

1. PREMessa

Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, nel trasmettere per la prima volta dall'approvazione della legge di riforma la relazione annuale al Parlamento sull'attività da esso svolta dal 22 maggio 2008 - data della sua costituzione nella XVI legislatura - al 21 maggio 2009, intende premettere i seguenti punti fondamentali:

1. Il COPASIR rappresenta il Parlamento italiano nell'attività di controllo sul sistema di *intelligence* e negli altri compiti definiti dalla legge. Senato della Repubblica e Camera dei deputati devono essere certi che il Comitato, cui è attribuito in via esclusiva tale delicato mandato, si impegni per svolgerlo con efficacia, rigore, imparzialità e con la riservatezza necessaria a tutelare l'operato del Sistema di informazione per la sicurezza.

2. La presente relazione costituisce l'unica sintesi di questa attività resa di dominio pubblico, da cui non possono scaturire notizie di dettaglio circa le informazioni classificate acquisite. La sua funzione è di fornire ai cittadini un quadro attendibile sullo svolgimento da parte del Comitato dei compiti di vigilanza sulla correttezza dell'attività del Sistema di informazione per la sicurezza, indispensabile nella nostra Repubblica.

3. La legge n. 124 del 2007 ha significativamente accresciuto i poteri e i compiti del Comitato rispetto a quelli che la precedente legge n. 801 del 1977 aveva attribuito al Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato (Comitato SIS, anche denominato COPACO), primo organismo di vigilanza sui servizi segreti istituito nel nostro ordinamento e rispetto al quale il COPASIR, come attestato dall'articolo 45 (*Disposizioni transitorie*) della legge n. 124 del 2007, si colloca - da un punto di vista formale - in una posizione di continuità. La particolarità e delicatezza della funzione democratica del COPASIR risiede dunque, come si evince dalla legge n. 124, nella necessità di assicurare un penetrante controllo sulle specifiche attività dell'*intelligence*, nonché di svolgere le altre attività consultive e conoscitive, di cui deve essere portato a conoscenza il Parlamento - e, conseguentemente, l'opinione pubblica - senza dar corso a divulgazioni di notizie riservate che possano mettere a rischio la sicurezza nazionale.

4. La Corte costituzionale ha confermato questo ruolo centrale del COPASIR rispetto alla vigilanza sul sistema di informazione e sicurezza - ruolo peraltro già riconosciuto nella sua precedente giurisprudenza - da ultimo nella sentenza 11 marzo 2009 n. 106. Con riguardo al segreto di Stato, la Corte ha infatti precisato che spetta al COPASIR, che è l'organo

del Parlamento competente al riguardo, il controllo sulla motivazione dell'atto di conferma del segreto, nonché la valutazione di merito sulle ragioni e «sul concreto atteggiarsi della sequenza rappresentata dall'apposizione/opposizione/conferma del segreto di Stato». Viene dunque ulteriormente rafforzato il ruolo del Comitato nel controllo sull'utilizzo del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio.

5. Nel corso del primo anno della legislatura il Comitato è stato oggettivamente vincolato a concentrare la propria attività nell'esercizio della funzione consultiva. I pareri prescritti, indispensabili per dare attuazione alla legge n. 124 e quindi completare il nuovo quadro normativo, hanno infatti impegnato in maniera molto rilevante il lavoro del Comitato. Nello stesso periodo di tempo il COPASIR ha anche ritenuto di occuparsi di alcune questioni di notevole interesse per la sicurezza nazionale, su alcune delle quali ha riferito al Parlamento, come si vedrà successivamente.

Nel secondo anno il Comitato ha in programma di orientare il proprio operato verso la piena attuazione delle rilevanti novità previste dalla legge istitutiva, intensificando il controllo sul Sistema di informazione per la sicurezza. Tali attribuzioni saranno esercitate con modalità tali da non interferire con lo svolgimento delle attività operative in corso. Saranno quindi attivati tutti i poteri previsti dalla legge: accessi e sopralluoghi negli Uffici, controllo diretto della documentazione di spesa sulle operazioni concluse, audizioni di dipendenti degli Organismi, *ex* articolo 31, comma 2, della legge, richieste di atti giudiziari in deroga all'articolo 329 del codice di procedura penale; oltre alle ordinarie audizioni e acquisizioni di documenti secondo quanto previsto dalle norme in vigore.

