

A CHE SERVONO I SERVIZI

5/10/1997

Partecipano: Beniamino ANDREATTA, Gianfranco BATTELLI, Massimo BRUTTI, Franco FRATTINI, John C. GANNON, Günter Manfred Rudolf VOM HAGEN, Pierre LACOSTE, Aurelio MADRIGAL DIEZ, Leonid ŠEBARŠIN, Stefano SILVESTRI.

Pubblicato in: [AFRICA!](#) - n°3 - 1997

A CHE SERVONO I SERVIZI SEGRETI? Qual è il nuovo volto e quali sono i nuovi compiti dell'intelligence nel dopo-guerra fredda? Per la prima volta ne hanno parlato tutti insieme alti dirigenti dei servizi russi e americani, francesi e spagnoli, tedeschi e italiani, riuniti a Roma il 9 settembre 1997 nella sede del Sismi per un incontro riservato. Alla presenza del ministro della Difesa Beniamino Andreatta, del sottosegretario Massimo Brutti, del presidente del Comitato parlamentare di controllo sui servizi di informazione e sicurezza, Franco Frattini, e coordinati dal professor Stefano Silvestri, hanno partecipato all'incontro: l'ammiraglio Gianfranco Battelli, direttore del Sismi; John C. Gannon (Usa), vicedirettore della Central Intelligence Agency (Cia) fino al luglio 1997; Günter Manfred Rudolf vom Hagen (Germania), capo del reparto servizi centrali del Bundesnachrichtendienst (BND); l'ammiraglio Pierre Lacoste (Francia), direttore generale della Direction Générale de la Sécurité Extérieure (Dgse) dal 1982 al 1985; il colonnello Aurelio Madrigal Diez (Spagna), segretario generale del Cesid; il generale Leonid Šebaršin (Russia), che nel 1991 è stato l'ultimo capo del Kgb. Offriamo ai nostri lettori un dettagliato resoconto della tavola rotonda, denominata in codice «Bracciano».

BRUTTI Due sono le questioni che vorrei mettere al centro del nostro incontro. La prima è una riflessione sulla storia di questi ultimi anni, che ha modificato profondamente i compiti dei servizi di informazione e sicurezza dei nostri paesi. La seconda è la questione delle regole, sia quelle interne sia quelle che devono inquadrare i rapporti fra le attività di intelligence dei paesi democratici che collaborano tra loro.

Quanto alle regole interne, nell'ordinamento italiano, richiamo l'attenzione su due problemi. Il primo è quello dei limiti entro cui si deve svolgere il lavoro dei servizi; il secondo è quello delle garanzie funzionali. I limiti sono segnati dall'articolo 52 della Costituzione – che fissa il sacro dovere della difesa della patria – e dall'articolo 54 – che stabilisce il dovere di fedeltà alla Costituzione. L'attività dei servizi segreti si deve dunque svolgere nell'intreccio e nel contemperamento dei due doveri, secondo l'impostazione che già Arturo Carlo Jemolo aveva delineato nel suo saggio sopra *Il Diritto di Informazione dello Stato* (1967), il primo che la scienza giuridica italiana abbia dedicato al tema in questione. Jemolo indicava tre principi fondamentali per l'intelligence: a) che questa dev'essere finalizzata alla difesa da potenziali nemici esterni; b) che la raccolta di informazioni sulle idee politiche dei cittadini è illegittima; c) che l'impegno, assunto tramite accordi internazionali, di sottoporre a una particolare sorveglianza determinate categorie di cittadini a causa delle loro opinioni è contro la Costituzione.

Naturalmente il saggio di Jemolo è segnato dal clima del tempo, immediatamente successivo alle rivelazioni sulle gravi deviazioni del Sifar. Si tratta dunque di principi che fissano limiti negativi, ai quali occorre aggiungere oggi altre regole, congrue all'attuale assetto internazionale. Dobbiamo andare oltre, ad esempio rivedendo la regolamentazione del segreto di Stato, che altrove è temporaneo mentre nel nostro ordinamento è eterno. Abbiamo poi bisogno di un meccanismo finalizzato alla non punibilità di coloro che per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali compiono determinate

attività non lecite ma proporzionate a obiettivi legittimi e quindi non punibili in una logica di garanzia e di controllo. Penso all'autorizzazione da parte della più alta autorità politica competente, cioè il presidente del Consiglio, convalidata da un soggetto che sia altro rispetto all'esecutivo, per comportamenti che violino norme giuridiche ma perseguano fini legittimi rispetto alla Costituzione. Ciò accade nella pratica del vostro lavoro, anche solo quando dovete usare un documento falso. Quello che noi dobbiamo evitare insomma è che si crei un'«area grigia» di comportamenti degli agenti dei servizi, nella quale possano cadere le remore a compiere reati più gravi.

Concludo affermando che noi italiani siamo interessati a che si stringa un patto di collaborazione fra i servizi di intelligence dei paesi democratici, nello spirito che anima questo nostro primo incontro internazionale.

SILVESTRI Io proporrei di incominciare dai problemi operativi generali, da come cambiano il funzionamento e gli obiettivi dell'intelligence dopo la fine della guerra fredda. Si parla molto di intelligence economica, ma ci sono anche i compiti più tradizionali dei servizi, quelli di intelligence militare e di sicurezza interna in senso stretto, e quelli derivanti dal cambiamento della società a causa della diffusione dell'informazione: il mondo delle fonti aperte è immensamente più vasto che in passato e questo certamente influisce sul vostro lavoro.

GANNON La novità del mondo senza guerra fredda è che non esiste più un'unica minaccia strategica dall'Unione Sovietica. E per quanto possiamo vedere nel futuro, non ci sarà più un'unica minaccia strategica di tal fatta. Non abbiamo quindi più un obiettivo chiaro e fisso sul quale orientarci. Il nostro lavoro ne era molto semplificato. Esisteva un obiettivo unificato che ora non abbiamo più. Oggi abbiamo invece una quantità di obiettivi complessi e mutevoli, spesso di carattere transnazionale: terrorismo, traffico di droga eccetera. Sono sfide qualitativamente diverse da quella rappresentata dall'Unione Sovietica, molto diverse e complesse. Ciò spingerà i servizi di intelligence a specializzarsi sempre di più. È chiaro che in questo dilemma la collaborazione fra servizi amici diventa molto importante. Ma i servizi di intelligence sono e rimarranno, credo, orientati sulle minacce alla sicurezza nazionale. Non penso che potrò vedere nel corso della mia vita dei servizi segreti su scala internazionale o regionale.

VOM HAGEN Consentitemi di notare come io mi trovo qui a questo tavolo in una situazione altamente simbolica. Alla mia sinistra è seduto il rappresentante degli Stati Uniti d'America e alla mia destra il rappresentante della Russia. Come esponente dei servizi segreti di una media potenza, quale è la Germania, è d'obbligo quindi un esercizio di modestia. Comincerò con l'osservare che i compiti dei servizi dopo la guerra fredda non solo sono cambiati, si sono anche ridotti. E tuttavia evidentemente continuano a servire, visto che a questo mondo vi sono 180 Stati che si concedono il lusso di averne. Sappiamo che nell'opinione pubblica e nei media molti chiedono di ridurli ancora, se non di abolirli. Recentemente mi è capitato di rispondere a un deputato del nostro parlamento che, certo, se tutti i servizi segreti del mondo fossero sciolti, anche noi potremmo farlo. Ma dobbiamo ragionare in modo realistico. E io credo che il realismo imponga l'utilità dell'intelligence. Sia per la difesa degli interessi nazionali, sia per rispondere alle nuove sfide transnazionali cui accennava il collega americano e che richiedono una più stretta collaborazione fra i servizi dei paesi democratici. Di fatto una cooperazione in sede Nato esiste già dal 1950. Ma occorre allargarla e intensificarla, perché questo scambio di informazioni giustifica già l'esistenza stessa dei servizi nazionali, permettendoci fra l'altro di risparmiare sui nostri modesti bilanci. Naturalmente un paese piccolo dispone di meno informazioni di una grande potenza. Posso anche dire che gli americani, nel corso dei decenni, si sono dimostrati un po' parsimoniosi nello scambio di informazioni, ma lo capisco perfettamente.

