

entrata in vigore da quasi un anno e non ancora attuata nella sua gran parte a causa dell'anticipata conclusione della legislatura, ha esaminato gli schemi trasmessi nelle sedute del 16, 22, 24 e 29 luglio 2008.

Il Comitato ha espresso all'unanimità i propri pareri favorevoli con ventisei osservazioni e quarantasette condizioni nella riunione del 29 luglio 2008, in anticipo, quindi, rispetto al termine di trenta giorni, eventualmente prorogabile di altri quindici, previsto all'articolo 32, comma 1.

Nell'espletamento della propria attività consultiva il Comitato, nel rispetto del principio di leale collaborazione che sempre deve ispirare i rapporti tra istituzioni dello Stato, ha inteso seguire alcune linee guida, i cui fondamenti si rinvengono nelle stesse competenze che la legge n. 124 gli attribuisce.

Innanzitutto, il Comitato ha verificato che le norme regolamentari sottoposte al suo esame fossero pienamente rispondenti ai criteri direttivi previsti per alcuni regolamenti nella legge n. 124 del 2007, nonché, più in generale, ai principi e dettami desumibili dalla medesima legge.

A questo riguardo, in considerazione del carattere di riservatezza proprio dei regolamenti e delle strutture da essi disciplinate, è opportuno segnalare che il Comitato è l'unica sede esterna al Governo in cui possa verificarsi la congruità delle norme regolamentari alla legge, non potendo aver luogo su tali norme alcun altro controllo né del Parlamento, né giurisdizionale, né da parte dell'opinione pubblica. Di qui la particolare delicatezza del ruolo assolto dal Comitato rispetto al Sistema di informazione per la sicurezza e, quindi, nella fattispecie, dei pareri da esso espressi che, ancorché non vincolanti, devono essere considerati come l'espressione unica e sostanzialmente definitiva della volontà del Parlamento, salva l'ipotesi estrema, prevista dalla legge, che il Comitato decida di riferire alle Camere.

Il Comitato nell'esaminare gli schemi di regolamenti ha verificato che le norme attuative della legge assicurassero il perseguimento di una maggiore funzionalità ed efficienza dei Servizi di informazione per la sicurezza, anche attraverso una razionalizzazione delle loro strutture organizzative. In tal senso deve essere intesa, ad esempio, la condizione con cui, in riferimento al regolamento sul personale, si è richiesto di incrementare progressivamente la quota di addetti con funzioni operative rispetto a quella destinata ad attività amministrative. Per quanto riguarda le assunzioni dirette, è stata richiesta l'adozione di criteri particolarmente rigorosi.

In altra condizione, riferita agli schemi di regolamenti concernenti la disciplina dell'organizzazione di AISE e di AISI, il Comitato ha richiesto che fossero adottate norme organizzative volte a definire in modo speculare le loro competenze e a disciplinare in maniera omogenea i loro rapporti, introducendo un obbligo di leale e costante collaborazione nei settori di comune interesse.

Le condizioni hanno riguardato inoltre l'assetto dei vertici del DIS e delle Agenzie, l'obbligo di comunicazione preventiva al COPASIR dell'articolazione degli uffici, le modalità di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio centrale degli Archivi e dell'Ufficio ispettivo, taluni aspetti ri-

guardanti la procedura per l'opposizione del segreto di Stato, il personale di diretta collaborazione dei direttori, le strutture periferiche delle Agenzie, taluni profili concernenti i procedimenti disciplinari e di valutazione del personale e le modalità di conservazione della documentazione relativa alle spese riservate.

Il Governo ha recepito pressoché integralmente le condizioni e osservazioni formulate dal Comitato, a conferma dell'eccellente rapporto di collaborazione esistente con l'Esecutivo sugli strumenti istituzionali concernenti la sicurezza nazionale; un rapporto che risponde alle rispettive esigenze di assicurare un'efficace e corretta gestione dei Servizi di sicurezza e un più soddisfacente ruolo dell'organismo parlamentare.

Le disposizioni regolamentari sono state emanate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri numeri 1, 2, 3, 4 e 5 del 1° agosto 2008 e sono entrati in vigore il 10 settembre 2008.

Gli altri otto schemi di regolamenti sono stati trasmessi dal Governo lo scorso 16 marzo ed esaminati dal Comitato nelle sedute del 21, 28 e 29 aprile 2009.

Nella circostanza, attesa la complessità e tecnicità dei testi, il Comitato ha ritenuto di avvalersi, dandone comunicazione all'Autorità delegata, della proroga di quindici giorni, stabilita all'articolo 32, comma 4, della legge n. 124, del termine di trenta giorni che la medesima disposizione prevede in prima istanza per l'esame degli schemi di regolamenti, ed ha trasmesso in data 30 aprile 2009 i propri pareri favorevoli, adottati all'unanimità, contenenti trentatre condizioni e sette osservazioni.

Le disposizioni regolamentari sono state emanate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri numeri 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 e 10 del 12 giugno 2009. Con la loro entrata in vigore il 21 luglio 2009 (con l'eccezione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 7, concernente le classifiche di segretezza, che entrerà in vigore il 4 settembre 2009) è stata così data effettiva attuazione alla riforma dell'*intelligence*, rendendo la legge n. 124 concretamente operativa in tutti i suoi aspetti.

Al momento in cui questa relazione è stata approvata, tra gli schemi di regolamenti previsti dalla legge n. 124 da inviare al Comitato per il parere manca ancora quello destinato a disciplinare i rapporti tra RIS e AISE, previsto all'articolo 8, comma 2, della legge n. 124 e che il Governo si è impegnato a sottoporre all'attenzione del COPASIR non appena sarà stata terminata la redazione del testo, che ha peraltro presentato profili di particolare complessità tecnica.