2. ATTIVITÀ DEL COMITATO

L'articolo 35, comma 1, della legge n. 124 prevede che il Comitato riferisca annualmente al Parlamento sulla propria attività. Il Comitato ha stabilito di interpretare tale norma nel senso di far decorrere l'anno dalla data di insediamento. Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica si è costituito nella seduta del 22 maggio 2008, procedendo all'elezione con voto unanime a scrutinio segreto del presidente, senatore Francesco Rutelli, del vicepresidente, senatore Giuseppe Esposito, e del segretario, onorevole Roberto Cota. Nel primo anno il Comitato ha tenuto 48 sedute, che hanno avuto una durata complessiva di 91 ore e 25 minuti. Nel corso di tali sedute sono state audite 29 persone, è stata esaminata la prima relazione semestrale trasmessa dal Governo al Comitato, è stato espresso il parere su 13 schemi di regolamenti, secondo quanto previsto dalla legge n. 124 del 2007 a completamento della riforma introdotta con tale legge, e sono state approvate due relazioni del Comitato al Parlamento. La presente relazione dà conto dell'intera attività svolta nel periodo 22 maggio 2008 - 21 maggio 2009, suddividendo la stessa in attività di controllo (documentazione acquisita, audizioni *ex* articolo 31, sopralluo-

ghi e missioni, esame della relazione semestrale sull'attività dei Servizi); attività consultiva (pareri espressi dal Comitato ai sensi dell'articolo 32, comma 1, della legge n. 124); attività conoscitive di carattere specifico (acquisizione e mancata distruzione di dati sensibili, tratta di esseri umani, caso Telecom Pirelli, pirateria marittima, rapimenti di italiani all'estero, programmi di controllo telefonico tramite sms, segreto di Stato).

3. ATTIVITÀ DI CONTROLLO

La legge n. 124 ha determinato una significativa innovazione non solo nell'assetto dell'*intelligence*, ma anche nei poteri di controllo attribuiti al Comitato parlamentare. Sin dall'inizio della legislatura, il Comitato ha inteso operare coerentemente alle indicazioni della legge, anche rivendicando un proprio «diritto-dovere» ad essere adeguatamente informato sull'attività degli Organismi, proprio in considerazione del fatto che solo in questo modo possono realizzarsi le condizioni per sviluppare un'efficace e costruttiva azione di controllo.

È utile ricordare, in questa sede, che – rispondendo in data 2 ottobre 2008 ad una lettera dell'Autorità delegata nella quale si precisava opportunamente, in relazione al Sistema di informazione per la sicurezza, la distinzione tra funzioni di gestione proprie del Governo e compiti di controllo affidati al Parlamento – il presidente del Comitato ha sottolineato la discontinuità della legge n. 124 rispetto alla normativa precedente. Essa si sostanzia nella competenza attribuita all'organo parlamentare in materie come il segreto di Stato, la comunicazione delle nomine, il controllo delle spese e nella possibilità di acquisire «informazioni di interesse, nonché copie di atti e documenti» da parte degli appartenenti agli Organismi. Ciò corrisponde ad un'impostazione «che mira a surrogare, in una materia in cui vige un principio generale di riservatezza, il controllo democratico diffuso da parte dell'opinione pubblica e del Parlamento attraverso il ruolo attribuito ad un organismo peculiare, presieduto per legge da un rappresentante dell'opposizione. Condizione indispensabile perché questo meccanismo possa funzionare è che il Comitato sia informato con tempestività e completezza sulle questioni più rilevanti». Nella lettera veniva, inoltre, evidenziato che «la piena valorizzazione dell'organo di controllo parlamentare non deve essere vista come un limite, ma come un elemento proprio del sistema, anche in quanto può fornire un contributo decisivo a rimuovere sospetti o pregiudizi che troppo spesso hanno condizionato negativamente l'azione della nostra *intelligence* e il suo rapporto con le istituzioni rappresentative».

