza stessa dell’ordinamento” (cfr. anche l’art. 159 del DLGS n. 112/1998)

al settore della sicurezza c.d. interna, in relazione ai compiti delle forze di polizia (anche se non sono da sottovalutare i problemi, pur meno evidenti, di coordinamento con le forze armate). Come vedremo, sul punto lo stesso percorso di attuazione della legge n. 801/1977, codificando quel doppio binario di competenze informative più recentemente confermato (pur con alcune differenze) dalla legge 124/2007, ha manifestato tali profili di problematicità.

Sul punto, un dato testuale sembra però significativo: mentre il legislatore del 1977 aveva istituito appositi servizi “per le informazioni e la sicurezza”, la riforma del 2007 prevede l’istituzione di “servizi di informazione per la sicurezza” della Repubblica, evidenziando in qualche modo la volontà di garantire la natura essenzialmente strumentale della raccolta informativa garantita dai nuovi servizi, più che ogni eventuale compito operativo di diretta salvaguardia della sicurezza della Repubblica in relazione a quelle stesse informazioni.

Ciò, in sostanza, sembra valorizzare la necessità di una predisposizione di adeguati strumenti di coordinamento tra attività di *intelligence* in senso stretto e successivo utilizzo (da parte di altri apparati dello Stato) dei risultati della stessa, al fine di tutelare la sicurezza nazionale. Da ultimo, come vedremo, su tali aspetti è intervenuto espressamente il legislatore del 2007, superando il dato letterale assai scarno della precedente legge n. 801/1977.

## **2. La legge n. 801/1977 e i potenziali profili di sovrapposizione tra le due attività**

I profili di contiguità-sovrapposizione tra attività dei servizi di sicurezza e compiti delle forze di polizia derivano, come noto, anche dal periodo storico di istituzione del Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE). Con particolare riferimento alla necessità di un contrasto al terrorismo interno, infatti, nascono in quegli anni quasi contemporaneamente strutture e organismi aventi finalità in parte analoghe, istituiti alla diretta dipendenza del Ministero dell’interno.

Si pensi, solo per fare un esempio, alla istituzione del sistema UCIGOS-DIGOS nell’ambito dell’Amministrazione di pubblica sicurezza, con specifici compiti di raccolta delle informazioni relative alla situazione generale politica, sociale, economica e civile del paese, necessarie alla prevenzione ed al ristabilimento dell’ordine pubblico, con compiti investigativi in materia di prevenzione e repressione dei reati contro la personalità interna ed internazionale dello Stato, oltre che dei reati di natura politica contro la sicurezza dello Stato e delle istituzioni poste a suo fondamento<sup>10</sup>.

Ebbene, solo a titolo esemplificativo, si ricorda che, in base alla legge n. 801/1977, compito del SISDE era assolvere a “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”<sup>11</sup>. I profili di eventuale sovrapposizione sembrano quindi evidenti.

Contemporaneamente, la stessa legge di riforma stabiliva che gli appartenenti ai servizi di sicurezza non rivestivano la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, con le note

<sup>10</sup> Cfr. il DM del 31 gennaio 1978. Per una ricostruzione della problematica riorganizzazione degli apparati informativi successiva all’entrata in vigore della legge n. 801/1977, si veda U. Rossi Merighi, *Segreto di Stato tra politica e amministrazione*, Esi, Napoli, 1994, pag. 133 ss.

<sup>11</sup> Cfr. l’art. 6 della legge n. 801/1977.

conseguenze anche in materia di rapporti, da un lato, con l'autorità politica e, dall'altro, con l'autorità giudiziaria<sup>12</sup>. Era infatti previsto che essi avessero l'obbligo di riferire, tramite i loro superiori, esclusivamente ai Direttori dei servizi, i quali avrebbero dovuto fornire agli organi di polizia giudiziaria "le informazioni e gli elementi di prova relativi a fatti configurabili come reati". Tale obbligo, però, poteva essere ritardato su disposizione del Ministro competente e l'assenso del Presidente del Consiglio qualora ciò fosse "strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali" dei servizi.