Con riferimento ai regolamenti pervenuti in data 16 marzo 2009 il Comitato, nel verificare la congruità delle norme regolamentari alle disposizioni della legge di riforma, ha preso positivamente atto della decisione dell'Esecutivo di rivedere il suo precedente orientamento, assunto nel regolamento concernente l'organizzazione del DIS, di rimettere a provvedimenti interdirettoriali la normativa concernente la disciplina dell'attività ispettiva e degli archivi. Su tale scelta, la quale comportava il rischio che le norme regolanti tali ambiti di attività dei Servizi fossero sottratte al controllo parlamentare, il Comitato, dopo le forti perplessità inizial-

mente manifestate, aveva espresso parere favorevole a condizione che detti provvedimenti e le loro successive modifiche fossero previamente trasmessi al Comitato stesso.

Il Governo è successivamente tornato sulla propria decisione, trasmettendo al Comitato due schemi di regolamenti disciplinanti, rispettivamente, l'attività ispettiva e gli archivi.

L'esame di questi due schemi di regolamenti si è rivelato particolarmente impegnativo. Il Comitato, anche alla luce di una lettura sistematica del complesso delle norme, ha riconsiderato taluni profili inizialmente ricompresi nei criteri per l'adozione dei provvedimenti interdirettoriali, ed ha espresso la propria valutazione su aspetti delicati, ritenuti meritevoli di attenzione, nella consapevolezza anche di quanto la disciplina dell'Ufficio ispettivo e dell'Ufficio centrale degli archivi qualificchi in modo significativo la legge di riforma.

Con riferimento a quest'ultimo schema di regolamento, il Comitato ha formulato diverse condizioni finalizzate a renderne il testo più aderente alle previsioni e allo spirito della legge. Così, ad esempio, ha richiesto espressamente in una condizione che il trasferimento della documentazione relativa all'attività info-operativa agli archivi storici abbia luogo con modalità e tempi coerenti con quelli previsti dalle disposizioni della legge relativamente alla disciplina delle classifiche di segretezza, definendo al contempo, anche un criterio per l'individuazione della decorrenza del termine stesso. Fine ultimo della richiesta del Comitato è stato, dunque, quello di garantire tempi certi per la declassifica dei documenti, coerentemente con le previsioni in materia della legge, evitando che in sede di attuazione della stessa potessero essere introdotte previsioni regolamentari che ne potessero alterare la *ratio*.

Tale condizione ha ricevuto una parziale attuazione, non essendo stata recepita nella parte in cui prevedeva che fosse definito un criterio per l'individuazione della decorrenza del termine che, diverso da quello indicato nel regolamento, facesse piuttosto riferimento alla singola unità documentale ovvero che precisasse che «l'atto più recente» non deve riguardare adempimenti meramente formali, privi di qualsiasi contenuto sostanziale.

Questo mancato recepimento ha l'effetto di rendere incerta la determinazione del *dies a quo* per il versamento dei documenti sia agli archivi storici del DIS sia all'Archivio centrale dello Stato.

Il Governo ha, altresì, ritenuto di non dover accogliere, sempre in materia di archivi, un'altra condizione con cui si richiedeva di esplicitare che la richiesta di consultazione dei documenti conservati presso gli archivi storici del DIS potesse essere formulata anche per motivi storici e di studio e che dell'articolazione appositamente preposta nell'ambito del DIS per vagliare le istanze di accesso dovesse far parte anche un rappresentante dell'amministrazione archivistica. Dal mancato accoglimento di tali previsioni può derivare una interpretazione della norma tale per cui i predetti documenti dei Servizi non potranno essere consultati, prima del loro versamento all'Archivio centrale dello Stato.

Il Comitato si riserva – anche sulla base di un approfondimento comparativo circa il versamento di analoghi documenti da parte di altre amministrazioni dello Stato – di richiedere la modifica di queste procedure.

In altra condizione, il Comitato ha chiesto la riformulazione di alcune disposizioni, al fine di assicurare all'Ufficio centrale per gli archivi (UCA) quel ruolo e quella funzione che la legge gli attribuisce nel sistema di gestione degli archivi del DIS e dei Servizi. Conseguentemente le disposizioni regolamentari dovrebbero precisare in maniera inequivoca che l'attuazione delle norme che disciplinano il funzionamento e l'accesso agli archivi deve essere demandata esclusivamente all'Ufficio centrale per gli archivi e che il manuale di gestione documentale, il titolario di archivio e il massimario di conservazione e di scarto siano predisposti dall'UCA tenendo conto della specificità degli organismi.

Tale condizione è stata accolta solo nella parte in cui prevede che sia attribuita all'UCA la formulazione del titolario e del massimario d'archivio (ai fini dello scarto).

Nell'espletamento della propria attività consultiva il Comitato ha poi ravvisato l'esigenza che anche nelle norme secondarie attuative della legge fossero contenute disposizioni che andassero nella direzione di un rafforzamento del proprio ruolo di controllo, attraverso la previsione dell'attivazione di maggiori flussi informativi dal Sistema di informazioni per la sicurezza all'organismo parlamentare. In questo senso vanno alcune condizioni, peraltro recepite dal Governo, nelle quali si prevede, in aggiunta a quanto già stabilito nella legge, la trasmissione al Comitato di ulteriori documenti e relazioni da parte di DIS, AISE e AISI. Così, ad esempio, con riferimento allo schema di regolamento concernente l'accesso di DIS, AISE e AISI agli archivi informatici, il Comitato ha ritenuto di prevedere in una condizione l'obbligo per gli organismi di comunicare allo stesso Comitato, nell'ambito della relazione semestrale, i criteri di acquisizione dei dati personali raccolti dai Servizi di informazione, anche a consuntivo di ogni periodo di attività. Analogamente, anche con riguardo allo schema di regolamento concernente le modalità di rilascio, conservazione e durata di validità dei documenti di identità e di copertura, è stata prevista una condizione con cui si è richiesto che nella relazione semestrale al Comitato siano contenuti i dati quantitativi relativi all'utilizzazione di documenti di identificazione e di copertura da parte dei Servizi di informazione per la sicurezza.