ŠEBARŠIN Vorrei mettere in guardia contro l'errore di considerare i servizi segreti come un prodotto della guerra fredda, da cui consegue il corollario che con la fine del confronto Est-Ovest la funzione e i compiti dell'intelligence sono destinati a cambiare radicalmente se non a scomparire. Il lavoro di intelligence, o per dirla più crudamente, lo spionaggio, era già stato elaborato a un altissimo livello di professionalità da un pensatore cinese del V secolo a.C. I servizi segreti sono sempre esistiti, in pace come in guerra, giacché il loro scopo è proprio quello di prevedere l'insorgere di conflitti e attrezzare lo Stato di appartenenza con le informazioni utili a prevenirli o ad affrontarli. Per questo ritenere, come alcuni paesi occidentali, che grazie alla scomparsa del Nemico – l'Unione Sovietica – i servizi non siano più necessari, è un grave errore. Lo stesso vale per noi russi, dalla nostra prospettiva. In Russia come in America si aprono oggi, almeno in parte, gli archivi dei servizi. La Cia ha messo a disposizione del pubblico milioni di tonnellate di carta (ma nulla di veramente importante, mi spiace osservare).

Ma perché uno Stato cerca di penetrare i segreti di un altro Stato? Un segretario di Stato americano degli anni Venti, cui era stato presentato un documento decodificato di una potenza straniera, esclamò: «Signori, non si leggono le lettere degli altri!». Ma a differenza dei suoi cittadini uno Stato non può permettersi di comportarsi da gentleman e deve continuare a utilizzare i suoi servizi di intelligence, anche in tempo di pace: i servizi non devono infatti lavorare contro un nemico, ma analizzare le minacce potenziali.

Attenzione a non scambiare la situazione di oggi con una garanzia di pace eterna. La storia non sta mai ferma. Basta ricordare come alla fine degli anni Cinquanta si è rapidamente passati, fra Cina e Urss, da un'«eterna e fraterna amicizia» a un'aspra contrapposizione. O come nel 1979 si sono improvvisamente spezzate le relazioni Iran-Stati Uniti, quando un regime cliente degli americani è stato soppiantato da un altro che ha fatto dell'antiamericanismo la sua bandiera. In generale, ognuno dei 180 paesi cui si riferiva il collega vom Hagen subisce minacce almeno potenziali e i suoi servizi devono concentrarsi su di esse.

Quanto alla collaborazione fra servizi, cui accennavano i colleghi americano e tedesco, vorrei ricordare che ogni servizio è uno strumento nazionale. Esso obbedisce agli ordini del proprio governo e difende i propri interessi nazionali. Non c'è dubbio che in determinate aree – dal traffico di droga alla proliferazione delle armi nucleari – è assolutamente legittimo ampliare la collaborazione fra intelligence di vari paesi per individuare i rischi e le minacce comuni. È però sbagliato presentare questa cooperazione come il frutto della fine della guerra fredda. In qualche misura essa esisteva prima ed esisterà in futuro, ma essa è possibile solo in quei campi in cui gli interessi dei diversi Stati coincidono. Questo avviene di rado e comunque mai al cento per cento. Persino la lotta alla droga o alla proliferazione delle armi nucleari è lungi dall'essere la prima preoccupazione dei governi di ogni paese. Si può quindi parlare solo di cooperazione tra alcuni servizi in alcuni campi; questo vuol dire scambi limitati di informazioni, avendo cura di proteggere le rispettive fonti. Chi non tiene conto di questi limiti è destinato a pagarli caro.

SILVESTRI Il generale Šebaršin, oltre a rivendicare il ruolo strategico dei servizi, suggerisce di concentrare la collaborazione su aree specifiche. In questo ci può essere una coincidenza di opinioni con quanto espresso dai suoi colleghi. Fra le aree individuate, si possono citare la lotta al narcotraffico, al terrorismo e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, o forse anche alcuni aspetti di quella che si definisce «intelligence economica». Sarebbe interessante sapere quali sono in concreto, secondo voi, le aree di cooperazione possibile.

LACOSTE Vorrei partire dalla constatazione che la logica della guerra fredda, basata sullo scontro tra i blocchi di Stati, che ha fortemente pesato sulla mentalità militare e su quella dei servizi segreti in particolare, si è molto affievolita. Si lavorava allora nell'ottica del pericolo di una guerra mondiale,

e quindi l'intelligence non si limitava alla raccolta e all'interpretazione di informazioni, soprattutto segrete, ma aveva una dimensione molto accentuata di controspionaggio, ovvero di lotta contro le reti di raccolta di informazioni segrete da parte dell'Urss e dei suoi alleati. In quella logica di guerra un posto di rilievo era occupato dalle operazioni clandestine, poiché la «guerra militare» non era dichiarata.

Ora queste dimensioni dell'intelligence sono rimesse in causa di fronte alle nuove minacce del mondo post-bipolare, segnato dall'egemonia di una sola superpotenza, gli Stati Uniti. Già nel 1992 ho analizzato nel mio saggio *Le mafie contro la democrazia* queste nuove minacce, molto più estese e sottili, che ci devono interessare come oggetto strategico globale perché con la mondializzazione esse hanno superato i confini nazionali. Oggi infatti sicurezza interna e sicurezza esterna tendono a intersecarsi perché la criminalità internazionale – in particolare quella della droga e del riciclaggio del denaro sporco, quella della prostituzione eccetera – lavora ormai su scala globale. Questo significa che ogni ministero dell'Interno, ogni polizia nazionale è stata costretta ad avere un proprio «ministero degli Esteri»: c'è un rappresentante dell'Fbi in tutte le grandi capitali, c'è un rappresentante della direzione per la sicurezza del territorio francese in ogni grande capitale e tutto questo sconvolge gli assetti precedenti. Naturalmente ogni paese reagisce secondo la sua cultura, le sue istituzioni, la sua mentalità a questa proliferazione di minacce sofisticate.

Sono d'accordo con quanto sottolineato dai colleghi, e cioè che i servizi segreti sono al servizio delle rispettive nazioni, ciascuna con una propria identità e con una sovranità da rispettare. La collaborazione fra servizi deve quindi avvenire solo sulla base delle scelte politiche dei governi interessati e deve corrispondere a obiettivi ben determinati, senza mettere in discussione l'identità e le caratteristiche peculiari di ciascun servizio, riconoscendo la priorità alla prevenzione dei pericoli di guerra, del terrorismo nucleare e dell'estremismo fanatico. È questa funzione di prevenzione quella che dà nobiltà ai servizi di intelligence nella nostra epoca.

MADRIGAL DIEZ Noi abbiamo un fondamentale problema di legittimazione. È inutile nascondersi che i servizi nelle nostre società occidentali non sono sufficientemente legittimati. Abbiamo bisogno di legittimazione politica, nel senso che i nostri governi devono essere soddisfatti del nostro prodotto e devono essere convinti di averne bisogno. Abbiamo bisogno di legittimazione giuridica, nel senso che la nostra azione non sia continuamente ostacolata dalla legge, che è il patrimonio fondamentale delle nostre società. Abbiamo infine bisogno di legittimazione sociale, che vuol dire un miglior rapporto tra servizi e media, tra servizi e opinione pubblica. Un rapporto che, in genere, non è buono anche perché abbiamo due finalità diverse: il giornalista lavora per comunicare in una forma aperta e generalizzata; noi invece per comunicare in forma riservata e selettiva, in modo da favorire una più accurata definizione delle scelte politiche. Un altro motivo del rapporto poco soddisfacente con i media risiede nella difficoltà di comunicazione con i media stessi. Non vi è dubbio che una parte delle responsabilità di tale carente comunicazione ricada su di noi: dobbiamo, perciò, pensare a come migliorare la comunicazione con la stampa e la tv, forse utilizzando degli agenti di comunicazione – fondamentalmente per le relazioni con i media, dal momento che i contenuti dovranno essere definiti dai servizi – o ricorrendo con maggior frequenza a canali aperti che possano moltiplicare la comunicazione con i media. Quanto alla cooperazione fra servizi, non dimentichiamo che il nostro primo obiettivo è l'efficacia: dobbiamo fornire informazioni che servano effettivamente a prendere le decisioni da parte delle autorità di governo. E questo pone un vincolo alla collaborazione, dal momento che i campi di decisione governativa sono già preventivamente definiti e circoscritti.

Non possiamo, inoltre, trascurare il progressivo sviluppo di una specializzazione funzionale delle comunità di intelligence su base regionale.

Ai colleghi che hanno ricordato il carattere innegabilmente nazionale dei nostri servizi, vorrei far notare che, non più tardi di dieci anni fa, parlare di un'operazione congiunta tra servizi era «peccato mortale» e chi ci provava veniva bloccato. Ora la collaborazione comincia invece a essere un procedimento frequente.

