

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DONATO BRUNO

**La seduta comincia alle 14,10.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

**Audizione del ministro della difesa, Antonio Martino, sulle tematiche concernenti l'ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e il segreto di Stato.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione del ministro della difesa, Antonio Martino, sulle tematiche concernenti l'ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e il segreto di Stato.

Do la parola al ministro Martino per lo svolgimento della sua relazione.

ANTONIO MARTINO, *Ministro della difesa*. Onorevole presidente, onorevoli colleghe e colleghi, molto è stato detto e scritto sul disegno di legge governativo di riforma dei servizi, sulle sue finalità e sugli strumenti giuridici in corso di elaborazione per fronteggiare le nuove emergenze.

Fra i tanti argomenti quello più acceso e frequente nel dibattito si riferisce alla configurazione ordinamentale dell'intelli-

genza nazionale e cioè se sia preferibile l'attuale impostazione dualistica, ovvero sia meglio indirizzarsi verso un'architettura accentrata e unitaria.

Al riguardo, ritengo che non si possa pensare alla connotazione dello strumento senza aver prima delineato, sul piano concettuale, l'obiettivo da perseguire e, quindi, la minaccia da contrastare.

La fine della guerra fredda e del confronto bipolare ed i più recenti eventi internazionali, a partire dall'11 settembre 2001, hanno determinato un radicale e rapido cambiamento degli equilibri geostrategici, ponendo in luce l'inadeguatezza concettuale di alcuni paradigmi che hanno regolato le relazioni internazionali, il significato dello stato di belligeranza ed i soggetti in esso coinvolti.

I numerosi conflitti di varia natura, che vedono l'impiego massiccio di contingenti militari nazionali fuori area, in supporto alla pace, il perdurante fenomeno di immigrazione clandestina, la proliferazione di armamenti di distruzione di massa, l'attivismo a tutto campo della criminalità organizzata transnazionale configurano una minaccia diversa, sempre più caratterizzata da globalità, asimmetria, sorpresa e continua evoluzione.

Su questo scenario predomina il terrorismo internazionale di varia matrice, etnica, politica e religiosa o pseudoreligiosa, che pone, in termini di diffusione di potere, una sfida formidabile agli Stati nazionali e, se accoppiato all'impetuosa diffusione di tecnologie civili, duali e militari, evoca scenari fino a qualche anno fa quasi surreali.

Accanto alla connotazione classica di tipo militare, la minaccia presenta una sempre più vasta gamma di situazioni a rischio non ortodosso che, sovente in con-

corso tra loro, costituiscono fattori di pericolosità non minori di quelli tradizionali.

Ne sono evidenti esempi le manifestazioni della cosiddetta guerra surrogata, che si esprime con la guerriglia ovvero con il terrorismo diffuso, con la disinformazione e l'intossicazione dell'opinione pubblica, e ancora, con la minaccia al patrimonio economico industriale, con le sue espressioni di accesso ai materiali strategici e di dipendenza energetica, di acquisizione delle tecnologie sensibili e *dual use*, di penetrazione economica e di costituzione di *joint ventures*.

A tutto ciò va aggiunto che tali forme di minaccia, probabilmente, vedono gli stessi attori, con diverse sigle costituenti una sorta di *network*, operare con tecnologie avanzate, mezzi di comunicazione e di trasporto sofisticati e veloci, indistintamente sui vari fronti.

Gli approcci di « ieri » non sono più adeguati a questa « globalizzazione » della minaccia, cui deve contrapporsi una nuova concezione della difesa, deputata alla protezione ed alla salvaguardia degli interessi statuali nella loro più ampia accezione, ovunque vi siano cittadini ed attività nazionali.

Sono, dunque, necessarie risposte efficaci, tempestive e coordinate, sia sul piano interno che su quello internazionale. Risposte capaci di favorire un contrasto a tutto campo, attraverso strategie integrate, da applicarsi su vasta scala e con flessibilità, nonché nuovi modelli di cooperazione e coordinamento operativi, fra organismi di polizia, di *intelligence* e di vigilanza finanziaria.

In questa prospettiva ho emanato, a maggio di quest'anno, la « Direttiva Ministeriale in merito alla Politica Militare ed all'Attività Informativa e di Sicurezza 2004-2005 », con la quale ho, fra l'altro, sensibilizzato le strutture dipendenti, a vario titolo coinvolte nella lotta al terrorismo, nell'ambito del ministero, affinché intensifichino i rapporti di collaborazione e coordinamento.

In quest'ambito, ho indicato anche soluzioni strutturali per assicurare un rap-

porto sempre più efficace tra il SISMI ed il Reparto informazioni e sicurezza dello stato maggiore della difesa, sulle cui funzioni specifiche mi soffermerò più avanti.

A fattor comune, ritengo che ogni iniziativa debba perseguire gli obiettivi strategici di ricerca, di infiltrazione o attacco e le conseguenti attività, in modo coerente, preventivo ed estremamente dinamico.