Per quanto riguarda lo schema di regolamento concernente la scuola di formazione, in una condizione è stata richiesta la riformulazione di un articolo nel senso di stabilire espressamente, come d'altra parte è previsto all'articolo 11, comma 1, della legge n. 124, che è istituita nell'ambito del DIS una scuola unica per la formazione del personale dello stesso DIS e delle due Agenzie. Coerentemente, il Comitato ha anche richiesto, in altra condizione, che nel regolamento attuativo si precisi che l'attribuzione dell'addestramento alle unità specialistiche delle Agenzie ha carattere transitorio. Il Comitato ha altresì richiesto che il regolamento contenga una di-

sposizione che preveda il trasferimento delle risorse finanziarie e strumentali necessarie all'istituzione della Scuola.

Nella direzione di un rafforzamento delle strutture e degli strumenti di controllo interno vanno poi le condizioni e le osservazioni concernenti lo schema di regolamento sull'attività ispettiva, in relazione al quale il parere del Comitato si è ispirato all'esigenza di salvaguardare l'autonomia e l'indipendenza riconosciuta agli ispettori dalla legge n. 124, nella convinzione che un rafforzamento del loro ruolo possa consentire un più efficace esercizio delle indispensabili funzioni di controllo da parte sia dell'autorità di governo, responsabile politicamente degli indirizzi e dell'attività degli organismi, sia del Parlamento, che la esercita attraverso il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica. Da questo punto di vista il Comitato esprime una valutazione negativa rispetto al recepimento solo parziale della condizione volta a ottenere che lo stesso Comitato fosse tempestivamente informato dell'avvio di inchieste interne affidate agli ispettori e all'esito delle stesse. Ciò perché la soluzione prescelta - di trasmettere le informazioni nell'ambito della relazione semestrale - può determinare un ritardo anche grave nella conoscenza da parte del Comitato di elementi essenziali per l'efficace svolgimento delle sue funzioni di controllo.

Il Governo ha infine sottoposto al parere del Comitato, come peraltro previsto dall'articolo 32, comma 1, della legge n. 124 del 2007, alcune modifiche alle disposizioni regolamentari precedentemente adottate. Su una di esse, aderendo ad una specifica condizione del Comitato, il Governo ha modificato alcune disposizioni concernenti il reclutamento degli ispettori.

5. ARGOMENTI SPECIFICI TRATTATI DAL COMITATO

L'articolo 30, comma 2, della legge n. 124 del 2007 stabilisce che «il Comitato verifica, in modo sistematico e continuativo, che l'attività del Sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni».

Il Comitato reputa che nelle nozioni di interesse e difesa della Repubblica, di cui alla citata disposizione, rientrino anche argomenti specifici rispetto ai quali era necessario che si focalizzasse in misura maggiore che in passato l'attenzione delle nostre Agenzie, come d'altra parte avviene in molti altri paesi, nei quali i servizi di sicurezza sono soliti redigere per l'autorità politica anche analisi di medio e lungo periodo su temi particolarmente delicati per le possibili implicazioni per la sicurezza nazionale. Ad esempio, quelli concernenti l'attività dei fondi sovrani, ovvero, più in generale, l'impatto dei mutamenti nell'economia mondiale sulla sicurezza del Paese; la sicurezza degli approvvigionamenti energetici; l'andamento dei flussi migratori legali e illegali, e, più specificamente, la tratta degli esseri umani.

Il Comitato ha deliberato di occuparsi anche di tali tematiche, avviando un'attività conoscitiva; in un caso essa si è concretizzata in una specifica relazione al Parlamento, mentre in altri l'attività istruttoria è ancora in corso.

Il Comitato ha iniziato ad affrontare il tema dei condizionamenti per la sicurezza nazionale derivanti dall'azione dei fondi sovrani, e, più in generale, dall'evoluzione della crisi finanziaria internazionale attraverso alcune specifiche audizioni.

Una prima audizione di carattere generale sugli argomenti indicati si è svolta nella seduta n. 7 del 30 giugno 2008 ed ha interessato l'ex segretario di stato USA Henry Kissinger. Hanno partecipato all'audizione anche l'amministratore delegato dell'Enel, dottor Fulvio Conti, il direttore generale di Finmeccanica, dottor Giorgio Zappa, e il direttore delle strategie e sviluppo dell'Eni, dottor Leonardo Maugeri. In tale occasione si è svolta una discussione sugli scenari internazionali sia con riferimento ai problemi derivanti dall'approvvigionamento energetico, sia relativamente alle prevedibili conseguenze dell'evoluzione della crisi finanziaria ed economica.

Nella seduta n. 20 del 21 ottobre 2008, il Comandante generale della Guardia di Finanza, tra gli altri argomenti trattati, ha fornito elementi conoscitivi sull'attività dei principali fondi sovrani operanti nel nostro Paese. La Guardia di Finanza ha successivamente prodotto un documento sulla stessa materia.

Nella seduta n. 28 dell'11 dicembre 2008 si è svolta l'audizione del dottor Lorenzo Bini Smaghi, membro del Comitato esecutivo della Banca centrale europea. Il dottor Bini Smaghi ha affrontato, in particolare, il tema dei fondi sovrani, sia con riferimento alla loro genesi, sia relativamente al ruolo che svolgono attualmente e che potrebbero assumere in futuro. Si è soffermato poi sulle azioni intraprese dalla Comunità internazionale e soprattutto dalla Commissione europea per assicurare parità di trattamento e garanzie sulle modalità della *governance* e sulle ricadute per gli assetti strategici dei singoli Stati.

5.1. Relazioni trasmesse al Parlamento

Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica nel corso del suo primo anno di attività ha affrontato temi e svolto approfondimenti sui quali ha poi ritenuto doveroso informare le Camere trasmettendo, ai sensi dell'articolo 35, comma 2, della legge 3 agosto 2007, n. 124, due relazioni al Parlamento.

5.1.1. Acquisizione e mancata distruzione di dati sensibili

Sulla base della competenza di cui all'articolo 30, comma 2, della legge 3 agosto 2007, n. 124, il Comitato, avendo appreso da notizie di stampa della presunta acquisizione di materiali classificati di pertinenza di personale dei Servizi, e della possibile formazione di archivi concernenti anche appartenenti ai Servizi nell'ambito delle inchieste condotte dalla Procura della Repubblica di Catanzaro, ha ritenuto – su proposta di alcuni componenti – di richiedere alla Procura generale di Catanzaro «copia di tutti gli atti e documenti relativi al suddetto procedimento che

riguardino profili di specifica competenza del Comitato medesimo». Tale documentazione è stata richiesta dal Comitato ai sensi dell'articolo 31, comma 5, della legge n. 124, a norma del quale «il Comitato può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relative a indagini e inchieste parlamentari».