Va sottolineato che nel corso del periodo oggetto della presente relazione non si è registrato alcun episodio di non rispetto delle regole di riservatezza stabilite dalla legge e dal regolamento interno. Non solo le norme sono state formalmente rispettate, ma non sono neanche state mai rilasciate dichiarazioni pubbliche che potessero, magari indirettamente, comportare divulgazioni di notizie o informazioni riservate acqui-

site dal Comitato. Si tratta di un punto di notevole rilievo, indicativo di un clima di collaborazione istituzionale e di confronto positivo tra le forze politiche finora guidato dall'interesse generale anziché da strumentalizzazioni contingenti e di parte.

È evidente che la serietà e il rigore con cui il Comitato ha sviluppato la propria attività possono costituire un contributo utile per l'intero Sistema sottoposto al suo controllo; ma attraverso tale corretto comportamento si realizza anche la condizione imprescindibile senza la quale il Comitato non potrebbe svolgere pienamente la propria funzione. Solo in presenza di una piena garanzia di riservatezza, infatti, l'organo di controllo parlamentare può essere destinatario di un crescente volume di informazioni dalla cui quantità e qualità discende in ultima analisi la possibilità di poter svolgere il ruolo previsto dalla legge nei termini sopra richiamati.

La «completezza» dell'informazione di cui il Comitato può disporre è un tema più volte affrontato e oggetto di numerose iniziative. La questione non attiene solo, infatti, al ruolo del Comitato, ma investe direttamente il rapporto tra il Governo e il Parlamento in un settore estremamente delicato.

Occorre tener presente che proprio la natura necessariamente riservata degli assetti organizzativi e dell'attività degli organismi di *intelligence* hanno indotto il legislatore – da ultimo con la legge n. 124 del 2007 – a concentrare, ora rafforzandoli, in un organismo parlamentare estremamente ristretto i poteri conoscitivi e di controllo del Parlamento. Il Comitato diviene così l'unico depositario di tali funzioni e il mancato esercizio di esse finirebbe per rappresentare la caduta di qualsiasi momento di controllo parlamentare sull'attività dei Servizi.

Il Comitato si è impegnato fino ad ora per realizzare le condizioni indispensabili a rendere praticabile e non eludibile questo percorso istituzionale. In futuro si procederà con determinazione ancora maggiore su questa strada, incrementando l'attività di controllo anche attraverso la formulazione di richieste di informazioni indispensabili a svolgere i propri compiti, nei limiti di quanto stabilito dalla legge.

Coerentemente con tale impostazione, in data 22 ottobre 2008, è stata inviata dal presidente del Comitato alla procura della Repubblica di Roma una denuncia in seguito alla pubblicazione su un quotidiano di alcuni stralci della relazione semestrale relativa alla prima parte del 2008 classificata «segreta» e, in data 10 dicembre 2008, con riferimento ad alcuni articoli di stampa concernenti la struttura dei Servizi, dopo lo svolgimento di una seduta sull'argomento svoltasi il 3 dicembre, sono stati richiesti al sottosegretario Letta chiarimenti specifici. In particolare, il Comitato ha stigmatizzato la divulgazione di notizie e documenti riservati «che determina un grave nocumento alla immagine e alla funzionalità delle strutture preposte alla sicurezza nazionale» ed ha manifestato l'avviso «che debba essere fatta piena luce sulla responsabilità della nuova fuga di notizie sia attraverso un'inchiesta interna sia attraverso l'interessamento dell'Autorità giudiziaria». In entrambe le circostanze, il Comitato non ha avuto notizie di sviluppi successivi né sul piano giudiziario, né sul piano disciplinare. In

ogni caso, le fughe di notizie e la loro pubblicazione, specie alla vigilia o comunque in prossimità di sedute o attività del Comitato, sono apparse legate a tentativi di condizionarne valutazioni ed operato.