Onorevole presidente, onorevoli colleghi, in quest'ottica, alla luce anche delle modalità non ortodosse con le quali si manifesta la nuova minaccia, si pone la questione dell'adeguatezza del sistema di contrasto. Ci si interroga sulla giustezza del criterio binario, che presiede all'attuale assetto istituzionale, che attribuisce al Presidente del Consiglio la responsabilità politica e ai ministri dell'interno e della difesa quella gerarchica ed ordinamentale sulle strutture operative, rispettivamente di SISDE e SISMI.

È una scelta che da tempo trova positivi riscontri nella maggior parte degli altri paesi e che, peraltro, nella maggioranza dei casi, ma non nella tradizione italiana, individua nell'area geografica di riferimento la delimitazione delle competenze degli organismi informativi, in genere due principali, uno con competenze all'esterno ed uno all'interno.

L'impostazione binaria è messa in discussione per le possibili sovrapposizioni, ridondanze ed interferenze. È per questo che alcuni sostengono che una maggiore efficienza dell'*intelligence* nazionale debba, necessariamente, passare attraverso un accorpamento delle strutture esistenti.

Alla presentazione del disegno di legge in esame è stata fatta la scelta di non modificare l'articolazione operativa dei servizi. Confermando l'assetto previsto dalla legge n. 801 del 1977, si è inteso mettere mano ad altri temi importanti, per assicurare risposte operative, efficaci ed immediate al nuovo scenario di riferimento.

C'è chi, oggi, sostiene che quella scelta fu fatta per evitare un ampio e difficile dibattito su quel tema, optando così per il

rinvio ad un successivo momento legislativo di un intervento sull'assetto strutturale dei servizi.

Per quanto mi riguarda, ho considerato quella scelta non minimale nè interlocutoria, quanto piuttosto espressione di una diffusa convinzione e prevalente volontà di salvaguardia del sistema binario. Pur scervro da preconcetti su questione che impone visione obiettiva e disponibilità a confrontare e modificare i propri convinimenti, sostengo che sia la scelta giusta.

Innanzitutto per una questione di principio. Ritengo, infatti, che quello della concorrenza e non quello del monopolio sia il criterio più appropriato cui ispirare l'organizzazione politico istituzionale della funzione informativa e l'articolazione operativa dei servizi d'informazione, e questo per un basilare assioma di garanzia democratica, che richiama l'opportunità di evitare l'eccessiva concentrazione organica e funzionale nella configurazione delle strutture devolute alla sicurezza dei cittadini.

Nel corso di precedenti audizioni, c'è chi ha detto che dobbiamo dare per acquisita la piena affidabilità democratica dei nostri servizi. Condivido appieno e — non dimenticando i travagli che questo aspetto della nostra storia nazionale ha dovuto superare — dico che questa condizione di affidabilità la verifichiamo nell'attuale sistema binario. Vogliamo ora abbandonarlo per nuove esperienze?

Il problema di scongiurare il rischio di una eccessiva concentrazione di poteri non sta nelle donne e negli uomini che lavorano nei nostri servizi — della loro affidabilità dobbiamo essere certi —, ma nella disponibilità di idonei strumenti istituzionali: l'equilibrio nella ripartizione delle competenze, il controllo incrociato, il coordinamento politico, il controllo amministrativo e parlamentare. Insomma, quello che ho definito un sistema concorrenziale.

Affermare, oggi, che il sistema unitario assicurerebbe pari o maggiore affidabilità democratica mi sembra poco prudente, se non addirittura azzardato! Lasciamo l'onere della prova a chi sostiene questa

tesi. Gli altri poggiano la preferenza del sistema binario sull'esperienza storica e sulla sua generale diffusione nelle grandi democrazie.

Credo che, per indirizzare la scelta, debba prevalere la questione di principio. Persino se, per far salvo il principio, dovessimo rinunciare a qualcosa in termini di efficienza, ovvero se la medesima efficienza operativa nel sistema binario ci costasse un po' di più, sarebbe un contributo di cui varrebbe comunque la pena farsi carico.

In realtà, il sistema binario offre significativi vantaggi anche in termini di efficienza funzionale. Gli asseriti doppioni o conflitti di competenza, talvolta surrettiziamente sottolineati, possono essere agevolmente risolvibili attraverso una più puntuale definizione degli ambiti di competenza e responsabilità, di cui naturalmente occorre individuare ponderatamente le strutture titolari. Confini, certo, non netti, come non lo è la materia, così variegata, fluida e sfuggevole. Ma parziali zone di accavallamento non solo sono fisiologiche ma talvolta anche utili, se non addirittura auspicabili, specie in occasione di emergenze che richiedono un'improvvisa dilatazione delle risorse da contrapporre.