In data 12 febbraio 2009 il Comitato ha approvato e trasmesso alle Presidenze delle Camere la Relazione sui rischi per l'efficienza dei Servizi di informazione per la sicurezza derivanti dall'acquisizione e mancata distruzione di dati sensibili per la sicurezza della Repubblica (Documento XXXIV, n. 1 - XVI legislatura).

Il Comitato ha considerato suo preciso dovere istituzionale esprimere grande preoccupazione per le ripercussioni che questa vicenda avrebbe potuto avere sulla sicurezza delle comunicazioni tra appartenenti ai Servizi e loro interlocutori esterni al sistema della sicurezza, siano essi operatori della sicurezza o fonti informative, e ha ritenuto doveroso esprimere preoccupazione per potenziali rischi concernenti la credibilità delle nostre agenzie nei loro rapporti con gli omologhi organismi di *intelligence* degli altri Paesi.

L'indagine e la conseguente relazione, coerentemente con le prescrizioni normative relative alle competenze del Comitato e con l'impostazione data fin dal principio ai lavori, è stata circoscritta alle vicende riguardanti il personale dei Servizi di informazione per la sicurezza e ai rischi che potessero derivare per la loro efficienza.

Il Comitato ha svolto un'approfondita riflessione sulle circostanze che hanno reso possibili le evenienze descritte nella relazione al fine di valutare i necessari eventuali interventi normativi. Per tutelare le capacità operative dei Servizi sono apparse senz'altro opportune modifiche che potrebbero sostanzarsi nell'estensione ai dati di traffico telefonico, che consentono di individuare anche gli spostamenti del possessore di un telefono cellulare, del regime previsto all'articolo 28 della legge n. 124 per le intercettazioni telefoniche. Tale esigenza è stata recepita in una proposta del Governo inserita nel maxi-emendamento al disegno di legge sulle intercettazioni telefoniche recentemente approvato dalla Camera e su cui è stata posta la questione di fiducia. Nella proposta del Governo sono peraltro disciplinati ulteriori profili concernenti le comunicazioni di servizio di appartenenti al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza e ai Servizi di informazione per la sicurezza. Le modalità di svolgimento, in prima lettura, dei lavori parlamentari hanno impedito che su tali aspetti ulteriori si utilizzasse quel confronto basato sulla ricerca della condivisione tra maggioranza e opposizione che ha caratterizzato sia l'approvazione della legge n. 124, sia le successive modifiche. Il Comitato ha valutato positivamente l'impegno assunto dal Governo ad affrontare nuovamente la questione nel corso della seconda lettura al Senato.

Con riferimento ai rischi per l'efficienza dei Servizi di informazione per la sicurezza derivanti dall'acquisizione e mancata distruzione di dati

sensibili per la sicurezza della Repubblica, il Comitato ha peraltro osservato che le comunicazioni rese dai responsabili dei Servizi nel corso delle audizioni a proposito delle criticità evidenziate nella relazione non sono apparse soddisfacenti. Di fronte ad accertamenti informativi tanto rilevanti e sensibili, il Comitato ha segnalato un'insufficiente percezione da parte del nostro Sistema di informazione per la sicurezza dei rischi che ne conseguono.

Avendo peraltro rilevato, nel corso delle proprie acquisizioni, talune anomalie particolarmente significative di carattere istituzionale, il Comitato ha ritenuto di doverle segnalare in una comunicazione diretta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati inviata il 19 febbraio 2009.

Nella comunicazione ai Presidenti delle Camere è stata rilevata la criticità dell'utilizzazione, da parte dell'autorità giudiziaria, di un consulente privato per lo svolgimento di attività particolarmente delicate in luogo della polizia giudiziaria con modalità tali da destare notevoli interrogativi. Ad avviso del Comitato, le attività dei consulenti andrebbero limitate a quelle specialistiche assolutamente strumentali rispetto al ruolo proprio del magistrato e degli organi di polizia giudiziaria, creando le condizioni per le quali resti affidato a strutture pubbliche lo svolgimento di attività che si integrano direttamente con le indagini e che concernono il trattamento e la conservazione di dati sensibili.

Il Comitato aveva altresì richiesto al riguardo che fossero assicurati alle forze di polizia i necessari investimenti e approvate adeguate ipotesi di modifica legislativa.

Tale comunicazione è stata illustrata dal presidente Rutelli ed esaminata in un'apposita Conferenza dei Presidenti dei gruppi svoltasi alla Camera il 26 febbraio 2009.

La discussione parlamentare sulla relazione si è tenuta nell'aula del Senato della Repubblica il 10 marzo 2009 alla presenza del Ministro della giustizia.

In data 7 febbraio 2009 il sottosegretario Letta ha scritto al Presidente del Comitato per richiedere l'acquisizione della documentazione riguardante utenze riconducibili ad articolazioni del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, al fine di valutare l'apposizione del segreto di Stato sui relativi dati telefonici attualmente detenuti dalla Procura della Repubblica di Roma.

Il Comitato si è pronunciato favorevolmente alla trasmissione della documentazione al fine di consentire al Presidente del Consiglio dei ministri di poter valutare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio delle proprie attribuzioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*) della legge n. 124 del 2007. Pertanto, in data 25 febbraio il presidente Rutelli ha provveduto all'invio della documentazione richiesta.

Come successivamente comunicato dall'Autorità delegata con lettera del 29 maggio 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri, in base a quanto stabilito dall'articolo 39, comma 4, della legge n. 124, ha disposto l'apposizione del segreto di Stato su tutti i dati acquisiti nell'ambito delle

inchieste giudiziarie condotte dalla Procura della Repubblica di Catanzaro e relativi alle utenze, attive e dismesse, riferibili al Sistema di informazione per la sicurezza. Il Comitato nella seduta dell'8 luglio 2009 ha preso atto di tale decisione.