ŠEBARŠIN Per capire meglio il problema della cooperazione fra servizi bisogna tener conto della mentalità. Ora che la guerra fredda è finita – e secondo me è finita nel 1991 con la scomparsa dell'Urss, ma era iniziata molto prima del discorso di Churchill a Fulton (marzo 1946), probabilmente era iniziata dalla nascita stessa dell'Urss, tre decenni prima – come sono cambiate le nostre mentalità? Devo dire che la mia mentalità forse non è cambiata molto perché sono abbastanza vecchio per non cambiare completamente la mia visione del mondo. La mia mentalità viene determinata dalla politica del mio Stato, oggi come ieri come domani; prima da civile e poi da militare ho contribuito allo sviluppo della politica del mio Stato. Non ho mai visto gli Stati Uniti come un mio nemico personale, così come non ho mai visto come nemici personali i miei colleghi americani, con i quali ho lavorato per molti anni. D'altronde anche all'interno del Kgb c'erano individui diversi, ciascuno con la sua mentalità e con i suoi punti di vista personali.

La politica è cambiata e quindi è cambiato anche il mio atteggiamento. Esistono senza dubbio tendenze positive molto profonde per quanto riguarda i nostri rapporti con l'Europa occidentale e con gli Stati Uniti d'America. Ma vorrei esprimere una cautela professionale e forse anche personale: io non credo alla costanza dello sviluppo delle tendenze positive. Non credo che tutto sarà sempre perfetto nelle nostre relazioni con il resto del mondo. Ho già detto, e insisto, che la storia può riservarci sorprese spiacevoli. Sarebbe molto superficiale dire che fra cinque o dieci anni tutto andrà bene. I pericoli non sono scomparsi e i servizi sono qui per prevenire e analizzare queste minacce, sia attuali che potenziali.

VOM HAGEN C'è sicuramente anche per noi, servizi segreti occidentali, un problema di adattamento della mentalità. Non dico radicalmente, ma quanto meno adattandoci al nuovo mondo, riorganizzandoci come accade nel gioco del calcio, dove tutto parte dalla testa.

C'è un fatto concreto che ci obbliga a far questo: la riduzione dei nostri bilanci. Bisogna riconoscere che il 95% delle informazioni deriva da fonti aperte – quelle disponibili a tutti – e che viviamo nel mondo della comunicazione-lampo, in tempo reale, tanto che ormai le fonti aperte si trovano in concorrenza con la nostra attività. Questo vuol dire che a causa dei vincoli di bilancio e dei mutamenti tecnologici nel flusso delle informazioni in futuro l'intelligence dovrà rinunciare a coprire il mondo delle informazioni a 360 gradi per limitarsi invece ad alcuni segmenti.

Per noi tedeschi i vincoli di bilancio ci impongono di evitare ogni sperpero di denaro, ogni duplicazione dei compiti. Fino a dieci anni fa noi eravamo al vertice del benessere economico in Europa. Questa situazione si è oggi radicalmente modificata. Qui parlo anche come responsabile del bilancio del mio servizio e quindi vi assicuro che la nostra prima preoccupazione è di tener conto della nostra realtà economica. Anche questo è un problema di mentalità.

SILVESTRI Lei sembra suggerire che la cooperazione fra servizi possa servire ad adeguarsi alla realtà dei bilanci ridotti, fino quasi a proporre delle forme di specializzazione fra servizi amici. Questo ci porta ad affrontare i temi dell'organizzazione interna e dei rapporti dei servizi con le altre istituzioni dello Stato.

LACOSTE Ponendoci dal punto di vista di un dirigente politico, dobbiamo essere consapevoli del fatto che per lui le informazioni fornite dall'intelligence sono solo una parte delle informazioni disponibili. Non abbiamo l'esclusiva della fornitura di informazioni ai responsabili politici, anche se

abbiamo alcune peculiarità, come l'attitudine professionale a individuare informazioni nascoste nelle fonti aperte.

Il nostro lavoro è oggi molto più influenzato dai media. La reputazione dei servizi presso l'opinione pubblica è un aspetto fondamentale del lavoro di intelligence. La differenza fra un paese e l'altro la fa la cultura nazionale ed io sono molto colpito dalle differenze. In Gran Bretagna, ad esempio, il modo in cui le élite sono state educate alla difesa dell'interesse nazionale è assolutamente fondamentale nel determinare un'immagine positiva dell'agente dei servizi segreti. Penso anche alla cultura letteraria, agli eroi dei romanzi di spionaggio, da Somerset Maugham a Graham Greene.

GANNON C'è consenso fra noi sul fatto che i servizi debbano rimanere nazionali. Siamo d'accordo sul fatto che si possa collaborare su temi specifici transnazionali, sempre che vi sia un consenso politico tra i nostri governi. Terzo punto d'intesa: in democrazia i servizi devono avere l'appoggio dell'opinione pubblica – su questo qualche tempo fa non eravamo tutti d'accordo.

Vorrei riprendere la saggia osservazione del generale Šebaršin sul motivo per cui esistono i servizi. Prendiamo la Cia: noi non esistevamo semplicemente come risultato della minaccia sovietica. I servizi segreti americani esistevano prima della seconda guerra mondiale e dell'attacco giapponese su Pearl Harbour ma l'intelligence che avevamo prima dell'attacco era dispersa tra i nostri servizi militari, il dipartimento di Stato e l'Fbi. Nessuno metteva insieme i vari pezzi per mettere in allerta Washington. Per questo nel 1947 è stata creata la Cia: per fornire un'intelligence coordinata, per segnalare le minacce al nostro governo in tempo utile per batterle o per evitarle.

I nostri problemi non sono diversi da quelli cui accennava vom Hagen: dobbiamo avere l'appoggio dell'opinione pubblica. Noi dobbiamo dimostrare che la Cia è in grado di rispondere alle nuove minacce che sono percepite dal popolo di una società democratica. Il consenso è fondamentale. Per questo abbiamo stabilito stretti rapporti con il Congresso che mi sembra abbiano rinforzato la nostra posizione.

SILVESTRI In realtà il problema della legittimità e del consenso è strettamente legato ai vincoli di bilancio. I servizi hanno una molteplicità di missioni, non hanno più la Grande Missione. Questo pone un problema di risorse, di distribuzione di risorse e di priorità. È un problema molto complesso che alla fine si risolve in quello della legittimità.

FRATTINI Vorrei riprendere il tema della legittimazione dei servizi. In questi mesi di presidenza del Comitato parlamentare di controllo mi sono convinto che esiste un collegamento inscindibile tra l'efficienza e il rendimento che il sistema di intelligence dà a un paese e la considerazione che l'autorità di quel paese dà ad esso. I servizi devono essere posti in condizione di fare il loro lavoro.

Tre sono a mio avviso i passaggi necessari. Il primo è la chiarezza di indicazioni e di obiettivi da parte del governo. Il secondo è che gli operatori dell'intelligence si attengano strettamente a tale mandato. Il terzo è che chiunque adempie ad un dovere del suo ufficio non è punibile se esegue esattamente l'obbligo di servizio; e se quell'obbligo consiste in un reato allora bisogna ritenere che la responsabilità dell'autorità politica copra anche la responsabilità penale dell'operatore. Solo a queste condizioni un servizio può operare, perché altrimenti chiederemmo ai suoi operatori di assumersi in proprio una responsabilità politica.

Un'ultima battuta sulla ragion di Stato. Essa è anzitutto l'interesse dello Stato a conservare se stesso. In quanto lo Stato garantisce la convivenza democratica questo principio non è prevaricazione ma salvaguardia delle istituzioni contro i rischi interni ed esterni. Io credo che tenendo ferme queste indicazioni i servizi possano lavorare con efficienza e contemporaneamente acquistare quella

legittimità e quella considerazione da parte dell'opinione pubblica di cui hanno grande bisogno. Purtroppo spesso in passato le autorità politiche si sono fatte schermo dei servizi, addossando loro responsabilità proprie e compromettendo così l'immagine dei servizi presso la pubblica opinione. Bisognava che il governo si prendesse le sue responsabilità oppure sconfessasse i servizi. Non ha fatto né l'uno né l'altro. È stato fatto credere alla gente che i servizi non fossero altro che un'organizzazione deviata. Questo atteggiamento non può essere accettato. Noi, nel nostro Comitato, abbiamo recentemente, in un caso concreto, espresso l'avviso che le ragioni della protezione che lo Stato deve assicurare ai suoi operatori vanno salvaguardate al massimo.