Nella medesima occasione, poiché le notizie di stampa avevano riguardato il problema del reclutamento del personale dei Servizi, il Comitato ha richiesto all'Autorità delegata «ogni possibile elemento concernente i criteri di selezione seguiti, la qualificazione, gradi, titoli di studio e precedenti esperienze di lavoro» e la prevista destinazione operativa del personale individuato e in parte assunto. Ciò anche in considerazione del fatto che la legge n. 124 ha stabilito che l'assunzione presso gli organismi debba avvenire attraverso procedure concorsuali e che il regolamento attuativo ha recepito questa impostazione prevedendo la possibilità di assunzioni sulla base dei meccanismi preesistenti solo in caso di procedure già avviate. Il Comitato ha quindi precisato che tale impostazione «risponde sia a una ineludibile esigenza di trasparenza sia alla necessità di migliorare la qualità del personale che opera nei Servizi attraverso una selezione idonea e rigorosa».

In data 19 gennaio 2009 il sottosegretario Letta ha fornito gli elementi di risposta richiesti, esplicitando le motivazioni che hanno determinato la realizzazione di un certo numero di inquadramenti straordinari, peraltro di numero inferiore a quello indicato nelle notizie di stampa, e descrivendo in modo analitico il quadro della situazione del personale.

Il Comitato ritiene di dover proseguire e accentuare anche in questo settore la propria attività di controllo, utilizzando tutti gli strumenti messi a disposizione dalla legge in modo rigoroso e con spirito di assoluta lealtà istituzionale, particolarmente per verificare l'adeguatezza e l'efficacia organizzativa, funzionale ed operativa del sistema rispetto ai compiti ad esso assegnati dalla legge, alle risorse disponibili, alla necessità di crescente qualificazione e specializzazione del personale.

Al riguardo, il Comitato ritiene di dover approfondire l'esperienza di Agenzie e Servizi di *intelligence* di altri Paesi, specie «alleati», dove le esigenze di riservatezza e di affidabilità non sembrano essere compromesse da sistemi di selezione del personale avviati in base a procedure «aperte» attraverso le quali la ricerca della qualità e anche dell'eccellenza – di cui il nostro sistema di sicurezza ha urgente bisogno – non è limitato al personale militare e delle forze dell'ordine, ma è esteso alle università, a centri di ricerca, ad aree tecnico-scientifiche di alta specializzazione. Una moderna visione dell'*intelligence* e della sua missione richiede oggettivamente un salto di qualità dinanzi a minacce, da quelle finanziarie a quelle di proliferazione, che attentano alla sicurezza nazionale.

3.1. Documentazione acquisita

L'archivio del Comitato, cui sovrintende il Presidente, ai sensi dell'articolo 14 del regolamento interno, consta, a partire dall'inizio della XVI legislatura fino al 21 maggio 2009, di 332 unità documentali raccolte in 76 fascicoli, per un totale di circa 11.100 pagine. Il regime dei docu-

menti è disciplinato dall'articolo 37, commi 2 e 3, della legge istitutiva e dall'articolo 12 del regolamento interno.

La documentazione acquisita all'archivio può pervenire attraverso molteplici canali.

3.1.1. Documenti trasmessi periodicamente al Comitato

Tre pubblicazioni pervengono a cadenza periodica e sono curate dagli Organismi di informazione per la sicurezza.