5.1.2. Tratta di esseri umani

Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, nel mese di luglio 2008, ha deliberato su proposta del Presidente l'inizio dell'attività di indagine sul tema della tratta di esseri umani, con l'obiettivo di giungere alla redazione di una completa e articolata relazione al Parlamento. A tale proposito ha avviato una collaborazione con la sezione italiana dell'organismo internazionale UNICRI (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*).

Il Presidente nel settembre 2008 ha predisposto e trasmesso ai componenti del Comitato una prima bozza di relazione contenente, tra l'altro, l'illustrazione della normativa internazionale e nazionale, l'analisi della terminologia e dei concetti che riguardano la materia, nonché alcune ipotesi sull'evoluzione del fenomeno e sulle conseguenze per la sicurezza nazionale ed europea.

Il Comitato ha poi svolto una serie di audizioni che hanno fornito ulteriori elementi di conoscenza sulla tratta degli esseri umani, alcune delle quali sono state dedicate principalmente, anche se non esclusivamente, all'analisi di questo grave fenomeno.

Sono stati ascoltati: il ministro dell'interno, onorevole Roberto Maroni; il comandante generale della Guardia di Finanza, generale Cosimo D'Arrigo; il procuratore nazionale antimafia, dottor Piero Grasso; il comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, generale Gianfrancesco Siazzu; il dottor Sandro Calvani, direttore dell'UNICRI; il generale Giorgio Piccirillo, direttore dell'AISI.

Oltre ai contributi forniti durante le sedute, il Comitato si è avvalso anche della documentazione depositata dai soggetti ascoltati in audizione ovvero trasmessa a seguito di specifica richiesta formulata dal Presidente.

Rientrano in quest'ultima tipologia di atti la risposta del Ministro della giustizia, datata 24 febbraio 2009, alla richiesta formulata dal Presidente il 23 gennaio 2009; due elaborati concernenti la tratta di esseri umani e l'immigrazione clandestina consegnati il 23 marzo 2009 al Presidente dall'ammiraglio Bruno Branciforte, direttore dell'AISE, la risposta del ministro dell'interno, onorevole Roberto Maroni, in data 17 aprile 2009 alla richiesta formulata dal Presidente il 23 gennaio 2009.

Il risultato dell'attività svolta dal Comitato su una questione non sempre considerata nel nostro Paese in tutte le sue delicate implicazioni, ma che può senza dubbio alcuno essere annoverata tra le più critiche per la sicurezza nazionale ed internazionale, è la Relazione approvata dal Comitato e trasmessa alle Camere il 29 aprile 2009 dal titolo «La tratta di esseri umani e le sue implicazioni per la sicurezza della Repubblica» (Documento XXXIV, n. 2 - XVI legislatura).

Nell'elaborato, il Comitato analizza le nuove problematiche strategiche legate alla tratta di esseri umani, ne considera le connessioni con le reti criminali, illustra le caratteristiche e la dimensione del fenomeno nel nostro Paese, riferisce sulle principali risultanze delle attività di *intelligence* e di investigazione e propone interventi per potenziare le attività di prevenzione e contrasto della tratta e per rafforzare la capacità di analisi dei nostri apparati di *intelligence*.

L'analisi svolta dal Comitato conferma la serietà del fenomeno e l'esigenza di realizzare un costante monitoraggio della sua evoluzione, al fine di realizzare con tempestività interventi più idonei ad un efficace contrasto. Il ruolo svolto dagli organismi di *intelligence* risulta centrale per una piena ed approfondita conoscenza delle caratteristiche della minaccia, a sua volta elemento imprescindibile per una pianificazione delle migliori strategie di prevenzione e di risposta a fenomeni così gravi.

Il Comitato suggerisce in tal senso nella relazione una serie di raccomandazioni: auspica che il Governo si impegni con ogni sforzo per promuovere una concreta ed efficace collaborazione internazionale, che consenta di intervenire tempestivamente nei Paesi di origine, transito e destinazione dei flussi della tratta degli esseri umani; ravvisa l'urgente necessità di migliorare la formazione professionale di coloro che, preposti a prevenire e a contrastare il crimine organizzato in generale, siano chiamati ad occuparsi della tratta in particolare, favorendo forme di aggiornamento con carattere di uniformità tra gli appartenenti ai vari apparati dello Stato; riconosce l'esigenza di promuovere una maggiore e più efficace centralizzazione nella raccolta delle informazioni quantitative e qualitative sui rischi connessi alla tratta degli esseri umani; ravvisa l'esigenza, sul piano giudiziario, di integrare i protocolli d'intesa siglati nel 2005 tra numerose Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA) e Procure generali della Repubblica, finalizzati allo scambio di informazioni e notizie che, sulla base dei cosiddetti reati spia, possano fornire elementi di indagine per accertare l'eventuale presenza del più grave reato di tratta di persone; propone un intervento normativo, volto ad estendere le misure di assistenza ai familiari delle vittime di tratta, ivi incluso il rilascio di permesso di soggiorno anche ai fini di ricongiungimento familiare, al fine di agevolare la collaborazione con gli organi inquirenti e di polizia giudiziaria di cittadini stranieri presenti in Italia in condizioni di clandestinità; propone un ulteriore intervento normativo, volto ad introdurre nel nostro codice penale il reato di «danneggiamento, soppressione, occultamento, detenzione, falsificazione, procacciamento di documenti di identità e di viaggio, al fine di realizzare o agevolare i delitti connessi alla tratta di persone»; raccomanda il rafforzamento dell'attività preventiva degli organismi di *intelligence*, con particolare riguardo alla formazione del personale operativo, all'addestramento e alla capacità di integrazione dell'analisi multidimensionale e multidisciplinare; auspica la deliberazione da parte del Comitato Interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) dell'inserimento del fenomeno della tratta di esseri umani tra gli indirizzi e le finalità generali della politica dell'informazione per la sicurezza del Paese, ai sensi dell'articolo

5, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124; raccomanda, in capo al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, la piena realizzazione dei compiti di coordinamento delle attività svolte dalle Agenzie, di raccolta delle informazioni, nonché di elaborazione delle analisi.