BATTELLI Ho ascoltato con molta curiosità gli interventi sin qui svolti e debbo rilevare con non poca soddisfazione che quelli che credevo fossero problemi tipicamente nostri affliggono, viceversa, tutti i paesi rappresentati intorno a questo tavolo.

Sono grato al presidente Frattini di aver affrontato l'argomento che più mi sta a cuore, quello della legittimazione dell'attività dei servizi, dalla quale dipende in larga misura l'efficacia del loro lavoro ma anche, e soprattutto, la fiducia che attorno ad essi occorre creare nell'opinione pubblica: infatti non vi può essere legittimazione se non accompagnata da un rigoroso controllo, il cui risultato ulteriore non può che essere, appunto, la fiducia.

Prima di sviluppare ulteriormente questo tema vorrei, però, se mi è consentito, ritornare per un attimo agli effetti della caduta del Muro di Berlino.

Secondo me non è così vero che si siano generate nuove sfide, ma è forse più corretto affermare che si sono realizzate nuove opportunità.

La fine della guerra fredda ha consentito, infatti, ai servizi di liberare risorse ed energie e devolverle verso la soluzione di problemi che, prima, l'incubo di una guerra faceva considerare meno prioritari: sino ad allora essi erano stati patrimonio quasi esclusivo dell'attività delle forze di polizia, un'attività orientata prevalentemente verso la repressione piuttosto che la prevenzione, in particolare quella estesa all'estero, tipica dei servizi di informazione.

La disponibilità di tali risorse offre un preziosissimo strumento, che si colloca, fra l'altro, in un quadro generale di enorme crescita di taluni fenomeni – basti pensare ai traffici illeciti di armi, alla proliferazione di armi di distruzione di massa, al terrorismo, alla criminalità organizzata, all'intelligence economica – e che impone, quindi, un problema di dimensionamento dei servizi e di impostazione di nuovi rapporti fra i servizi e le forze di polizia.

In quest'ottica le opportunità più ghiotte sono offerte dalla possibilità di sviluppare nuovi rapporti di collaborazione con organizzazioni prima «nemiche» nel quadro, ovviamente, di quella caratterizzazione nazionale dei servizi, sottolineata dal generale Šebaršin, con il quale non posso che concordare: sono infatti molto interessato a sviluppare forti rapporti con i servizi russi in materia di criminalità organizzata, poiché credo che essi possano fornirmi un contributo fondamentale sulla mafia russa.

Si tratta di collaborazioni importantissime, che finiranno con il diventare elemento determinante nella pianificazione della attività dei servizi e, quindi, del dimensionamento delle risorse ad essi devolute.

A ciò si ricollega, infatti, quanto detto da John Gannon circa la necessità, per l'intelligence, di specializzarsi sempre più, data la complessità e la sofisticazione delle sfide da affrontare, poiché questo, nella limitata disponibilità di risorse, rende ancora più necessaria, se ve ne fosse bisogno, la cooperazione.

Naturalmente per la cooperazione occorrono delle regole, ma io non sono molto sicuro che sia possibile individuarle e, soprattutto, inserirle in un quadro organizzativo sovranazionale, del tipo di quello della Nato, nella quale essa è ben individuata in termini di costi e di loro ripartizione fra le varie nazioni, in ragione delle loro potenzialità economiche.

Nell'intelligence, però, e questo vale anche per la Nato, la regola base è il valore del prodotto scambiato: ognuno riceve in ragione di quanto dà. Nel tempo, si sono peraltro creati molti tavoli attorno ai quali si riuniscono rappresentanti di vari servizi, i cosiddetti «club», ma anche lì la regola è sempre la stessa, quella di un vero e proprio mercato, nel quale ognuno dà in ragione diretta di ciò che riceve, o anche, dell'interesse che ha di dare.

Sotto quest'ultimo aspetto è emblematico quanto accade proprio nella Nato: non sono, infatti, molto d'accordo con quanto detto dal dottor vom Hagen circa l'atteggiamento parsimonioso degli americani, poiché buona parte delle informazioni di *basic intelligence* militare veniva dagli Usa e questo perché essi avevano un preciso e forte interesse a dare comunque tali informazioni, vitali per il funzionamento della Nato, a prescindere da quanto ne ricavano in cambio nello specifico campo informativo.

LACOSTE Quando si tratta di collaborazioni operative fra servizi l'unica formula secondo me è quella della task-force.

Individuato l'obiettivo comune, i servizi raggruppano agenti di diversa provenienza e li pongono sotto l'autorità di un leader.

Alla missione viene assegnato un programma specifico con un bilancio specifico in vista del raggiungimento di determinati risultati. Concluso il programma, ognuno torna a casa sua.

Sono convinto che nelle analisi sui servizi i parlamentari, che non conoscono bene la materia, e a maggior ragione l'opinione pubblica, non distinguano a sufficienza tra la dimensione operativa immediata e i problemi di intelligence a medio e lungo termine.

A medio e lungo termine i servizi di intelligence sono solo uno degli anelli delle catene del sapere degli Stati, un sapere di cui gli Stati sono gli unici proprietari e di cui sono molto gelosi. In ognuno dei paesi rappresentati intorno a questo tavolo vi sono delle fonti che devono rimanere assolutamente segrete, che sono di proprietà esclusiva dei servizi. Non è giusto e non è legittimo che in un'operazione internazionale le persone di diversa nazionalità che collaborano fra loro conoscano tutti i dettagli tecnico-operativi relativi alle fonti segrete.

C'è un esempio molto significativo nella nostra storia nazionale. Prima del 1914 avevamo in Francia un grande vantaggio per quanto riguarda l'intercettazione delle comunicazioni diplomatiche cifrate e per la decrittazione dei messaggi in codice. Per motivi esclusivamente, di lotta fra due politici francesi, Cailloux e Poincaré, uno di questi due ha commesso l'imprudenza deliberata, nel 1912, di affermare in piena Camera dei deputati che una determinata informazione ottenuta dai servizi segreti francesi metteva in discussione il suo personale onore – sicché la Francia ha rinunciato a quelle informazioni segrete che forse avrebbero consentito di evitare la prima guerra mondiale.

VOM HAGEN Mi riallaccio alle parole dell'ammiraglio Battelli per dire che quest'idea italiana di riunirci oggi qui è un'idea grandiosa. Spero che questo dialogo noi lo si conduca regolarmente e frequentemente. All'Italia va comunque il merito di questa idea.

Sul tema della legittimazione: noi del BND siamo molto contenti di aver instaurato una buona collaborazione con gli organi di controllo e con il parlamento. Abbiamo frequenti incontri con i deputati del parlamento nazionale e non abbiamo più l'impressione di far paura a qualcuno. Questo aiuta l'accettazione del nostro lavoro da parte dell'opinione pubblica. Prima, vi assicuro, non era così e il parlamento sembrava quasi disinteressato ad avere dettagli sul nostro lavoro.

MADRIGAL DIEZ Noi, servizi di intelligence, operiamo in un contesto di bilanci militari sempre più ristretti. In una situazione generale in cui i rischi si sono moltiplicati e le minacce di destabilizzazione si diversificano e, al tempo stesso, divengono più imprevedibili, bisognerà pensare a non sacrificare l'intelligence come fattore di prevenzione. Quindi investire nell'intelligence è oggi più utile e, a lungo termine, più redditizio che mai.

Sono completamente d'accordo con quanto detto dal presidente Frattini: non si può accusare un agente che compie il proprio dovere di star commettendo un reato. Ma per questo abbiamo bisogno di un metro giuridico che garantisca la salvaguardia di tutti coloro che lavorano nel campo della prevenzione delle minacce anziché del perseguimento del crimine. Ci troviamo quindi in una situazione poco chiara, in quanto l'ambito legale in cui si muove la prevenzione delle minacce è un terreno giuridicamente non definito, benché in tale ambito siano in gioco gli interessi nazionali.

Per quanto riguarda i rapporti fra servizi, io credo che dovremmo inventare nell'ambito delle nostre organizzazioni qualcosa come un reparto per i rapporti istituzionali.

Un reparto che non si limiti al semplice scambio informativo, anch'esso importante, ma che possa aprire una riflessione per integrare su un piano di reciprocità i servizi nel più ampio complesso istituzionale nazionale ed internazionale.

Penso a forme di cooperazione in cui ogni servizio metta in comune le esperienze che gli sono peculiari in alcuni campi specifici, agevolando il cammino verso una progressiva specializzazione funzionale.