Queste convinzioni, valide se riferite all'unificazione dei servizi, lo sono ancor più se riferite a quella, ipotizzata da alcuni, fra le Forze di polizia ed i servizi stessi in un'unica macro-area.

In tal senso, nell'ipotesi di un organismo unitario a competenza generale, ritengo di dover fugare ogni dubbio in merito alla inesatta percezione che la funzione di *intelligence*, per sua intrinseca natura ben più vasta, possa risolversi in un pur indispensabile sostegno al comparto sicurezza, ovvero possa essere in esso addirittura ricompresa.

L'impostazione dei compiti e delle finalità istituzionali distingue, infatti, i servizi informativi dalle Forze di polizia. In particolare, il vigente quadro normativo istituzionale ne differenzia, tra l'altro, la filosofia d'impiego — tra informazione pre-

ventiva ed intervento — gli interlocutori finali e — soprattutto — l'attribuzione delle rispettive responsabilità.

Da questo — a mente dell'articolo 95 della Costituzione e della legge n. 400 del 1988 — si evince, altresì, che al Presidente del Consiglio dei ministri è attribuita la responsabilità della politica generale del Governo e, in particolare, il coordinamento della politica informativa e di sicurezza del paese, con le conseguenti attribuzioni in materia di servizi di sicurezza e di segreto di Stato.

Ne consegue, quale corollario giuridico prima ancora che logico, che la piena e complessiva responsabilità del coordinamento tra Forze di polizia e servizi informativi ed altri ambiti istituzionali comunque concorrenti alla politica d'informazione e sicurezza sia attribuita al Presidente del Consiglio, unica autorità competente in tema di sicurezza nazionale. Altri criteri di attribuzione risulterebbero impropri e riduttivi dei più reali contenuti dell'attività di *intelligence*, *in primis* quello di supporto decisionale al Governo.

Per quanto, in particolare, riguarda la mia funzione istituzionale, mi preme sottolineare che una logica unificante avrebbe l'effetto di privare il titolare del Dicastero della difesa di quell'imprescindibile e diretto sostegno alla propria attività decisionale che gli viene assicurato dalla funzione informativa e questo proprio in un momento storico nel quale, come ho precisato, il tradizionale concetto di difesa e di sicurezza internazionale si è allargato in termini di competenze e si è proiettato in maniera significativa all'esterno del territorio nazionale.

È proprio in merito alle competenze che si può trarre un'ulteriore e più puntuale conferma della validità dell'impianto vigente. Mi riferisco al controspionaggio, argomento pure emerso nel corso della discussione. Ritengo, sul punto, che l'attuale attribuzione della relativa competenza al SISMI permanga di indiscusso vantaggio.

Vorrei ricordare come, anche dall'esame del dibattito parlamentare che ha

portato alla approvazione della vigente normativa, si desuma come le motivazioni poste alla base di detta attribuzione di competenza fossero imperniate sull'esigenza di circoscriverne le relative attività ad un ambito specifico ed in sé omogeneo, quello militare, attesa la loro indiscutibile valenza offensiva.

Anche l'analisi di altri elementi di rilievo, quali la dottrina, l'evoluzione della minaccia, le strutture dei servizi stranieri e la loro possibile evoluzione, indica la delimitazione fra le competenze esterne ed interne quale modo più efficace per tutelare la sicurezza degli interessi e delle organizzazioni dello Stato, proprio perché, nell'attuale momento storico e sempre più nel futuro, essi non sono concentrati esclusivamente sul territorio nazionale, ma sono diffusi, o meglio delocalizzati, e presenti in numerose aree ad alto rischio.

Per l'organismo di sicurezza a competenza esterna, si tratta di assicurare un approccio interdisciplinare, rispetto alle materie di terrorismo, controspionaggio, criminalità organizzata internazionale, traffico di armi, globale, in termini geografici, politici ed economici, integrato, per le banche dati, ed altamente reattivo e tempestivo, grazie a strutture funzionalmente interconnesse.

È evidente come la realizzazione del coordinamento organizzativo e funzionale di tanti e tali aspetti d'interesse, distinti per singoli settori di attività e ripartiti in diverse branche specialistiche, risulterebbe estremamente complessa e con alta probabilità di malfunzionamenti e discrasie.

Diverso ed imprescindibile è il discorso del coordinamento fra i due organismi di sicurezza, differenziati fra loro per ambiti di competenze. Coordinamento questo di alto livello, esercitato, come detto, dal Presidente del Consiglio per propria responsabilità politica complessiva in materia di sicurezza.

Tornando ai compiti sopra elencati, l'organismo di sicurezza che attualmente ne possiede già in gran parte le capacità, ma soprattutto è « caratterialmente e men-

talmente», per tradizione, orientato a fronteggiare a livello globale la minaccia, è il SISMI.