Nessuna esclusione, invece, in relazione ai compiti propri degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza, formalmente individuabili anche in capo agli appartenenti ai servizi (non a caso ritenuti all'epoca veri e propri servizi di sicurezza). Anzi, in quest'ottica, era espressamente stabilito che "nessuna attività comunque idonea per l'informazione e la sicurezza può essere svolta al di fuori degli strumenti, delle modalità, delle competenze e dei fini previsti" dalla legge n. 801/1977, prevedendo una sorta di esclusività in capo ai nuovi servizi di ogni attività informativa e di sicurezza, contemporaneamente al superamento del previgente assetto organizzativo<sup>13</sup>.

Quanto alle forme di coordinamento, si prevedeva che tutti gli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria dovessero fornire "ogni possibile cooperazione agli agenti dei servizi", confermando un coordinamento sostanzialmente unidirezionale a favore degli organismi di *intelligence*<sup>14</sup>. Infine, da un punto di vista organizzativo, il Capo della polizia era componente del Comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza (CESIS), insieme (tra gli altri) ai vertici dei Servizi di informazione, al Comandante generale dell'Arma dei carabinieri e al Comandante generale della Guardia di finanza<sup>15</sup>.

Alla luce delle finalità proprie di questo organismo, e cioè quelle di coadiuvare il Presidente del Consiglio nella funzione di coordinamento dei servizi e nell'analisi ed elaborazione degli elementi informativi forniti dagli stessi<sup>16</sup>, appare dunque significativa la partecipazione dei vertici delle tradizionali forze di polizia. Come noto, però, la scarsa continuità operativa e le concrete difficoltà di coordinamento hanno sempre caratterizzato la vita del CESIS, depotenziandone in maniera evidente il ruolo di centrale di coordinamento delle politiche informative e di sicurezza.

Significativa la circostanza che, solo qualche anno dopo, in occasione della riforma dell'Amministrazione di pubblica sicurezza il legislatore abbia manifestato una ben maggiore attenzione ai profili del coordinamento tra le forze di polizia, istituzionalizzando espressamente specifici organismi con competenze ben definite<sup>17</sup>.

Complessivamente, come noto, la legge n. 801/1977 era ispirata ad un evidente potenziamento del ruolo del Presidente del Consiglio in materia di servizi di sicurezza. Ad esso, infatti, spettava "l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento delle politiche informative e di sicurezza nell'interesse e per la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla

<sup>12</sup> Cfr. l'art. 9 della legge n. 801/1977.

<sup>13</sup> Cfr. l'art. 10 della legge n. 801/1977.

<sup>14</sup> Cfr. l'art. 9 della legge n. 801/1977.

<sup>15</sup> Cfr., da ultimo, il DPCM del 30 gennaio 1979.

<sup>16</sup> Cfr. l'art. 3 della legge n. 801/1977.

<sup>17</sup> Si pensi, ad esempio, al ruolo del Ministro dell'interno o alla composizione e alle funzioni del Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica (cfr. gli artt. 1 e 18 della legge n. 121/1981).

Costituzione a suo fondamento”<sup>18</sup>. Dunque un ruolo, quello del Capo del Governo, sicuramente centrale (pur dipendendo espressamente i servizi dai Ministeri della difesa e dell’interno, al contempo membri del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, CIIS), confermato dal suo generale potere di impartire direttive. In relazione ai profili attinenti alla sicurezza interna, dunque, si veniva profilando non solo il rischio di una sovrapposizione con le ordinarie attività della polizia di sicurezza, ma anche quello di incidere in qualche modo sulle attribuzioni del Ministro dell’interno quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza, stabilite dalla legge n. 121/1981.