In conclusione, il Comitato auspica che le Agenzie includano organicamente i rischi connessi alla tratta di esseri umani nella loro attività ordinaria, attraverso il potenziamento degli strumenti e dei canali informativi tanto sul territorio nazionale quanto nelle aree geografiche di provenienza dei flussi, secondo le competenze di ciascuna Agenzia. È indispensabile, infatti, che il fenomeno sempre più vasto ed articolato dell'immigrazione clandestina venga gestito ed affrontato anche sotto il profilo specifico della tratta degli esseri umani, in considerazione dei suoi effetti sulla sicurezza nazionale.

5.2. Caso Telecom-Pirelli

Il COPASIR si è occupato della vicenda nota come «caso Telecom-Pirelli», già oggetto di attenzione del Comitato nella precedente legislatura, sia in relazione al presunto coinvolgimento di funzionari e di addetti dei Servizi di informazione per la sicurezza nelle varie operazioni illecite ipotizzate dalle indagini svolte dalla procura della Repubblica di Milano, sia in relazione alla conseguente presunta formazione di *dossier* illegali coinvolgenti personaggi politici, del mondo imprenditoriale, della finanza e comuni cittadini.

Il 29 luglio 2008 è stato audito uno dei responsabili delle indagini, il sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano, dottor Fabio Napoleone, già ascoltato nella precedente legislatura il 5 dicembre 2006. Nel corso dell'audizione, il dottor Napoleone ha approfondito alcuni aspetti relativi: allo stato delle indagini; ai committenti e alle finalità della raccolta illecita di informazioni; agli accertamenti effettuati secondo cui una parte delle informazioni raccolte, anche per conferma degli stessi Servizi interpellati, proveniva dagli archivi riservati di SISMi e SISDe.

Quanto ai cosiddetti «*dossier* illegali», il dottor Napoleone ha precisato che si aveva conferma dell'esistenza solo di quelli che erano stati reperiti in un DVD a disposizione di un investigatore privato. Il DVD è stato posto poi all'interno di una cassaforte custodita in una stanza chiusa a chiave dove i *dossier* sono stati stampati, custoditi, numerati e timbrati. Il dottor Napoleone ha altresì precisato che al giudice per le indagini preliminari non sono mai stati inviati *dossier* se non per i «casi riguardanti i servizi segreti e in altri casi eccezionali per documentare alcune situazioni» e che in ogni caso «si è trattato di singole parti» e mai del *dossier* nella sua interezza.

Il dottor Napoleone ha, quindi, ricordato che il GIP ha sollevato la questione di legittimità costituzionale sulla normativa vigente (che nell'aprile scorso la Corte costituzionale ha definito con sentenza di accoglimento parziale), in base alla quale lo stesso GIP dovrà convocare le parti danneggiate, offese e interessate, il pubblico ministero e i difensori degli

indagati e chiedere a ciascuno di indicare la parte del *dossier* – destinato alla distruzione – da inserire nel verbale sostitutivo senza riportarne alcun contenuto.

5.3. Pirateria marittima

La recrudescenza del fenomeno della pirateria marittima rappresenta un indubbio problema di sicurezza internazionale che non poteva non toccare le competenze del Comitato, quanto all'attività che Governo, Servizi di informazione per la sicurezza e corpi militari svolgono, ognuno per la parte di propria competenza, per prevenirla e contrastarla.

Il Senato, a seguito della presentazione di una mozione per iniziativa dei senatori componenti del Comitato Rutelli, Esposito, Quagliariello, Passoni e Caforio, ha approvato il 18 dicembre 2008 all'unanimità l'ordine del giorno sulla pirateria internazionale con cui si impegna il Governo italiano ad assumere ogni possibile iniziativa in seno alle Nazioni Unite, affinché la comunità internazionale adotti urgentemente gli atti necessari a porre fine a crimini di pirateria marittima, con regole di ingaggio adeguate all'implementazione delle misure di contrasto alla pirateria; ad adoperarsi per ripristinare il pieno utilizzo delle vie del mare in particolare nell'area del Corno d'Africa per le persone, il traffico commerciale e per le missioni di assistenza umanitaria; ad adottare sollecitamente provvedimenti diretti a consentire all'Italia di prendere parte alla missione navale della UE denominata Atalanta; a concorrere a definire urgentemente in sede internazionale le competenze per il giudizio nei confronti dei responsabili degli atti di pirateria, con l'obiettivo di individuare uno specifico Foro internazionale *ad hoc*.

L'aspetto cruciale del fenomeno è la formazione in Somalia di strutture criminali organizzate cui le istituzioni al collasso non sono in grado di contrapporre alcuna risposta adeguata, specialmente nella regione autonoma del Puntland. Nel 2008 si sono verificati 111 attacchi solo al largo della Somalia ed è stato registrato un fatturato della pirateria superiore al reddito reale di quel Paese.

Nel corso dell'audizione del 28 gennaio 2009 (seduta n. 32), il ministro degli affari esteri Franco Frattini, interpellato dal presidente Rutelli in merito al seguito dato alla mozione approvata dal Senato, ha affermato che l'Italia ha deciso di inviare nel Golfo di Aden la fregata Maestrale, nell'ambito della missione europea «Atalanta», precisando al contempo la necessità di assicurare la cooperazione di molti paesi che si affacciano sul golfo.

Il problema è divenuto di ancor più stretta attualità in occasione della vicenda del rapimento di 16 persone, di cui dieci italiani, che erano a bordo della nave *Buccaneer*. Il ministro degli affari esteri Franco Frattini, audito per l'occasione dal Comitato il 21 aprile scorso nella seduta n. 44, ha analizzato la situazione nelle aree nelle quali si registrano attività e iniziative di pirateria in mare (quelle del Golfo di Aden, del Golfo di Nigeria, delle acque dell'Indonesia e dello stretto di Malacca), con una impor-

tante distinzione: mentre le acque della Malacca, della Nigeria e dell'Indonesia sono caratterizzate da attacchi di pirateria per rapinare il carico, quelle del Golfo di Aden sono caratterizzate da rapimenti o sequestri per richieste di riscatto per il rilascio della nave e dell'equipaggio. Nel corso dell'audizione, il Ministro ha fornito al Comitato importanti e riservati elementi di conoscenza sulla situazione logistica e strategica del Golfo di Aden, e sulle problematiche relative alle regole internazionali sollevate dal fenomeno della pirateria.