Ritengo che la conferma dell'attribuzione della responsabilità di tale settore vitale per l'*intelligence* possa essere una scelta che, oltre a non creare pericolose, quanto inevitabili nei cambiamenti di competenze, soluzioni di continuità, risulti estremamente remunerativa sotto il profilo costi-benefici, perché a minimi investimenti nel settore delle risorse umane corrisponderebbero forti incrementi di produttività.

Anche la peculiare vocazione militare del SISMI mi sembra costituire un indubbio vantaggio. Intanto, vista la derivazione attuale del controspionaggio dallo storico spionaggio militare, per una polarizzazione differenziata rispetto al SISDE, che ha una tradizionale vocazione civile. Inoltre, per la capacità e possibilità di interfacciarsi con omologhi servizi di paesi alleati ed amici, presupposto essenziale per conseguire obiettivi informativi e fattore determinante a fronte di quelli che sono i più comuni ambiti di vulnerabilità, quali le sedi diplomatiche e le filiali di imprese all'estero. Infine, mi sembra rilevante il fatto che l'ambito militare richiami anche un ulteriore ruolo di garanzia, in base a quanto previsto dall'articolo 87 della Costituzione sull'attribuzione di comando al Presidente della Repubblica.

Onorevole presidente, onorevoli colleghi, un cenno particolare vorrei dedicare al RIS, Reparto informazioni e sicurezza dello stato maggiore della difesa, che, come noto, ai sensi della normativa vigente, svolge «compiti di carattere esclusivamente tecnico-militare e di polizia militare limitatamente all'ambito della singola forza armata o corpo», in «stretto collegamento» con il SISMI ed in ogni caso sempre nell'ambito degli strumenti, delle modalità, delle competenze e dei fini previsti dalla legge n. 801 del 1977.

Il RIS, dunque, assicura un rapporto con il SISMI di reciproco, efficace supporto. In effetti, fra i due organismi vi è una continua osmosi di dati e di informazioni, che evitano inutili sovrapposi-

zioni o conflitti di competenza, proprio per la diversa collocazione in termini di gerarchia funzionale.

Gli ambiti di competenza del RIS sono complementari a quelli del SISMI e focalizzati al contrasto dei rischi che i reparti militari nazionali affrontano nelle loro operazioni.

Il RIS, che è il risultato dell'unificazione dei SIOS, i servizi d'informazione operativi e situazione delle Forze armate, realizza un sistema informativo organico ed integrato, a disposizione del capo di stato maggiore della difesa, con alle dipendenze le strutture operative dedicate alla raccolta, analisi e valutazione delle informazioni di carattere tecnico di specifico interesse del mondo militare.

In quanto servizio specialistico, a supporto diretto dello strumento militare in tutte le sue componenti, quindi non destinatario di un controllo politico diretto, già indirizzato sullo strumento militare complessivo, ha comunque un suo ruolo essenziale, sia per l'irrinunciabile valenza operativa a vantaggio della catena di comando militare e sia per il valore aggiunto che il suo prodotto assicura in termini di effetti sinergici per il contrasto della minaccia.

Vorrei, ora, fare più specifico riferimento al disegno di legge all'esame della Commissione. Nell'articolato intervengono alcune soluzioni giuridiche volte ad aggiornare ed integrare l'impianto normativo vigente per adeguare la *policy* nazionale di sicurezza alle esigenze del momento.

Mi limiterò ad alcune riflessioni sul reclutamento e sulle garanzie funzionali.

È un dato di fatto che, per quanto oggetto di lievi ritocchi, la disciplina che regola il personale dei servizi sia rimasta ferma agli anni ottanta, un tempo nel quale le esigenze erano differenti e assai diverso era lo scenario nel quale gli agenti operavano.

Oggi grandi e pressanti aspettative si nutrono nei servizi e nelle loro potenzialità. Il tutto è previsto con la stessa quantità di risorse umane fissato a suo tempo.

Di qui l'esigenza del reclutamento, importante dal punto vista non solo quantitativo ma anche qualitativo. Con ciò intendo riferirmi al bacino dei non appartenenti all'amministrazione, chiuso ormai da quasi dieci anni.

Certo, non appare agevole pensare di incrementare una struttura a costo zero, come prevede il testo del disegno di legge, e, dunque, occorre prendere atto che è necessario dedicarvi adeguate risorse finanziarie.

Quanto all'aspetto qualitativo, considero indispensabile accelerare il reperimento di professionalità particolari - quali esperti conoscitori di lingue e dialetti rari, matematici e statistici specializzati in crittografia, esperti in tecnologie innovative - da reclutare, attraverso procedure di particolare selettività, dal mondo del lavoro, in quanto non facilmente reperibili all'interno della pubblica amministrazione, come accennato, oggi bacino obbligato dei servizi.

Anche l'impianto delle cosiddette garanzie funzionali mi sembra meritevole di approfondimenti.