Rispetto a fenomeni criminali complessi e di dimensioni tali da incidere sulla stessa sicurezza nazionale, infatti, il limite tra i due ambiti di intervento appare sempre più sottile, con particolare riferimento alle tradizionali funzioni di prevenzione delle condotte criminose dell’autorità di pubblica sicurezza. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, alla criminalità organizzata, al terrorismo o alla criminalità eversiva. In questi ambiti, attività informativa e attività operativa risultano strettamente connesse, e ancora di più in un contesto legislativo (come quello successivo al 1977) che non brillava certo per la chiara individuazione delle reciproche attribuzioni tra servizi e forze di polizia (a parte i compiti di polizia giudiziaria). Significativa, in questo senso, la previsione della possibilità di accesso al CED del Ministero dell’interno anche da parte dei funzionari dei “servizi di sicurezza”, accanto agli ufficiali di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria<sup>19</sup>.

Non è un caso, allora, che in quegli stessi anni le tradizionali forze di polizia si siano dotati di strutture investigative specializzate nei confronti della criminalità politica o terroristica, anche attraverso la predisposizione di specifiche unità operative speciali. All’interno del già citato UCIGOS, ad esempio, furono previste (tra l’altro), sul piano investigativo, una Divisione antiterrorismo nonché, da un punto di vista strettamente operativo, il Nucleo operativo centrale di sicurezza (NOCS)<sup>20</sup>.

### **3. La progressiva estensione delle ipotesi di collaborazione tra i due settori: la lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo**

Nella consapevolezza della necessità di una risposta unitaria e coordinata rispetto alle sfide del crimine organizzato e del terrorismo, il legislatore è intervenuto più volte negli anni successivi cercando di garantire una maggiore compenetrazione tra attività di pubblica sicurezza e attività di *intelligence*. In assenza, però, di un quadro complessivo di riferimento certo sui compiti e sulle finalità dei servizi di sicurezza, questo non ha fatto che aggravare i profili di sovrapposizione tra le due attività. Ciò, in particolare, appare evidente alla luce dell’evoluzione legislativa in materia di contrasto alla criminalità organizzata.

Si pensi, dapprima, all’istituzione dell’Alto Commissario per il coordinamento della lotta alla delinquenza mafiosa, il quale doveva ricevere tutte le informative dei servizi in materia di criminalità organizzata, e che poteva in qualche modo disporre anche delle strutture e dei mezzi del SISDE<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. l’art. 1 della legge n. 801/1977.

<sup>19</sup> Cfr. l’art. 9 della legge n. 121/1981.

<sup>20</sup> Cfr. il DM del 31 gennaio 1978.

<sup>21</sup> Cfr. l’art. 1 della legge n. 726/1982.

A tale organismo, inoltre, era specificamente riconosciuta la possibilità di effettuare intercettazioni telefoniche preventive, ai sensi dell'allora vigente art. 226 sexies del c.p.p. Dunque, una forte concentrazione di sforzi informativi ed operativi in capo all'Alto commissario, al fine di ottenere concretamente il miglior risultato possibile nell'ambito del contrasto alla criminalità organizzata; ma, contemporaneamente, un innaturale coinvolgimento del SISDE in attività di natura essenzialmente investigativa, del tutto estranee alle competenze istituzionali dei servizi<sup>22</sup>.

Successivamente, nell'ottica di un coordinamento sempre maggiore in materia di lotta al crimine mafioso, è stato istituito presso il Ministero dell'interno il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, con funzioni di indirizzo e di coordinamento, e composto dal Ministro, dall'Alto commissario, dai vertici delle forze di polizia e dai Direttori dei servizi di sicurezza<sup>23</sup>.