Il DIS fino all'ottobre 2008 ha trasmesso, a cadenza settimanale, un opuscolo denominato dapprima «Resoconto *briefing*» e poi «Resoconto delle principali notizie all'attenzione», contenente un quadro essenziale sui principali avvenimenti considerati di maggior interesse per l'*intelligence*, in Italia e all'estero. Dopo una pausa di alcuni mesi, a partire dal 3 febbraio 2009, è stato concepito un nuovo elaborato, sempre a cadenza settimanale, denominato «Focus», che costituisce una integrazione tra dati informativi classificati ed elementi provenienti da fonti aperte, istituzionali e non, ed è composto da un approfondimento specifico (il focus appunto) su un tema ritenuto di prioritario interesse, e da *flash* su ulteriori notizie meritevoli di attenzione, individuate tenendo conto delle competenze dei dicasteri nelle tematiche concernenti la sicurezza nazionale. Tale pubblicazione, su cui il Comitato ha espresso apprezzamento, costituisce un significativo passo avanti rispetto ai contributi informativi del passato da parte del CESIS prima e poi del DIS, evidenziando maggiore profondità di analisi combinata a capacità di sintesi.

Pubblicazione periodica dell'AISE, e già del SISMi, è il mensile «Sommario indicatori allarmi». Tale documento individua due tipologie di *warning* o indicatori di crisi: la prima riguarda i Paesi, le aree internazionali o attività transnazionali che hanno una diretta ripercussione sugli interessi nazionali e che pertanto richiedono uno specifico livello di attenzione *intelligence*; la seconda concerne situazioni il cui sbocco potrebbe avere impatto sugli interessi nazionali e che pertanto richiedono un attento monitoraggio. La pubblicazione mensile costituisce peraltro un elaborato che sintetizza quanto illustrato nei documenti diramati quotidianamente dall'Agenzia agli organi competenti.

Cadenza mensile ha anche la pubblicazione periodica dell'AISI, il «Sommario informativo», che illustra le principali evidenze del periodo di riferimento in relazione all'eversione, alle «campagne di lotta», alle conflittualità estremistiche, a fenomeni di violenza sociale e sportiva, alle minacce islamiste, alla criminalità organizzata nazionale e transnazionale, all'immigrazione clandestina e, con particolare riguardo agli ultimi numeri, anche per effetto di sollecitazioni del Comitato in tal senso, alla criminalità economica e alla tutela economico-finanziaria del nostro Paese.

La documentazione periodica cui si è fatto testé cenno consiste in pubblicazioni che gli Organismi trasmettono a tutti gli interlocutori istitu-

zionali interessati oltre che al Comitato, per effetto di una prassi consolidatasi ben prima dell'entrata in vigore della legge n. 124.

3.1.2. Comunicazioni e informative trasmesse in adempimento ad obblighi di legge

A parte le funzioni consultive previste dall'articolo 32 della legge istitutiva, cui sarà dedicata una parte della presente relazione, altri articoli della legge obbligano il Governo ad effettuare, fissandone in certi casi anche le scadenze temporali, determinate comunicazioni, che a pieno titolo assumono natura di documenti di archivio. Iniziando dalle previsioni di cui al comma 1 dell'articolo 33, sono pervenute finora al Comitato due relazioni semestrali sull'attività dei Servizi di informazione per la sicurezza, che per legge devono contenere «un'analisi della situazione e dei pericoli per la sicurezza». Si rimanda al punto 3.4 della presente relazione, dedicato a questo specifico atto del Governo. Il comma 2 dell'articolo citato prevede la comunicazione di tutti i regolamenti e le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri che riguardano le materie di competenza del Comitato, nonché i decreti e i regolamenti concernenti l'organizzazione e lo stato del contingente speciale di cui all'articolo 21. Si tratta, unitamente al comma successivo, di una norma finalizzata a rendere il Comitato informato sull'intero quadro normativo concernente il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, ivi compresi i provvedimenti classificati. Mentre si sono avute trasmissioni di atti normativi di cui al comma 2, finora non sono stati comunicati regolamenti ai sensi del comma 3 (che dunque non risultano essere stati emanati).