Non posso che plaudire alla previsione di introdurre una sorta di scriminante per chi opera a tutela della collettività, in esecuzione di un ordine ovvero di un adempimento ad un dovere. Ma mi piacerebbe che la tutela non si rivelasse, all'atto pratico, soltanto nominale e, dunque, che si assicurasse un ancor più chiaro posizionamento normativo ed istituzionale alle attività degli uomini dei servizi.

Vi sono, poi, altre previsioni che mi sembra possano trovare una migliore formulazione per perfezionare la corrispondente legislazione vigente.

Mi riferisco al divieto di incaricare persone controindicate allo svolgimento di attività a favore dei servizi, laddove ritengo che la categoria degli informatori possa restare oggetto di particolari tutele, che ne assicurino l'utilità e la fruibilità, pur senza pregiudicare le necessarie garanzie. Mi riferisco, anche, al principio della sussistenza e della opponibilità del segreto

d'ufficio da parte delle amministrazioni nei confronti delle esigenze informative dei servizi.

Si tratta per i servizi di un nuovo vincolo, di cui non mi sembra che ci siano oggettivi riscontri né coerenza con l'attuale normativa sulla *privacy*, che riconosce ampie deroghe proprio ed esclusivamente per i servizi di informazione e sicurezza.

Onorevole presidente, onorevoli colleghi, concludo esprimendo un giudizio complessivamente positivo sul disegno di legge in esame, apprezzando l'impostazione di una riforma che, da un lato, non mette a rischio la sperimentata efficacia della struttura vigente - e soprattutto non lo fa in questa fase di contingenza - e, dall'altro, configura un impianto di responsabilità e di funzioni coerente con il quadro di riferimento in cui la riforma stessa si inserisce.

Una riforma, mi auguro, alla quale possa giungersi presto, con le modifiche che si riterranno opportune e per le quali spero di aver fornito, con quanto ho appena accennato, un utile contributo di riflessione e di approfondimento.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro per la sua relazione e do, quindi, la parola ai colleghi per eventuali domande.

**MARCO BOATO.** Ritengo sia utile approfondire la relazione del ministro Martino anche in sede di discussione generale. Credo che il ministro si aspetti la domanda che farò perché dalla sua relazione ho capito che, prima di venire, lui o i suoi collaboratori hanno esaminato gli atti del dibattito: una parte stenografata e pubblica, un'altra svolta in sede informale (i ministri sono stati ascoltati in questa sede e nella stessa sua veste, mentre i capi dei servizi dall'ufficio di presidenza in modo informale).

Il ministro degli esteri, l'onorevole Frattini, ascoltato il 21 luglio scorso, ha detto che non è ancora il momento di fare la scelta tra il modello binario e unitario. Invece, il ministro Pisanu si è radicalmente dichiarato a favore del modello unitario, mentre alcuni interlocutori a li-

vello dei capi dei servizi hanno detto che questa legge è totalmente inadeguata: uno di loro in sede informale ha detto testualmente che non è con qualche « normetta » di questo tipo che possiamo affrontare il problema dei servizi. Il ministro Pisanu ha iniziato la sua relazione dicendo che bisogna andare ben al di là di talune modifiche alla legge del 1977.

Con una relazione di grande respiro, molto argomentata e motivata, lei sostanzialmente ritiene che — sia pure con alcuni aggiustamenti e completamenti, come è normale in qualunque procedimento legislativo — la scelta di fondo del modello binario sia da confermare e che il disegno di legge in esame possa ricevere il suo giudizio complessivamente positivo, salvo alcune precisazioni. Devo dare atto che nelle audizioni che abbiamo svolto su alcuni temi specifici si è registrata una larga convergenza (la questione del reclutamento, le nuove professionalità, la difficoltà di reclutare certe competenze all'interno della pubblica amministrazione, la necessità di non reclutare qualcuno a vita, per non parlare di qualche responsabile dei servizi che ha fatto riferimento a precedenti costumi non commendevoli nelle forme di reclutamento).

Secondo lei, come si pone l'interlocuzione tra Governo e Parlamento? In questo caso siamo in una sede parlamentare ed il disegno di legge viene esaminato in sede referente, quindi non stiamo lavorando in modo superficiale ed improvvisato, ma per fare delle scelte il più possibile ponderate e condivise. Infatti, la sicurezza del nostro paese non è un tema della maggioranza e dell'opposizione ma riguarda tutti. In futuro, si potrebbero scambiare le parti ma questa esigenza deve accomunarci tutti e chiunque faccia delle scelte per legge sa che devono valere anche per il domani in qualunque situazione. Mi pare che, in rapporto ad un disegno di legge governativo a firma Berlusconi, Frattini, Scajola (all'epoca ministro dell'interno), Martino e Castelli — se fossimo di fronte ad una proposta di legge di iniziativa parlamentare la questione sarebbe diversa —, si ponga un problema

di difficoltà di interlocuzione tra Governo e Parlamento. Ovviamente, ne discuteremo in ufficio di presidenza ed in sede referente, facendo il bilancio delle varie audizioni. Il Governo continuerà ad essere il nostro interlocutore in questa materia, ma il riassunto veritiero che mi sono permesso di farle pone qualche problema.