Con lo stesso provvedimento legislativo è stato riconosciuto ai servizi (ciascuno nell'ambito delle proprie competenze) lo specifico compito di "svolgere attività informativa e di sicurezza da ogni pericolo o forma di eversione dei gruppi criminali organizzati che minacciano le istituzioni e lo sviluppo della civile convivenza", attraverso un sostanziale ampliamento dei compiti originariamente previsti dalla legge n. 801/1977, attuato sulla base di specifici criteri operativi dettati da direttive del Presidente del Consiglio<sup>24</sup>. Inoltre, ogni elemento utile ai fini del contrasto alla criminalità organizzata, e acquisito dai servizi nell'ambito delle loro competenze istituzionali, andava immediatamente comunicato all'Alto commissario. Successivamente alla cessazione dell'attività dell'Alto commissario, le sue competenze sono tornate in capo al Ministro dell'interno, con facoltà di delega anche nei confronti della nuova Direzione investigativa antimafia (DIA)<sup>25</sup>.

Da ultimo, di fronte all'emergenza del terrorismo internazionale successiva ai fatti del 2001, un nuovo fenomeno criminale complesso e ramificato a livello globale ha minacciato la sicurezza nazionale degli Stati occidentali, ed il confine (già difficile in alcuni casi) tra attività di *intelligence* dei servizi di sicurezza e attività di prevenzione delle forze di polizia è andato ulteriormente assottigliandosi. Sul punto l'Italia, analogamente a quanto avvenuto in altri ordinamenti<sup>26</sup>, ha approntato una risposta ampia e articolata su più fronti congiunti: quello penale in senso stretto (attraverso la previsione di nuove, pur problematiche, fattispecie)<sup>27</sup>; quello connesso alle tradizionali misure di prevenzione, estese e riadattate alle specificità della minaccia terroristica (si pensi, ad es., alle nuove misure in materia finanziaria)<sup>28</sup>; ma soprattutto quello volto al

<sup>22</sup> Sul punto, per tutti, si veda la ricostruzione di U. Rossi Merighi, *op. cit.*, pag. 138 ss.

<sup>23</sup> Cfr. l'art. 1 della legge n. 410/1991.

<sup>24</sup> Cfr. l'art. 2 della legge n. 401/1991.

<sup>25</sup> Cfr. l'art. 3 della legge n. 401/1991.

<sup>26</sup> Per una rassegna dei diversi interventi previsti dai principali ordinamenti stranieri, si veda M. Tondini, J.P. Pierini, *Tabella di legislazione e giurisprudenza comparata sul fenomeno del terrorismo internazionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

<sup>27</sup> Cfr., in particolare, gli artt. 270bis-270sexies c.p., introdotti dalla legge n. 438/2001 e dalla successiva legge n. 155/2005.

<sup>28</sup> Cfr. le disposizioni sul c.d. congelamento dei beni originariamente contenute nella legge n. 431/2001 e nella successiva legge n. 155/2005, ed oggi sostanzialmente confluite nel DLGS n. 109/2007. Sulla progressiva estensione delle misure di prevenzione, volendo, si veda T.F. Giupponi, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence*, in S. Lorenzon, G. Vaccari, V. Zanetti (a cura di), *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali in tempo di terrorismo*, Aracne, Roma, 2008, pag. 57 ss.

potenziamento dei raccordi tra forze di polizia e servizi di sicurezza, con attenzione sia al livello istituzionale, sia al livello operativo.

In particolare, in relazione a tale ultimo aspetto, si ricorda la costituzione di un apposito Centro di analisi strategica antiterrorismo (CASA) presso la Direzione centrale della polizia di prevenzione del Ministero dell'interno, composto anche dai vertici dei servizi e delle forze di polizia<sup>29</sup>. Vero e proprio tavolo permanente di condivisione delle informazioni tra forze di polizia e servizi di sicurezza, esso è finalizzato ad una loro valutazione congiunta e all'eventuale attivazione, da parte delle forze di polizia, delle misure di prevenzione e contrasto al terrorismo interno ed internazionale ritenute più adeguate.