Sul medesimo argomento il Comitato ha avuto modo di confrontarsi anche con l'Autorità delegata nel corso dell'audizione del 14 maggio scorso (seduta n. 48). Dinanzi alle preoccupazioni sollevate dal Presidente e da altri componenti del Comitato per la liberazione dei rapiti, per la sicurezza dei nostri connazionali e anche per l'aumento dei noli assicurativi – quale diretta conseguenza della impraticabilità della via commerciale del Canale di Suez – e dei costi relativi alla sicurezza a bordo che possono penalizzare i porti mediterranei e il sistema dei trasporti marittimi italiani, il dottor Letta ha dichiarato di condividere, anche a nome del Governo, le preoccupazioni del Comitato informandolo circa le misure intraprese.

5.4. *Rapimenti di italiani all'estero*

In data 23 settembre 2008, in seguito al rapimento di due cooperanti italiani in Somalia e di cinque turisti al confine tra Egitto, Sudan e Ciad, il Comitato ha deciso di compiere un approfondimento sugli orientamenti assunti dal nostro Paese in simili circostanze. È stata quindi rivolta una richiesta al direttore dell'AISE per acquisire le informazioni disponibili sugli indirizzi che il Servizio ha ricevuto dai Governi che si sono succeduti negli ultimi dieci anni sui criteri informativi da seguire nel trasmettere al Ministero degli affari esteri o ad altri soggetti istituzionali elementi sul livello di rischio per i turisti italiani che si rechino in determinate aree; sugli indirizzi ricevuti circa le modalità di intervento in caso di rapimenti; sulle circostanze in cui il Servizio è intervenuto fornendo informazioni; sull'assistenza o partecipazione diretta per la liberazione di nostri connazionali rapiti nell'ultimo decennio, nonché valutazioni sull'opportunità di rafforzare la precisione degli avvisi da diffondere in ordine alle possibili minacce incombenti sui nostri connazionali che si rechino in tali aree per motivi di turismo e sull'effettiva diffusione degli avvisi attualmente diramati dall'unità di crisi della Farnesina presso gli operatori interessati; valutazioni sull'opportunità e la fattibilità dell'adozione di iniziative dissuasive più efficaci e/o maggiormente restrittive e in ordine ai criteri per l'autorizzazione ad organizzazioni non governative italiane e ad operatori italiani della cooperazione internazionale a realizzare i propri progetti in aree ad altissimo rischio.

Nell'audizione dell'ammiraglio Branciforte del 1° ottobre 2008 (seduta n. 17) sono state fornite le risposte ai quesiti formulati dal Comitato. Il direttore dell'AISE ha poi consegnato una scheda con classifica «segreto» contenente ulteriori elementi informativi sia sugli indirizzi ricevuti

dal Governo sia sulle modalità di intervento dell'Agenzia e un elenco dei casi in cui la stessa Agenzia è intervenuta con varie modalità per la liberazione di connazionali sequestrati all'estero.

Successivamente, in data 23 ottobre 2008, il presidente del Comitato ha indirizzato al Ministro degli affari esteri e all'Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica una missiva sul tema dei sequestri degli italiani all'estero. In essa, è stato sottolineato come nel corso dell'audizione del direttore dell'AISE del 1° ottobre 2008 sia risultata confermata la preoccupazione concernente la possibile evoluzione del fenomeno. Si è quindi auspicata una riflessione sulle possibili misure che potrebbero contribuire a ridurre i rischi di sequestri e sul tipo di interventi dello Stato e in particolare dei Servizi di sicurezza, nonché sui limiti entro cui circoscriverli.

I servizi di sicurezza, fondamentali depositari delle notizie relative alle diverse aree geografiche, e competenti a esprimere una valutazione approfondita sulle situazioni di rischio e sulla loro entità, sono certamente in grado di collaborare efficacemente con il Ministero degli affari esteri. Si è quindi sottolineato come la responsabilità dei singoli cittadini appare l'elemento decisivo su cui concentrare l'attenzione in sede preventiva. In effetti, pur senza tralasciare la necessità di intervenire per tutelare la vita dei nostri connazionali in ogni situazione, occorre dissuadere con strumenti più penetranti quei nostri connazionali che – per scegliere viaggi avventurosi ed insicuri – mettono a rischio la propria incolumità e quella dei funzionari preposti alla sicurezza chiamati ad intervenire, determinando inoltre l'insorgere di situazioni critiche per lo Stato sul piano delle relazioni politico-diplomatiche e la necessità di fronteggiare, quanto meno, spese di ordine logistico a carico della collettività. In tale contesto è stata sollecitata una verifica della fattibilità di un obbligo generale di assicurazione da parte di *tour operators* e agenzie per quanti si rechino in aree nelle quali si riscontrino rischi di sequestro secondo la classificazione indicata dal Ministero degli affari esteri. L'assicurazione dovrebbe coprire le spese sostenute anche da organismi pubblici, in conseguenza dell'avvenuto sequestro e per le esigenze di intervento che ne derivano.

Nel corso dell'audizione svoltasi il 28 gennaio 2009 (seduta n. 32) il ministro degli affari esteri, onorevole Frattini, ha riferito al Comitato sull'andamento dei sequestri in corso a quella data e si è poi soffermato ad illustrare gli strumenti di intervento disponibili e le azioni ulteriori che il Governo intendeva porre in essere. A tale riguardo, ha precisato che il Ministero ha allestito da tempo il sito «Viaggiare sicuri», con il quale si forniscono informazioni sui vari Paesi e indicazioni aggiornate in tempo reale circa le condizioni sanitarie e di sicurezza, con un'evoluzione costante della situazione che viene monitorata. Esiste poi lo strumento ulteriore degli «avvisi particolari ai viaggiatori», sezione del sito attraverso cui si forniscono avvisi specifici che rispondono alle comunicazioni delle ambasciate, degli uffici ministeriali ma anche di organizzazioni non governative, oltre che dei nostri Servizi di informazione.