MARCO MINNITI. Presumo che, nel momento in cui il ministro Martino è venuto in questa Commissione a fare il discorso che ha fatto, avendo rispetto per le sue conoscenze e, soprattutto, per la sua intelligenza politica, avesse ben presente che le sue opinioni espresse in questa sede avevano un quadro di riferimento e di proposta effettiva, in alcuni casi, diverso e, in altri, radicalmente diverso rispetto a quanto è stato esposto in questa sede da altri esponenti del Governo.

Ciò pone un problema politico, enunciato ora dal collega Boato, su cui vorremmo confrontarci con il presidente della Commissione. Credo siano previste altre audizioni con i componenti del Governo e probabilmente dovremo ascoltare il sottosegretario delegato; l'auspicio è che venga espressa da lui una posizione unitaria. Vorrei ora entrare nel merito per chiedere al ministro di rispondere in maniera più approfondita.

Personalmente non ritengo che il centro della questione sia il rinchiudersi in una valutazione che consideri, come sole alternative possibili, una conferma sostanziale della situazione attuale oppure la scelta di un sistema unitario. Ho una perplessità di fondo su una tale impostazione. Sono convinto che il sistema binario sia migliore dal punto di vista delle garanzie democratiche, dell'equilibrio dei poteri e dell'effettivo funzionamento, ma i sistemi binari possono essere diversi, con varie possibilità di intervento. Allora chiedo se, quando si parla di responsabilità politica forte da parte della Presidenza del Consiglio, si ritenga che questa, anche in presenza di due strutture differenti, possa portare al superamento della dipen-

denza gerarchico funzionale dal Ministero dell'interno e da quello della difesa che ora la assumono.

Vorrei ancora sapere se si preveda, in presenza di due agenzie, la possibilità di un « luogo » interministeriale agile che consenta di avere insieme il necessario scambio di informazioni, di cui lei signor ministro ha parlato, ed il governo dell'*intelligence* plurale e pluralista, di cui necessiteremmo. In questo momento il CIS è di fatto un organismo più formale che sostanziale. Non intendo certo farle rivelare, signor ministro, informazioni che sarebbero coperte dal segreto di Stato, ma sarebbe interessante sapere quante riunioni del CIS siano state realizzate; forse si potrebbero contare sulle punta delle dita di una mano quelle effettuate nel corso di una legislatura. Il CIS, infatti, è un organismo di mera e semplice conferma di decisioni già prese in altre circostanze e vorrei sapere se il ministro ritenga di giungere alla costituzione di un CIS più snello che assuma, di fatto, la responsabilità dell'indirizzo, dell'indicazione strategica del lavoro svolto dall'*intelligence*.

Inoltre, è possibile pensare ad un sistema duale che abbia due possibilità di indirizzo? Come lei, signor ministro, ha giustamente ricordato, il sistema unitario è presente soltanto in alcuni paesi — in Europa soltanto in Spagna — mentre il sistema duale o plurale (vi sono paesi che hanno una pluralità di servizi di informazione) è fondato su una differenziazione dei campi di competenza che può essere basata sul territorio o sui temi. Lei, signor ministro, ha citato entrambe le possibilità e vorrei sapere quale sia la valutazione prevalente. Ritiene che la differenza tra le due agenzie informative debba essere per territorio, fra interno ed esterno, o per grandi tematiche?

Infine, nel quadro di un superamento, qualora lo ritenesse possibile, della dipendenza gerarchico funzionale dal Ministero della difesa ma non collocando le due agenzie « sotto » l'ipotesi di un'unificazione permanente ed esclusiva, quali potrebbero essere i rapporti tra le agenzie che ver-

rebbero costituite e il RIS della difesa e, soprattutto, il superamento della dipendenza funzionale dal Ministero della difesa comporterebbe un rallentamento ed una compromissione dell'attuale livello di rapporto tra il SISMI ed il Ministero della difesa?