Dal punto di vista più strettamente operativo, invece, la recente legislazione ha espressamente esteso specifici poteri di prevenzione delle forze di polizia in capo agli appartenenti ai servizi. Ciò, in particolare, è avvenuto in tema di intercettazioni preventive, ora espressamente utilizzabili anche dai servizi di informazione "quando siano ritenute indispensabili per la prevenzione di attività terroristiche o di eversione dell'ordinamento costituzionale", sulla base di una esplicita delega del Presidente del Consiglio e previa autorizzazione del Procuratore generale competente per territorio<sup>30</sup>.

Ma si ricordano anche le previsioni in merito ai c.d. permessi di soggiorno investigativi nei confronti di coloro che abbiano offerto collaborazione nell'ambito di indagini relative fatti di "terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico", che possono esser concessi dal Questore su segnalazione non solo delle forze di polizia, ma anche dei Direttori dei servizi di sicurezza<sup>31</sup>.

Ebbene, in tutti questi casi all'attivazione di strumenti di coordinamento informativo tra forze di polizia e servizi di sicurezza si è quasi sempre accompagnata la scelta per un diretto coinvolgimento dei funzionari dei servizi anche sul piano più propriamente operativo, connesso all'attivazione delle misure preventive e di contrasto a fenomeni complessi come la criminalità organizzata e il terrorismo. In questo modo, però, oltre ad ampliare l'ambito di intervento dei servizi di sicurezza, si è loro riconosciuto un ruolo innaturale di soggetti in qualche modo coinvolti (direttamente o indirettamente) nell'attuazione degli interventi preventivi individuati come necessari anche sulla base delle informazioni frutto della stessa attività di *intelligence*, con una continua sovrapposizione di piani che ha confuso ruoli e responsabilità, contrastando con gli sforzi parallelamente perseguiti sul versante del coordinamento operativo.

#### **4. La legge n. 124/2007 e i nodi irrisolti sul piano del coordinamento**

La riforma di cui alla legge n. 124/2007 chiarisce solo in parte tali problemi di "sovrapposizione" e di collegamento. Da un punto di vista generale, infatti, sembrano sicuramente delineate in modo più chiaro le linee di intervento della nuova Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) rispetto al vecchio SISDE. Oggi è previsto che essa abbia "il compito di ricercare ed elaborare nei settori di competenza tutte le informazioni utili a difendere, anche in attuazione di accordi internazionali, la sicurezza interna della Repubblica e le istituzioni democratiche poste dalla

<sup>29</sup> Cfr. il DM del 6 maggio 2004.

<sup>30</sup> Cfr. l'art. 4 della legge n. 155/2005.

<sup>31</sup> Cfr. l'art. 2 della legge n. 155/2005.

Costituzione a suo fondamento da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica”. Inoltre “spettano all’AISI le attività di informazione per la sicurezza, che si svolgono all’interno del territorio nazionale, a protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell’Italia”.<sup>32</sup> Dunque, sembra emergere con maggiore chiarezza un significativo riferimento alla natura essenzialmente strumentale delle attività di informazione per la sicurezza, senza specifici riferimenti ad attività di sicurezza.

Coerentemente con tale impostazione, la riforma sembra estendere i profili di strutturale separazione tra servizi di informazione e forze di polizia, prevedendo l’esclusione, per i primi, non solo della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria (come già previsto dalla legge n. 801/1977) ma anche di ufficiale o agente di pubblica sicurezza. Tuttavia, in quest’ultimo caso, è possibile un’eccezionale e temporanea attribuzione di tale qualifica, con particolare riguardo a compiti di “polizia di prevenzione”, in relazione “allo svolgimento di attività strettamente necessarie a una specifica operazione dei servizi [...] o volte alla tutela delle strutture e del personale” dei servizi stessi.<sup>33</sup> In questi casi, dunque, gli strumenti operativi a disposizione dei servizi (nell’ambito delle specifiche finalità indicate) sono sostanzialmente identici a quelli delle forze di polizia.