Come noto, uno dei punti più innovativi della legge, quanto alla operatività dei Servizi, è stata la previsione e la dettagliata disciplina delle procedure di autorizzazione delle condotte previste dalla legge come reato (garanzie funzionali), di cui all'articolo 18 della legge n. 124. L'articolo 33, comma 4, prevede che tali condotte e quelle di cui all'articolo 4 del decreto legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, siano oggetto di informativa al Comitato entro trenta giorni dalla data di conclusione delle operazioni. Il Comitato è stato informato, ai sensi di tale norma e nei termini temporali da esso previsti, di due operazioni coperte da garanzia funzionale secondo le procedure di legge, svolte entrambe dall'AISI.

Molteplici sono state invece le informative concernenti le condotte di cui al citato articolo 4 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155.

Tali condotte riguardano le attività di intercettazione di comunicazioni o di conversazioni, anche per via telematica, nonché quelle tra presenti (cosiddette intercettazioni ambientali), ovvero il tracciamento delle comunicazioni telefoniche e telematiche e l'acquisizione dei dati esterni relativi alle comunicazioni telefoniche o telematiche intercorse e l'acquisizione di ogni altra informazione utile in possesso degli operatori di telecomunicazioni, rispettivamente previste dai commi 1 e 3 dell'articolo 226

delle norme di attuazione del codice di procedura penale. I Servizi di informazione per la sicurezza possono richiedere l'autorizzazione allo svolgimento di tali attività quando ritenute indispensabili per la prevenzione di attività terroristiche, di eversione dell'ordinamento costituzionale o del crimine organizzato di stampo mafioso.

Sono pervenute al Comitato comunicazioni riguardanti attività di acquisizione di dati storico anagrafici e/o di tabulati e di intercettazioni anche ambientali da parte dell'AISE e, in numero più elevato in conseguenza delle nuove competenze, da parte dell'AISI.

Le richieste di autorizzazione allo svolgimento delle attività in parola sono state inoltrate dalle Agenzie ai Procuratori generali presso le competenti Corti di appello.

Le richieste sono sempre motivate da indispensabili esigenze di prevenzione connesse ad attività d'*intelligence*.

Non si sono registrate finora comunicazioni di richieste fatte al Presidente del Consiglio dall'autorità giudiziaria circa l'esistenza del segreto di Stato relativamente a comunicazioni di servizio degli appartenenti al DIS e ai Servizi, acquisite tramite intercettazione, di cui all'articolo 270-bis del codice di procedura penale, introdotto dall'articolo 28 della legge, nonché delle relative determinazioni (comunicazioni da effettuare «tempestivamente» ai sensi dell'articolo 33, comma 5).

Le comunicazioni previste dal comma 6, aventi per oggetto l'istituzione di archivi del DIS e dei Servizi, non hanno trovato pratica attuazione anche perché, nel periodo cui si riferisce la presente relazione, non era ancora stato approvato definitivamente il regolamento in materia di archivi di cui all'articolo 10 della legge.

Sempre per ragioni legate al procedimento di approvazione dei regolamenti di attuazione della legge, non si sono avute ancora trasmissioni del consuntivo della gestione finanziaria delle spese ordinarie insieme alla relazione della Corte dei Conti (articolo 30, comma 3, lettera g).

Le comunicazioni formali circa la determinazione dell'ammontare annuo delle risorse finanziarie per i Servizi e per il DIS, su cui il Presidente del Consiglio ha competenza esclusiva, (articolo 1, comma 1, lettera f) e della conseguente ripartizione tra DIS, AISE e AISI dello stanziamento contenuto in apposita unità previsionale di base e di eventuali variazioni in corso d'anno, sono pervenute solo in data 7 luglio 2009.

La ripartizione dovrebbe essere effettuata all'inizio di ogni esercizio finanziario dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del CISR e sentiti i responsabili del DIS e dei Servizi, con l'indicazione delle somme da destinare ai fondi ordinari e ai fondi riservati (articolo 29, comma 2).

Per ciò che concerne la trasmissione senza ritardo dei provvedimenti motivati con cui il Presidente del Consiglio dispone una o più proroghe del vincolo del segreto di Stato, a seguito di richiesta di accesso da parte