GRAZIELLA MASCIA. I colleghi hanno anticipato alcune domande che intendevo porre anch'io. Vorrei affrontare, comunque, un punto fondamentale che ritengo possa rappresentare una differenza nell'approccio alla riforma dei servizi. Non ritengo che l'affidabilità democratica dei servizi sia data una volta per tutte, e ciò non soltanto per vicende passate, ma anche perché la responsabilità non può essere unicamente affidata alle persone. La garanzia di tutela deve essere ricercata nel sistema. Non riesco a convincermi che un sistema sia in assoluto meglio di un altro; dipende dalle garanzie che emergono di un effettivo controllo e soprattutto di una chiara responsabilità. Ad esempio, nella proposta normativa al nostro esame, che si basa su un sistema binario, non mi sembra che le responsabilità precise siano individuate. La questione delle garanzie funzionali (su cui non sono ancora convinta, nonostante le audizioni effettuate, per i rischi potenziali che intravedo e perché ritengo che la professionalità debba comportare responsabilità in questi casi) mi sembra l'esempio più evidente di ciò, perché si tratta di una situazione in cui i direttori richiedono l'autorizzazione al Presidente del Consiglio e questo difficilmente potrebbe avere tutti gli elementi a propria disposizione per concedere adeguatamente l'autorizzazione, se non in modo filtrato da altre competenze. Prima di decidere quale sia il sistema migliore, sarà necessario affrontare e determinare i livelli di responsabilità trasparente dell'una, dell'altra ipotesi o di una terza eventuale articolazione.

Infine, vorrei sapere dal ministro se egli non ritenga particolarmente importante, in questo quadro, il rapporto con il COPACO, in merito al quale è emersa la questione se sia preferibile mantenere una

relazione con i ministri o con i direttori. Personalmente ritengo più opportuno che siano i ministri, e non i direttori dei servizi, a tenere i rapporti con il Comitato parlamentare. Si tratta di un aspetto che è stato posto, la cui soluzione potrebbe contribuire ad evitare i problemi che si sono verificati in queste settimane, uno dei quali è anche oggetto di una mia interrogazione. Ritengo che il rapporto con il COPACO debba anche affrontare organicamente la questione dei *budget* e del personale. Al di là della scelta tra il sistema binario ed unitario bisognerebbe approfondire questi argomenti come strumenti di garanzia democratica.

MICHELE SAPONARA. Non intendo formulare domande ma soltanto esprimere un ringraziamento per la relazione chiara e responsabile del ministro Martino ed apprezzamento per l'impegno posto dal Governo nell'affrontare il tema della sicurezza e della riforma dell'*intelligence*.

Il signor ministro ha chiarito la propria posizione in merito alla scelta tra un sistema binario ed uno unitario, motivandola con il fatto che quando vi è concorrenza, in senso alto, vi sono più possibilità di controllo e quindi di instaurare un rapporto democratico. Vi è invece chi afferma che la democraticità non venga meno nell'altro sistema. Può darsi. La questione — a mio avviso — risiede nell'impostazione generale.

Si tratta di adeguare le norme a quello che è avvenuto dopo la legge n. 801 del 1977, specialmente in relazione ai fatti del settembre 2001, e, quindi, di adeguare i mezzi, le strutture e il reclutamento di uomini, il che presuppone la conoscenza di lingue, di dialetti e di attitudini speciali. Ovviamente, quando in questo settore si opera bene il discorso del controllo democratico, a mio avviso, è automatico. Nell'esprimere vivo apprezzamento, mi auguro che il Governo possa continuare in questa opera meritoria e tenersi in contatto con il Parlamento perché si operi all'unisono.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi per i loro interventi e do, quindi, la parola al ministro Martino per la replica.

ANTONIO MARTINO, *Ministro della difesa*. Vorrei ringraziare il collega Boato per aver sottolineato una cosa che sarà nota a tutti, ma è importantissima: né i servizi né le Forze armate appartengono ad una parte, ma sono un patrimonio del paese. Quindi, è opportuno che si realizzi quello spirito che in Italia per primo ho definito *bipartisan*, cioè che quello che si fa sia il più possibile condiviso. Tutto ciò per una ragione di tempi — l'onorevole Minniti mi ha sentito ripetere questa argomentazione molte volte —, dato che assicurare la continuità del lavoro dei servizi è importantissimo: se si dovesse rifare tutto da capo ogni volta che cambia la maggioranza politica, i servizi non potrebbero funzionare.

Devo confessare all'onorevole Boato che sono ispirato da un pregiudizio ideologico e da una malformazione professionale. Per quanto riguarda il pregiudizio ideologico, ritengo che il potere sia tanto più pericoloso quanto più è concentrato, mentre la dispersione del potere è una fondamentale garanzia di libertà. La malformazione professionale mi porta, invece, a preferire la concorrenza al monopolio. Non si tratta di categorie economiche, ma di categorie che si applicano ad un vastissimo ambito di attività umane. Noi tutti siamo per la concorrenza fra idee diverse, fra partiti politici diversi e, quindi, la concorrenza non riguarda solo le imprese perché è presente persino fra credi e non credi religiosi diversi. In primo luogo, il monopolio è una grave violazione della libertà; infatti, il monopolista è l'unico offerente di un bene che non ha sostituti e, quindi, gli acquirenti sono alla sua mercé e non hanno la possibilità di sottrarsi al suo potere. In secondo luogo — questo è un aspetto che spesso viene dimenticato — perché il monopolista tende ad essere inefficiente: infatti, dal momento che nessuno ne può insediare la posizione di supremazia, non ha alcun incentivo ad essere efficiente. Credo che questo pregiu-

dizio anche in questo campo abbia una sua certa rilevanza.