Dunque, se prima della riforma (come abbiamo visto) la dottrina si era divisa sulla qualificazione dei servizi come strutture limitate all’ambito della raccolta delle informazioni o come strutture con compiti anche sul piano più strettamente operativo, la legge n. 124/2007 sembra adottare, sul punto, una terza via: compito essenziale dei servizi di *intelligence* è la ricerca e l’elaborazione delle informazioni utili per la sicurezza nazionale, fermo restando che le concrete attività operative (sul piano delle prevenzione e del contrasto), conseguenza di tali apporti informativi, dovranno essere svolte dalle ordinarie forze di polizia. Tuttavia, in alcuni significativi casi, tale confine può essere in parte superato, ma solo alla luce di specifiche esigenze comunque connesse alle finalità istituzionali dei servizi di informazione per la sicurezza.

In ogni caso, una conferma del ruolo “operativo” dei Servizi è dato dall’attuale disciplina del sistema delle garanzie funzionali<sup>34</sup>, dalla quale traspare chiaramente la volontà di far emergere un settore di attività dei servizi finora rimasto nell’ombra (con tutti i rischi conseguenti a tale circostanza), nel contempo definendone i legittimi confini. Sulla base di apposita autorizzazione del Presidente del Consiglio, infatti, attualmente possono essere poste in atto dai funzionari dei servizi condotte previste dalla legge come reato, dichiarate “non punibili” sulla base di una speciale causa di giustificazione. In base alle disposizioni di legge, tale eventualità riguarda esclusivamente condotte poste in essere nell’ambito dei compiti istituzionali dei servizi connessi a specifiche operazioni, comunque indispensabili e proporzionate rispetto ad obiettivi non altrimenti perseguibili (alla luce di una valutazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti), e comunque tali comportare

<sup>32</sup> Cfr. l’art. 7 della legge n. 124/2007.

<sup>33</sup> Cfr. l’art. 23 della legge n. 124/2007.

<sup>34</sup> Sul punto, tra gli altri, cfr. C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *op. cit.*, in particolare pag. 243 ss.; nonché P. Bonetti, *Profili costituzionali delle garanzie funzionali per gli agenti dei servizi di informazione per la sicurezza*, in *Percorsi costituzionali*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, pag. 45 ss.



il minor danno possibile per gli interessi lesi<sup>35</sup>. Ad esse, poi, si aggiungono le specifiche disposizioni in materia di identità di copertura o di svolgimento di attività economiche simulate da parte degli agenti dei servizi<sup>36</sup>.

L'analisi dei lavori parlamentari, sul punto, sembra comunque confermare la consapevolezza del legislatore, da un lato, di dover intervenire in un settore particolarmente delicato (si pensi solo alla quasi contemporanea esplosione del c.d. caso Abu Omar)<sup>37</sup> e, dall'altro, di dover adeguare le potenzialità d'azione dei servizi anche alla luce della recente codificazione di una sorta di "statuto" generale delle attività sotto copertura degli agenti di polizia giudiziaria<sup>38</sup>, che rischiava altrimenti di creare forti squilibri e disarmonie tra i rispettivi settori di intervento, garantendo (di fatto) maggiori e ben definite possibilità operative alle forze di polizia rispetto agli agenti dei servizi.

Sul piano dei rapporti istituzionali e delle forme di coordinamento, emerge con chiarezza un ulteriore rafforzamento dei compiti di direzione della Presidenza del Consiglio, oggi potenziati dalla previsione di un apposito Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), che rappresenta il vero e proprio centro di coordinamento dell'intera attività informativa e la cinghia di trasmissione dei rapporti con l'autorità giudiziaria e di interscambio informativo con le forze di polizia<sup>39</sup>. E' infatti previsto, tra l'altro, che esso debba raccogliere tutte "le informazioni, le analisi e i rapporti provenienti dai servizi di informazione, dalle forze armate e di polizia", sulla cui base deve promuovere e garantire periodiche occasioni di scambio informativo (reciproco) tra servizi e forze di polizia.