SILVESTRI Il problema di come garantire e quando garantire un agente è molto delicato. È necessario che egli agisca nell'ambito di una missione legittimamente assegnata ai servizi. Vi sono sempre aree grigie. E il fatto che un agente operi nel quadro di una missione legittima non significa che abbia sempre licenza di uccidere, come nei film di James Bond. Ha dei limiti di comportamento, e non è ancora completamente chiarito chi li stabilisca e forse non può esserlo. Siamo qui nel campo di quello che negli Stati Uniti si chiama l'*executive privilege* presidenziale, che però è sempre più eroso dalla stessa giurisprudenza americana.

VOM HAGEN Parlando da giurista – qui sono in minoranza fra tanti colleghi militari – sono dell'opinione che una zona grigia non debba più esistere nel nostro lavoro. Abbiamo fatto molti progressi in questo senso in tutto il mondo. Ma fra noi vi sono anche persone che hanno una testa un po' ostinata...

GANNON Ci vuole un quadro giuridico che regolamenti le attività di intelligence nei paesi democratici. La Cia ne ha elaborato uno nel corso degli anni, dalle vecchie direttive statutarie ai successivi «ordini esecutivi» del presidente degli Stati Uniti. Ora abbiamo una base legale molto solida. Io lavoro sempre con un legale al mio fianco, con il quale mi consulto per essere sicuro di conoscere tutte le leggi in materia e garantire che i miei dipendenti operino nella legalità. Le nostre attività all'estero forse potranno violare le leggi in vigore in quei paesi, ma nessun dipendente della Cia può violare le leggi del suo Stato.

ŠEBARŠIN Non conosco nessuno Stato le cui leggi permettano lo spionaggio e quindi il nostro lavoro infrange sempre le leggi del paese estero di cui ci occupiamo. Questo lo sanno tutti. Siamo tutti buoni amici eppure tentiamo ogni volta di carpire i segreti altrui infrangendo le leggi, naturalmente. Ogni paese, che sia la Russia, la Francia, l'Italia o il Bangladesh, agisce con la sua intelligence all'estero essendo perfettamente consapevole di violare le leggi. La realtà è questa. Che poi essa non risponda a criteri di stretta moralità, è vero. Viviamo in un mondo che è ben lungi dall'essere perfetto. Solo nei sogni dei poeti si può immaginare un tempo in cui tutte le nazioni si fonderanno in una famiglia felice e non ci sarà più bisogno di spiare. Anche se persino nelle famiglie felici c'è talvolta bisogno di un po' di spionaggio...

Ma allora si pone la domanda: chi è responsabile di un'attività illegale? Qui giocano un ruolo sia il buonsenso dei politici sia l'assenza di loro interessi personali sia, soprattutto, che ci si attenga a interessi patriottici. Io penso che quando si parla di servizi il termine «patriottismo» debba sempre risuonare. E poi ci deve essere il consenso dei politici, in modo da evitare che errori politici vengano addossati ai servizi. La spia deve sempre sentirsi sicura di agire nell'interesse dello Stato e con la sua copertura.

Infine, come si fa a valutare l'efficacia dei servizi, il giusto rapporto fra investimento e risultato? Questo compito spetta esclusivamente ai clienti istituzionali dei servizi, cioè ai politici e a nessun altro: non certo ai media o all'opinione pubblica. Alcuni anni fa un collega americano molto intelligente disse che un rapporto chiaro tra investimenti e risultati c'è solo nel caso di investimento zero per risultati zero; in tutti gli altri casi il rapporto è opinabile.

GANNON Non si può negare che nella nostra professione vi siano dei risvolti potenziali che non sempre possono essere evitati. Se uno di questi crea una situazione imbarazzante per i nostri governi non possiamo aspettarci che i nostri capi politici e del Congresso corrano pubblicamente in nostra difesa.

BATTELLI Il problema di fondo, sul quale occorre fare chiarezza, è se i servizi possano o meno fare cose illegali.

In merito è mio convincimento che se uno Stato decide di dotarsi di servizi di intelligence è perché è giunto alla conclusione che con i mezzi ordinari, quelli relativi al cosiddetto «*law enforcement*», non gli è possibile garantire adeguatamente la sicurezza.

Richiedere che i servizi operino nell'ambito della legalità che fa da cornice all'attività della magistratura e delle forze di polizia è, quindi, una vera e propria contraddizione in termini, che finisce con il negare la ragione stessa della creazione di servizi di informazione e sicurezza.

Mi sembra quindi fin troppo ovvio che i servizi debbano poter fare cose illegali, cose che, fra l'altro, basterebbe una specifica previsione di legge per rendere legali.

La linea di confine non deve quindi essere quella della esistente legalità, bensì quella della legittimità, derivante dalla necessità di raggiungere gli scopi che la legge istitutiva dei servizi si prefigge di raggiungere, cioè la sicurezza dello Stato.

I limiti non possono che derivare, ovviamente, da regole precise entro le quali muoversi e, soprattutto, da controlli rigorosissimi, che garantiscano ai cittadini che effettivamente i servizi si muovano nell'ambito di comportamenti e fini legittimati dallo scopo supremo della sicurezza dello Stato e strettamente commisurati al suo conseguimento.

BRUTTI Lei, ammiraglio, ci ha proposto i termini di un problema che riguarda tutti i servizi segreti, non solo i nostri, come questa tavola rotonda mi pare dimostri. Il suo discorso ci porta dritti al tema della ragione di Stato. Qual è il senso di questa metafora? Essa afferma che rispetto alle singole norme dell'ordinamento statale con le quali si stabilisce che cosa è lecito ed illecito, vi è un'ulteriore regola che ad esse si sovrappone e che è più importante, la regola della salvezza dello Stato, della tutela della sua integrità. Perciò è possibile prevedere che quando i servizi segreti operano sulle informazioni riservate per tutelare la salvezza dello Stato, anche determinate attività non conformi alle leggi siano qualificate come attività legittime e quindi dichiarate non punibili.

Dobbiamo realizzare un sistema che garantisca la non punibilità di condotte definite come adeguate in vista di un compito istituzionale legittimo, coerente con le norme della Costituzione.

Quindi, io autorità di governo esigo dai funzionari dei servizi che da me dipendono che i loro comportamenti siano conformi allo scopo per il quale sono stati creati e ai principi e alle regole della Costituzione.

Le attività dei servizi non possono porsi in contrasto con i principi costituzionali di libertà, di parità dei cittadini davanti alla legge, di democrazia, di pluralismo politico eccetera. E tuttavia possono comportare determinate azioni illecite, che violano la legge, ma sono conformi ad esigenze di tutela dell'integrità dello Stato e dell'ordine democratico, dunque ai principi della Costituzione.

Ad esempio, se violando un appartamento privato per tenere sotto controllo un sospetto terrorista io compio un atto illegale, l'operatore dei servizi resta però nell'ambito della legittimità se questo atto è conforme allo scopo superiore che egli deve servire. Lo stesso vale in casi ancora più banali, come quello in cui un funzionario in incognito, usi documenti falsi per raccogliere informazioni utili. Oggi essi commettono reati e non c'è via d'uscita. Bisogna dunque introdurre un meccanismo che neutralizzi gli effetti negativi della violazione della norma di legge, che consenta cioè di far prevalere la valutazione di legittimità sull'infrazione della legalità. Un sistema che impedisca la sanzione di legge contro un agente dei servizi che operi in base alle direttive politiche ricevute e per lo scopo ultimo della salvezza dello Stato. Quanto all'autorizzazione di determinati comportamenti che implicano violazioni di leggi, bisogna apprestare un meccanismo di controllo e garanzia che eviti il rischio dell'arbitrio.

La legittimità dell'azione dei servizi e dei singoli operatori deve avere due perni. Il primo è la responsabilità dell'autorità politica. Nel nostro sistema, il circuito della responsabilità è un po' troppo complesso e farraginoso, poiché essa spetta al presidente del Consiglio che può delegarla ad un sottosegretario di Stato che presiede il Cesis; accanto e parallelamente vi sono le responsabilità dei ministri dell'Interno e della Difesa.

Non è ammissibile che l'autorità politica, di fronte ad attività devianti, dica di non sapere o di essere stata ingannata, come tante volte è accaduto. Se l'autorità politica è stata ingannata, deve rispondere comunque della propria mancata vigilanza. Questa responsabilità deve essere regolata istituzionalmente. Il secondo perno è il controllo parlamentare. Più controlliamo, più legittimiamo i servizi, più diamo loro credibilità presso l'opinione pubblica e fiducia nei propri compiti. In un paese che ha avuto esperienze negative con i servizi questo è un aspetto essenziale.