Il Ministro ha poi trattato del ruolo svolto dall'unità di crisi istituita presso il Ministero degli affari esteri la cui centrale operativa è attiva 24

ore al giorno per 365 giorni l'anno. Per quanto concerne le innovazioni da realizzare, il ministro Frattini ha precisato che non può essere colpita la libertà individuale dei cittadini ma è indispensabile che ciascuno sia avvertito e sconsigliato dal recarsi in determinate zone. A ciò si potrebbe collegare un obbligo generale di assicurazione per alcuni viaggi, distinguendo il caso dei rischi prevedibili da quello dei rischi non prevedibili. Per questa seconda fattispecie, secondo il Governo, si potrebbe prevedere la costituzione di un fondo da cui ricavare le risorse finanziarie per gli interventi che si dovessero rivelare necessari.

5.5. Programmi di controllo telefonico tramite SMS

Il 17 marzo 2009 il Comitato nella seduta n. 40 ha svolto, ai sensi dell'articolo 31, commi 2 e 3, della legge n. 124 del 2007 le audizioni del dottor Claudio Carnevale – in rappresentanza di Acotel, azienda operante nel settore delle telecomunicazioni mobili –, del dottor Cosimo Comella e del dottor Francesco Modafferi – in rappresentanza dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali – e di un funzionario dell' AISI, audito ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della legge, ed espressamente delegato dal generale Piccirillo. Tali audizioni hanno affrontato la problematica relativa alla possibilità, segnalata da più parti al Comitato, di effettuare vere e proprie intercettazioni sulle reti commerciali della telefonia mobile, attraverso un sistema di interferenze legato ai sistemi operativi che sono a disposizione delle diverse compagnie produttrici per la commercializzazione dei telefoni cellulari. Il Comitato ha inteso quindi porre in relazione l'aspetto tecnologico con quelli giuridici e normativi e con le eventuali implicazioni relative alla sicurezza nazionale.

Al termine della seduta, come deliberato dal Comitato, sono state svolte alcune verifiche finalizzate a stabilire a quali risultati si possa giungere attraverso l'utilizzazione di strumenti e conoscenze non specialistiche disponibili *on line*.

Le operazioni preliminari sono state effettuate per stabilire in che misura possano essere concretamente reperibili informazioni e programmi per utenti senza specifiche conoscenze tecniche e quali siano le diverse tipologie di operazioni necessarie per porre in essere le attività di intercettazione.

Attualmente i cellulari che possono essere più facilmente attaccabili con *software spy* sono quelli dotati di un particolare sistema operativo nelle sue varie versioni, mentre risulta molto più limitata la diffusione di *software spy* per i cellulari che utilizzano altri sistemi operativi.

Il *software spy* può essere acquistato sia tramite *Internet*, sia in punti vendita che commercializzano prodotti elettronici o di telefonia.

Il programma per funzionare deve essere «personalizzato» in modo univoco, per cui all'atto dell'acquisto occorre fornire al venditore la marca, il modello e il codice IMEI del cellulare: essendo tale codice unico per ogni cellulare ne deriva che il programma funzionerà solo su quel di-

spositivo, indipendentemente dalle varie SIM che potranno essere utilizzate.

Esistono in commercio programmi diversi i cui costi variano in base alle funzionalità offerte: si va dai più semplici che trasmettono via SMS un avviso di cambio della SIM e possono essere utili in caso di furto del cellulare, a quelli che permettono di avere il completo controllo del cellulare bersaglio, consentendo anche l'ascolto in diretta e la registrazione delle telefonate, nonché l'utilizzo dello stesso cellulare come microfono e telecamera ambientale anche a cellulare spento.

Il caricamento e l'attivazione del programma *spy* sul cellulare bersaglio costituiscono i due momenti fondamentali per avviare l'operazione di controllo. Non sono operazioni elementari da portare a termine e vengono eseguite necessariamente in modo diverso a seconda che si abbia o meno la disponibilità del cellulare bersaglio.

Nel primo caso, il più diffuso, le due operazioni sono facilmente eseguibili in pochissimi minuti. Nel secondo caso, non avendo la possibilità di operare direttamente sul cellulare da controllare, le operazioni di caricamento e attivazione non sono altrettanto semplici e richiedono maggiori capacità tecniche.

Basandosi sulle informazioni trovate in rete e utilizzando dispositivi e programmi facilmente reperibili, sono state verificate entrambe le procedure sia operando direttamente sul cellulare bersaglio, sia operando a distanza. In quest'ultimo caso il programma *spy* è stato inviato tramite MMS o Bluetooth presentandolo come un gioco, una foto, un brano audio o anche come un aggiornamento *software* del cellulare stesso, di cui deve comunque essere accettata e avviata manualmente l'installazione.

È importante segnalare che con i sistemi a disposizione non è stato possibile inviare un programma che si autoinstallasse senza l'intervento manuale dell'utente.

Il controllo del cellulare viene effettuato, piuttosto facilmente, mediante l'invio di sms contenenti i comandi codificati che attiveranno il *software spy*: sia questi sms contenenti i comandi, sia quelli inviati in risposta dal cellulare bersaglio e contenenti le informazioni richieste (rubrica, lista delle telefonate, copia degli sms, posizione del dispositivo, etc.), sono invisibili all'utente del cellulare stesso.

Anche altre funzioni, come l'ascolto delle telefonate in diretta, o l'accensione del microfono o della telecamera possono essere attivate seguendo le stesse modalità operative.

Alcuni *software* invece di inviare le informazioni direttamente al cellulare di controllo, le inviano tramite *Internet* a *server* specifici, gestiti dalle case distributrici di quegli stessi programmi, in modo che i dati possano essere consultati dal controllore tramite qualsiasi PC in rete.

Per quanto riguarda l'installazione del *software spy*, questo rimane generalmente invisibile a una normale ricerca dei programmi installati, anche se alcuni di questi *software* lasciano in realtà tracce della loro installazione, visibili tramite una ricerca più attenta con un *file manager* esterno.