A chiusura del sistema, l'attuale disciplina prevede la necessaria collaborazione con i servizi di informazione delle forze di polizia e degli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, anche dal punto di vista del supporto tecnico-operativo. Tale previsione, in un certo senso, sembra confermare la volontà del legislatore di prevedere un sistema di *intelligence* con compiti essenzialmente di natura informativa (salvo quanto si è già detto), richiedendo invece, se del caso, il supporto delle forze di polizia dal punto di vista più strettamente operativo<sup>40</sup>.

Quanto al ruolo del Ministro dell'interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza, è previsto che l'AISI debba informarlo tempestivamente e con continuità, per i profili di propria competenza. E' comunque confermata la sua partecipazione al nuovo Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), che ha compiti di proposta e indirizzo per quanto riguarda le finalità generali e gli obiettivi fondamentali della politica di informazione per la sicurezza<sup>41</sup>. Tali previsioni,

<sup>35</sup> Cfr. l'art. 17 della legge n. 124/2007, che in ogni caso esclude la possibilità di autorizzare (tra l'altro) "delitti diretti a mettere in pericolo o a ledere la vita, l'integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute o l'incolumità di una o più persone".

<sup>36</sup> Cfr. gli artt. 24 e 25 della legge n. 124/2007.

<sup>37</sup> Cfr. T.F. Giupponi, *Stato di diritto e attività di intelligence: gli interrogativi del caso Abu Omar*, in *Quaderni costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2006, pag. 810 ss. La vicenda, come noto, è stata oggetto di diversi conflitti di attribuzione (su cui, volendo, si veda T.F. Giupponi, *Il conflitto tra Governo e Procura di Milano nel caso Abu Omar*, in *Quaderni costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2007, pag. 384 ss.), da ultimo decisi con la recente sent. n. 106/2009.

<sup>38</sup> Cfr. la legge n. 146/2006.

<sup>39</sup> Cfr. l'art. 4 della legge n. 124/2007.

<sup>40</sup> Cfr. l'art. 12 della legge n. 124/2007, il quale prevede anche che il CASA debba fornire ogni possibile cooperazione al sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica.

<sup>41</sup> Cfr. l'art. 5 della legge n. 124/2007.

tuttavia, rimangono l'unica eredità del sistema precedente, che prevedeva un ruolo sicuramente più significativo dei Ministri di settore in relazione ai servizi di informazione, oggi quasi completamente emarginati dal ruolo centrale assunto dal DIS.

Complessivamente, la legge di riforma appare quindi ispirata dall'intento di scommettere sulle forme di coordinamento tra servizi di informazione e forze di polizia. Tuttavia non mancano, sul punto, contraddizioni e lacune, che potranno forse essere colmate anche attraverso l'attuazione delle disposizioni legislative citate, rimessa ad appositi (e peculiari) regolamenti del Presidente del Consiglio<sup>42</sup>. Tuttavia, come abbiamo visto, permangono comunque problemi di definizione delle competenze e rischi di sovrapposizione delle attività (e delle modalità operative) tra servizi di informazione e forze di polizia, con particolare riferimento al contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo (di fronte ai quali, invece, duplicazioni e interferenze dovrebbero essere assolutamente evitate).

Più in generale, molte delle questioni citate sembrano essere una conseguenza della scelta (confermata in occasione della riforma del 2007, anche se in un primo tempo da più parti messa in discussione) per il mantenimento del sistema del c.d. doppio binario, laddove forse (vista la contiguità di aree di intervento) l'ambito della sicurezza interna avrebbe potuto trovare una sua più efficace tutela attraverso la riorganizzazione di apposite strutture presso il Ministero dell'interno (come, da ultimo, confermato dalla recente riforma francese del 2008).

---

<sup>42</sup> Cfr., ad es., i Regolamenti di organizzazione di DIS, AISE ed AISI di cui alla comunicazione su GU n. 199 del 26 giugno 2008, che risultano, però, coperti da classifica di segretezza.