LACOSTE Sono d'accordo che la legittimità dei mezzi e dei fini è stabilita dal governo. Ad esempio, si ha diritto di ricorrere all'omicidio solo come ultima risorsa e la responsabilità deve essere assunta dai capi. Ci sono stati dei casi di terrorismo internazionale in cui questa licenza di uccidere è stata concessa. L'esperienza mi porta a dire che in alcune situazioni-limite non è soltanto la legge scritta che si impone, ma semmai quella che chiamerei la deontologia di ogni professione, di ogni servizio.

Vi sono persone che in base alla tradizione del proprio servizio sanno quello che dev'essere fatto e quello che non dev'essere fatto. Vi è in Francia una cultura della gendarmeria così come in Italia c'è una cultura della guardia di Finanza eccetera. Ma questo non è sufficiente perché potrei citare molti casi in cui, nonostante la deontologia dei responsabili dei servizi, entra in gioco la responsabilità morale personale, l'etica individuale del capo – sia militare che politico. In guerra, ad esempio, è lecito mentire.

Come diceva Churchill di fronte alla minaccia nazista, in situazioni di guerra la verità è talmente importante che bisogna circondarla con una guardia del corpo di bugie, «*a bodyguard of lies*»; questo è un concetto fondamentale per noi dei servizi segreti.

Vorrei infine invitarvi a riflettere sul fatto che nel mondo attuale i poteri non sono solo quelli legittimi dello Stato, o quelli delle Nazioni Unite, ma anche quelli privati, alcuni dei quali legittimi (penso al potere dell'oligarchia che domina la ricerca, la distribuzione e la commercializzazione dell'energia petrolifera e del gas). Altri non lo sono affatto, come le grandi organizzazioni criminali; alcune di esse sono talmente potenti da dotarsi di propri servizi di informazione e di sicurezza, talvolta anche di propri eserciti privati. Queste organizzazioni sono del tutto estranee a qualsiasi vincolo di legittimità e non si può non tenerne conto nella definizione dei compiti dei servizi.

GANNON Io sono un entusiastico sostenitore dell'importanza di un quadro legislativo chiaro per regolare l'attività dei servizi di intelligence. Il rapporto instaurato dalla Cia con il Congresso negli ultimi venticinque anni è determinante per la nostra legittimazione. Io sono andato davanti al Congresso sessanta volte in un anno e mezzo: un investimento pesante che alla fine si risolve in un beneficio per la Cia e per il popolo americano.

Molto importante è anche impegnarsi in conferenze pubbliche. Io ad esempio spesso parlo nelle università davanti a un uditorio di studenti per spiegare loro il ruolo dell'intelligence nella difesa del nostro paese da minacce quali il terrorismo.

Devo dire che questo è pagante in termini di rafforzamento della nostra legittimazione pubblica.

FRATTINI Condivido l'idea di Brutti che il controllo sia un contributo alla legittimazione dei servizi segreti. C'è una forma di controllo particolarmente significativa sotto questo aspetto, il controllo del budget. Io non sono soddisfatto di come funziona il trasferimento delle risorse nell'attuale sistema dei rapporti governo-parlamento. Credo che la decisione con cui il governo assegna i fondi ai servizi debba essere accompagnata da una sorta di verifica preventiva parlamentare sull'impegno assunto dal governo, evitando una mancanza di comunicazione che provoca poi dei blitz parlamentari in termini di taglio di risorse, senza sapere esattamente a che cosa esse servano.

ANDREATTA A conclusione di questa tavola rotonda, vorrei dire che l'esperienza di questo incontro libero, riservato, non segreto, di persone che hanno una storia nei servizi dei rispettivi paesi è un atto di grande civiltà. Ne abbiamo tratto tutti giovamento.

Molti dei partecipanti hanno insistito sul fatto che i servizi costituiscono una sorta di ultima risorsa di prevenzione tramite l'informazione, di protezione degli interessi supremi dello Stato.

C'è una visione dei servizi come organi della ragione di Stato che durante la guerra fredda ha dimostrato la sua utilità, evitando pericolosi errori grazie alla raccolta e all'interpretazione di informazioni segrete sulle intenzioni del nemico. Quelle poche centinaia di persone che su entrambe le sponde hanno governato l'equilibrio del terrore nucleare hanno imparato a conoscere le reazioni

dei nemici; questo flusso di informazioni ha creato una sorta di razionalità non programmata, molto importante per salvare la pace.

Questa stessa logica per cui atti perseguiti nell'interesse nazionale producono poi un effetto riequilibrante vale per lo scambio di informazioni: nei servizi la logica è quella di scambiare un'informazione contro l'altra. Questo costringe i servizi dei paesi più modesti a specializzarsi in un determinato settore geografico per produrre informazioni rilevanti, che abbiano un valore di scambio sul mercato internazionale delle informazioni segrete.

In determinate aree si possono manifestare tuttavia dei conflitti fra il perseguimento dell'interesse pubblico nazionale e gli interessi di un intero continente se non del mondo. Nasce allora il problema se la logica di comportamento dei servizi sia la più adatta alla cooperazione nell'ambito delle minacce mondiali – la mafia, il terrorismo, i fondamentalismi religiosi, le manipolazioni economico-finanziarie – perché in questi casi la generosità nello scambio di informazioni senza attenzione alla contropartita può essere necessaria.

Si è parlato di legittimazione. È un tema che merita di essere approfondito. È possibile una legittimazione minuta, come emerge dall'esperienza americana cui ha fatto riferimento Gannon, o è sufficiente affermare la responsabilità politica e il controllo parlamentare, con il rischio che il parlamento intervenga nel corso di un'operazione, creando tensioni nell'azione dei servizi?

Oppure è bene interporre una figura intermedia, un'autorità che controlli a posteriori ma possa dare anche qualche consiglio a priori, per consentire al parlamento di guardare all'efficienza complessiva del servizio, di non intervenire sulle singole operazioni? In ogni caso è molto importante che il controllo non sia solo deontologico perché se la ragione di Stato giustifica tutto, allora l'aspirazione a diventare Superman è fin troppo naturale.

Non vorrei aprire un discorso sull'intelligence economica, visto che voi avete preferito non aprirlo. Io ho una sola preoccupazione, che l'intelligence economica, in una fase in cui i servizi devono autolegittimarsi perché sono cessati i grandi scopi della contrapposizione fra Stati, non susciti una geoeconomia aggressiva, una lotta fra sistemi-paese che rompa le regole della concorrenza e neghi il principio per cui lo Stato non deve interferire nel normale svolgersi della concorrenza. Io ho avuto spesso informazioni dai servizi su attacchi alla lira quando gli attacchi alla lira erano prodotti dal comportamento del governo e della Banca d'Italia e non certo da speculatori che diventavano improvvisamente troppo potenti. Sono molto preoccupato del fatto che la concorrenza internazionale possa essere turbata se organi dello Stato come i servizi divengono strumento della competizione fra nazioni. Questo può alzare il muro della diffidenza anche fra paesi amici.

Come cambiare i nostri servizi

A seguito della tavola rotonda «Bracciano», abbiamo chiesto al sottosegretario Massimo Brutti e al presidente del Comitato parlamentare di controllo sui servizi segreti, Franco Frattini, di discutere i progetti di riforma dell'intelligence nazionale. Ecco il succo della loro conversazione.

BRUTTI Il governo Prodi ha nominato una commissione, presieduta dal generale Roberto Jucci, incaricata di elaborare una proposta di riforma dei servizi segreti. Su questa base il governo presenterà un suo disegno di legge sull'organizzazione dei servizi di informazione e sicurezza, sul sistema dei controlli, sulle cosiddette garanzie funzionali, e sul segreto di Stato.

Per una materia di tale delicatezza è chiaro che cercheremo il contributo di tutte le forze politiche, comprese quelle di opposizione. In attesa di conoscere l'esito dei lavori della commissione Jucci, posso fin d'ora indicare alcuni criteri generali di orientamento.

Noi abbiamo rilevato in questi anni il funzionamento carente e inadeguato di una struttura poggiante su due organizzazioni di intelligence, una per l'interno (Sisde) e una per l'estero (Sismi), coordinate da un terzo soggetto (Cesis), con scarsi poteri e con una incerta fisionomia, che in realtà non è in grado di rispondere alle aspettative per cui era stato creato.