Per rispondere ad una domanda specifica dell'onorevole Boato - premesso che, quando due persone hanno le stesse idee su tutto, una delle due è superflua -, anche in un Governo può capitare che ci siano persone che abbiano opinioni diverse su certi argomenti.

MARCO BOATO. Non ho posto la domanda in chiave polemica, ho solo radiografato la situazione.

ANTONIO MARTINO, *Ministro della difesa*. Ho capito lo spirito della sua domanda e l'ho molto apprezzato. Per quanto mi riguarda, non c'è nulla di strano perché sono uno dei firmatari del disegno di legge e, quindi, condivido ciò che ho firmato: se c'è qualcosa di strano, semmai, è la posizione diversa dalla mia. In ogni caso, verrà audito il sottosegretario Letta, che credo sia la persona più qualificata a fare la sintesi e rivelare ufficialmente la posizione del Governo su questo tema. Ringrazio molto l'onorevole Minniti perché ha posto una serie di questioni importanti e condivido che la garanzia sia maggiore in un sistema binario che in un sistema accentrato. Egli ha chiesto se, considerata la forte responsabilità politica del Presidente del Consiglio, non sia possibile superare le responsabilità gerarchico-funzionali dei Ministeri della difesa e dell'interno. Onestamente, ritengo di no perché i supporti forniti dall'attività informativa del SISMI all'attività del ministro della difesa e del SISDE al ministro dell'interno sono diretti e continuativi. Tuttavia, non credo di svelare un segreto dicendo che tutte le informazioni di particolare rilievo vanno sia al ministro competente sia al Presidente del Consiglio.

Per quanto riguarda il CIS, concordo che sia un organismo normalmente di carattere formale, ma non è vero che si riunisce poco. Abbiamo fatto moltissime riunioni e in alcuni casi di emergenza nazionale ha svolto la sua funzione, consentendo proprio quel confronto di punti di vista cui accennavo prima. Quando si è trattato di valutare emergenze tipo il rapimento delle

due Simone, è stato utile mettere i responsabili dei servizi e i ministri competenti a confronto per valutare la situazione e decidere gli interventi. Probabilmente, potrebbe essere rafforzato e reso più operativo, ma in questo caso molto dipende dalla prassi che il Governo intende instaurare: se l'Esecutivo attribuisse al CIS l'importanza che secondo me gli spetta, potrebbe funzionare anche così com'è.

Per quanto riguarda i criteri di divisione dei compiti, non sono per considerarne in modo esclusivo né l'uno, quello basato sul territorio esterno per gli uni ed interno per gli altri, né l'altro, relativo ai temi trattati: credo che sia una combinazione delle due cose. Qualunque sia il criterio adottato, esiste sempre un'area di sovrapposizione, che considero non solo non negativa ma straordinariamente positiva. Gli studiosi di arte parlano di prospettive incrociate: la possibilità di vedere uno stesso oggetto da punti di vista diversi consente di valutarne meglio la sua interezza. Lo stesso vale per l'informazione: quando le informazioni provengono da fonti diverse, vengono valutate in modo differente su uno stesso argomento e questo ci consente di avere una visione più chiara del problema.

Per ciò che riguarda il RIS, svolgendo un'attività prettamente tecnico-militare, in ogni caso resterà parte della catena militare e, quindi, non è un altro servizio di informazione.

Concordo con l'onorevole Mascia sul fatto che non sia sufficiente la buona volontà delle persone, ma sia necessario che il sistema garantisca la democrazia e qualche meccanismo di attribuzione delle responsabilità e di controllo, in particolare, per ciò che riguarda il COPACO. Non sono affatto in disaccordo sulla possibilità che i ministri, avendo la responsabilità politica del settore, si interfaccino con il COPACO. Io stesso sono andato due o tre volte al COPACO e non mi sono mai sottratto alla richiesta di audizione. Tuttavia, credo che il COPACO debba sentire anche i responsabili dei servizi perché sono molto più in grado di dare un quadro della loro attività, che, per ciò che riguarda il SISMI, è molto ampia.

Ringrazio il collega Saponara per le cortesi parole. Non ritengo che sia marginale avere due o un servizio; al contrario, credo sia fondamentale. Ho firmato con convinzione questo disegno di legge perché ritengo che la separazione fra i due servizi sia più funzionale agli interessi del paese ed una migliore garanzia per la democraticità dell'Italia.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro per l'esauriente relazione e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.**

### *ERRATA CORRIGE*

Nel *Resoconto stenografico* della seduta del 22 settembre 2004 a pagina 3, seconda colonna, dodicesima riga, sostituire il numero « 81 » con il seguente: « 801 ».

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

**DOTT. FABRIZIO FABRIZI**

*Licenziato per la stampa  
il 16 novembre 2004.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