Un problema fondamentale in questa struttura è la distanza inevitabile tra il presidente del Consiglio – la più alta autorità politica, che dovrebbe esercitare un potere di indirizzo e di controllo nei confronti dei servizi – e gli apparati di intelligence.

Per decenni, i capi dei vari governi hanno delegato ad un funzionario, e più precisamente ad una figura di vertice dei servizi di informazione e sicurezza, tutti i poteri relativi alla determinazione e alla tutela del segreto di Stato, alle regole da porre in questa materia, nonché all'organizzazione amministrativa addetta alla gestione del segreto. Il funzionario al quale risultano assegnati questi poteri è denominato nelle norme regolamentari riservate che disciplinano la materia, «autorità nazionale per la sicurezza».

In verità, questa «autorità nazionale per la sicurezza» non figura in nessun testo di legge. Le norme regolamentari riservate dipendono direttamente da accordi internazionali in ambito Nato, risalenti all'inizio degli anni Cinquanta.

Ricordo un documento dal titolo *Basic Principles and Minimum Standard of Security*, approvato dal Consiglio atlantico il 2 maggio 1955, che stabilisce l'obbligo reciproco di tutti i paesi dell'Alleanza atlantica di individuare al proprio interno un alto funzionario che rappresenti l'autorità nazionale per la sicurezza e divenga responsabile dei rapporti con i suoi omologhi nella Nato, nonché responsabile delle strutture amministrative incaricate di determinare e tutelare il segreto di Stato.

In Italia, fino al 1991, tale autorità è stata sempre incarnata dal direttore del servizio segreto militare (il Sifar, prima, e il Sismi dopo la riforma del 1977). La svolta interviene nel 1991. Presidente del Consiglio è l'onorevole Giulio Andreotti che, negli stessi mesi compie due operazioni: da un lato rivela l'esistenza di una struttura clandestina all'interno del Sismi dando luogo ad una scossa interna; dall'altro lato revoca la delega di cui era stato fino a quel momento destinatario il capo del Sismi. Le funzioni di autorità nazionale per la sicurezza vengono quindi delegate al segretario generale del Cesis, che in quel momento è un civile, l'ambasciatore Fulci. Così è ancora oggi. È una delega molto impegnativa. A tale autorità fa capo una sorta di sub-amministrazione, organizzata a livello nazionale e che ha al vertice l'Ufficio centrale per la sicurezza, tanto importante quanto svincolato da qualsiasi regolamentazione di legge, addetto a conferire i nullaosta di segretezza e a fissare le regole per il trattamento dei documenti segreti.

Il conferimento dei nullaosta di segretezza è decisivo per la carriera dei militari e anche per numerosi funzionari civili, ed è rilevante, tra l'altro, perché incide sui rapporti tra imprese e pubbliche amministrazioni. Interviene infatti quando si tratta di appaltare a ditte private lavori importanti nel campo della sicurezza o viene a contatto con situazioni e documenti coperti da segreto.

In tutta questa materia è assolutamente necessario accorciare la distanza fra l'autorità politica, che deve dirigere e controllare, e gli organi amministrativi, che per decenni hanno esercitato un'amplissima discrezionalità.

Se è vero che i nullaosta di segretezza presuppongono la raccolta di informazioni su persone e poi incidono sulle carriere, e toccano interessi consistenti, vi sarà bisogno di regole certe, con precise garanzie per le persone. È chiaro che nel disegno di legge del governo non mancheranno norme per regolamentare l'attività dell'Ucsi e l'intero circuito del segreto di Stato.

Vi è poi il problema del coordinamento fra i due servizi – che sono due e tali devono restare – delimitando i rispettivi campi di azione in base all'origine della minaccia.

Ci deve essere un responsabile politico che si occupi specificamente di questa materia con una delega organica da parte del capo del governo, essendo impensabile che il presidente del Consiglio possa seguire direttamente e costantemente l'azione dei servizi.

Esistono varie proposte al riguardo. Io ad esempio pensavo a un sottosegretario alla presidenza del Consiglio, che fosse anche l'autorità nazionale per la sicurezza, ma potremo considerare anche altre soluzioni. Accanto alla struttura politica ci deve comunque essere una struttura guidata da un funzionario – qualcosa che assomigli all'attuale Cesis ma sia in grado di funzionare meglio...

FRATTINI Il Comitato di controllo sui servizi ha ovviamente la convinzione di poter dare il suo contributo alla riforma in discussione. Già nello scambio di opinioni che stiamo facendo fra noi emerge la volontà di tutte le forze politiche di mettere mano alla riforma. Il nostro obiettivo è di impedire che i servizi oscillino fra l'inefficienza e l'abbandono a loro stessi. Noi dobbiamo convincere gli operatori dell'intelligence – chiamiamole pure spie, non c'è da vergognarsene – che appartengono alle nostre istituzioni e che lo Stato ha tutto l'interesse a metterli in condizione di lavorare bene. L'esperienza costante di chi lavora nell'intelligence è di trovarsi spesso di fronte all'alternativa tra non compiere il proprio dovere o rischiare in proprio, senza la protezione istituzionale. Non si possono chiedere ai nostri servizi prestazioni eccezionali senza coprir loro le spalle.

Sono d'accordo con Brutti che occorre dare una guida politica forte e responsabile ai servizi. Questa non può essere rappresentata che dal capo del governo. Il quale però non può svolgere direttamente questa funzione. Fra i modelli in discussione, io preferisco quello del ministro senza portafoglio per la Sicurezza nazionale. Un ministro del presidente è collegato al capo del governo da un forte *intuitus personae*. Inoltre, essendo dotato del rango di ministro e non di sottosegretario – il che, nella cultura delle nostre amministrazioni pubbliche, non è secondario – egli siede in Consiglio dei ministri e quindi può coordinare meglio l'attività dei servizi con quella delle varie amministrazioni dello Stato. In effetti si potrebbe in tal modo applicare il principio secondo cui l'intelligence è un «prodotto» e i «clienti» sono anzitutto i ministri che siedono in Consiglio e possono esplicitare le loro richieste.

BRUTTI Mi pare una proposta interessante. L'idea di un ministro della Sicurezza nazionale è una di quelle che sono oggi in discussione.

Decideremo dopo aver esaminato tutte le opzioni possibili. Vi sono altre questioni, apparentemente più terra-terra, che a mio avviso sono essenziali. Anzitutto il meccanismo di raccolta e archiviazione delle informazioni riservate. È necessario che per ogni informativa ci sia un funzionario responsabile dell'acquisizione. Molto spesso non si capisce chi ha assunto certe informazioni, per quale motivo, e perché sono state archiviate. In secondo luogo, deve essere conservata una memoria certa di tutte le operazioni. Terzo, occorre fissare meccanismi controllabili e sicuri di archiviazione. Troppe volte ci è sembrato di capire che gli archivi dei servizi funzionano con un sistema di cerchi concentrici, senza regole chiare. Quarto, va introdotta la temporaneità del segreto di Stato – il nostro è uno dei pochi paesi democratici in cui il segreto è eterno. Quinto, noi abbiamo bisogno di regolamentare in modo nuovo il segreto di Stato in rapporto ai processi penali. Il segreto non deve essere opposto quando vi

siano indagini o processi penali i quali colpiscono beni primari o costituzionalmente protetti. E poi, quando l'autorità politica risponde negativamente ad una richiesta della magistratura con l'opposizione del segreto di Stato, deve essere praticabile un ulteriore controllo. Va prevista la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale.

Dobbiamo dare certezza all'opinione pubblica contro l'uso improprio delle informazioni riservate. Ora, le regole di funzionamento dei servizi sono le stesse che hanno consentito le deviazioni.

Ciò rappresenta certamente un rischio e rende più urgente la riforma. Noi dobbiamo creare un quadro istituzionale che dia sicurezza, che impedisca gli abusi e nel quale nuove generazioni di funzionari possano lavorare per rendere più efficaci le attività di intelligence al servizio dello Stato.

Per rompere ogni continuità con i periodi più oscuri della storia dei servizi, anche il cambiamento delle persone è utile. Ma noi abbiamo oggi buone ragioni per credere che le deviazioni del passato siano venute meno. Non è soltanto la fiducia nei nuovi direttori, nel lavoro dell'autorità di governo e degli organi di controllo a suggerire questa convinzione.

Il fatto è che sono venute meno alcune condizioni politiche che avevano determinato in passato l'uso di questi apparati contro la Costituzione. Possono esservi sempre singoli casi di slealtà, ma questo è un fenomeno diverso, che si può neutralizzare con un rafforzamento dei controlli.

Il cambiamento del contesto internazionale è stato decisivo. Perché le deviazioni non erano dovute al capriccio o alla patologia di qualcuno. Era il contesto della guerra fredda, con i suoi riflessi nel nostro sistema politico, a favorire atti di slealtà verso lo Stato, come le iniziative volte a depistare le indagini giudiziarie sul terrorismo delle stragi o come i collegamenti con gruppi eversivi, fino all'inizio degli anni Ottanta.

Ma anche le deviazioni più recenti hanno a che fare con i caratteri del nostro sistema politico e con l'assenza di un avvicendamento al governo del paese, che è tra gli effetti della guerra fredda. L'attività deviante che si è verificata più spesso consiste nell'acquisizione illegittima di informazioni riservate.

Come si determina? In genere, sulla base di un input proveniente dall'uno o dall'altro settore di un inamovibile schieramento di governo.

Noi abbiamo potuto constatare come ancora all'inizio di questo decennio, un ex capo del controspionaggio andasse accumulando, su richiesta del direttore del Sismi e con l'aiuto di propri informatori, pagine e pagine di notizie riservate, di pettegolezzi, di pseudoinformazioni. Il vecchio sistema politico stava per crollare e in quei dossier si può scorgere una specie di «danza sull'abisso».

In una nota c'era scritto che stava per esplodere uno scandalo intorno alla gestione della cooperazione allo sviluppo da parte di ambienti socialisti e che di questo scandalo avrebbe potuto avvantaggiarsi la sinistra democristiana; l'appunto avvertiva: «I demitiani minacciano di rivelare tutto. Bisogna cercare una contromossa o se più vi piace un controricatto». L'episodio è emblematico ed è stato segnalato in una relazione del Comitato parlamentare il 5 marzo 1996.

Ora è evidente che in questo tipo di attività siamo fuori dalle competenze istituzionali dei servizi. Oggi mi sento di dire con una certa tranquillità che non c'è più la raccolta illegittima di informazioni da parte di funzionari, a favore dell'uno o dell'altro padrino politico, perché è finita l'impunità dovuta in passato al fatto che non vi era mai stata e non era ragionevolmente prevedibile un'alternanza al governo del paese.

Se io oggi favorissi un'attività illegale nell'ambito dei servizi, domani l'onorevole Frattini o chi per lui, prendendo il mio posto, scoprirebbe il misfatto aprendo i miei cassetti. E i funzionari che volessero mettersi al servizio dell'una o dell'altra parte politica per operazioni illegittime rischierebbero mille volte di più che in passato.

Non si possono più usare gli apparati dello Stato contro i propri avversari politici, perché i funzionari sanno che il potere da cui dipendono non è inamovibile e che domani altre forze, diverse da quelle che ora governano, potranno controllare il loro operato...

FRATTINI Nell'immaginario della gente i servizi sono ancora collegati ad episodi di deviazione. Sono quindi i servizi stessi ad essere i primi interessati a una profonda riforma, a dimostrare di essere uno strumento normale di un paese normale, cioè di un paese in cui non si raccolgono notizie segrete come armi di ricatto politico.

C'è ancora molto da fare per migliorare i controlli. Faccio un solo esempio. A seguito di segnalazioni e riferimenti trovati nel famoso «dossier Achille», il nostro Comitato ha chiesto otto mesi fa al presidente del Consiglio se per caso presso il Sisde fosse conservato un dossier sulla Rai. Prodi ci ha risposto di sì. In questo caso, l'esercizio della nostra attività di controllo ha consentito al governo di trovare un documento che certamente contiene carte estranee ai fini istituzionali del Sisde. Nessuno fino a quel momento ne aveva sospettato l'esistenza. Ecco che sapere chi, quando e perché ha disposto la raccolta di quel materiale diventa un imperativo categorico.

Non è facile, purtroppo. Durante le istruttorie che si svolgono nel nostro Comitato si tende a ripararsi dietro responsabilità altrui e alla fine non c'è mai un responsabile della raccolta di informazioni riservate, qualcuno cui chiedere come mai abbia autorizzato la raccolta di spazzatura contro questo o quel giornalista o dirigente della Rai.

C'è un altro campo nel quale ci sentiamo impotenti, quello del reclutamento degli agenti. Non esiste una direttiva al riguardo...

BRUTTI Dal governo Dini in poi abbiamo bloccato le assunzioni per chiamata diretta. Certo il blocco non può durare all'infinito, ci vogliono delle regole...

FRATTINI Certo che ci vogliono. Ai servizi segreti si deve accedere in modo trasparente. Ma la trasparenza non deve far dimenticare che si tratta pur sempre di servizi segreti. Se io debbo mandare una persona a infiltrarsi fra i terroristi algerini, difficilmente potrò reclutarla con un pubblico concorso. Il presidente del Consiglio deve comunque mettere la sua sigla per dare via libera all'assunzione. È però inaccettabile che si assuma il figlio di un alto funzionario pubblico o di un magistrato il quale non solo non fa quell'operazione ma si dedica al dossieraggio. Occorre quindi stabilire la regola della responsabilizzazione massima di chi dispone l'assunzione.

Vorrei tornare sulla questione del segreto di Stato. Specialmente ora che la cooperazione fra servizi alleati tende ad accentuarsi, anche per ragioni di bilancio, e quindi ognuno tende a ritagliarsi le proprie aree di competenza, è importante rassicurare i servizi amici che i nostri agenti sono affidabili. Altrimenti veniamo tagliati fuori dal mercato internazionale delle notizie riservate. Proprio l'esigenza di copertura della cooperazione con servizi alleati è secondo me la ragione principe che può giustificare il segreto di Stato.

Un tema nodale è quello della possibilità da parte del Comitato parlamentare di controllo di entrare nel merito dell'apposizione del segreto di Stato. Vi è chi sostiene che di fronte alle spiegazioni offerte dal presidente del Consiglio circa la decisione di opporre il segreto, il Comitato non ha che due scelte:

approvare oppure no e quindi investire del caso il parlamento. Certo a noi non viene offerta la possibilità di deliberare fino in fondo la sostanza del problema, attraverso un supplemento di istruttoria. Io credo che il Comitato dovrebbe proporre un'istruttoria più approfondita e solo alla fine, analizzati tutti gli aspetti, decidere per il sì o per il no.

BRUTTI Per questo bisogna rafforzare l'autorevolezza del Comitato, restringendo il numero dei membri e affermando sanzioni severe per chi viola il dovere di riservatezza. Troviamo il modo di prevedere la decadenza dalle funzioni parlamentari: forse i problemi di costituzionalità che una previsione del genere solleva si possono risolvere.

Credo poi che debbano essere rafforzati i poteri parlamentari di controllo soprattutto in due campi: quello del bilancio e quello del controllo *ex post* sulle operazioni compiute, in modo da valutare la congruenza tra impiego delle risorse e risultati conseguiti.

FRATTINI Attualmente il nostro Comitato è composto da otto parlamentari. In altri paesi ve ne sono di più ristretti – quattro, cinque persone. Ma è certissimo che in quest'ambito non conta la rappresentatività politica quanto una scelta fiduciaria. I presidenti delle due Camere non dovrebbero limitarsi ad avallare le scelte dei gruppi parlamentari, ma assumersi una diretta responsabilità in materia. Sono anch'io convinto, poi, che occorra introdurre la possibilità di sanzioni severe contro chi viola la riservatezza dei nostri lavori.

Quanto al controllo di bilancio, vorrei osservare che ad ogni legge finanziaria – non importa se varata dalla sinistra o dalla destra – se un parlamentare tenta un blitz per prendersi i 10 miliardi che gli servono per costruire un ponte nel suo collegio elettorale, li prende dallo stanziamento per i servizi segreti. Infatti l'immagine dei servizi è tale che non c'è sottosegretario di destra o di sinistra che osi eccepire, spiegando perché al Sismi servono 150 miliardi invece che 140. Sicché si approva uno stanziamento più basso del necessario sapendo poi che con l'assestamento di bilancio di giugno si ridà ai servizi quello che è stato loro tolto e che sarebbe stato necessario dar loro fin dall'inizio, ma non lo si è fatto per non spaventare le forze politiche.

Infine, consentitemi una domanda retorica: con quale serenità un direttore del Sismi cui la finanziaria concede tot miliardi, che lui sa, lo costringerebbero a non pagare gli stipendi a partire da settembre se non arrivasse l'assestamento di bilancio, con quale serenità, dico, può programmare la sua attività d'intelligenza e controinformazione?