

## L’AFFERMAZIONE DEL COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA (CISR) QUALE NUOVO PROTAGONISTA DELLA POLITICA DI SICUREZZA NAZIONALE.\*

di

**Riccardo Bellandi**

(*Dottore di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli studi di Firenze*)

4 dicembre 2013

**Sommario:** 1. La crisi italo-indiana del marzo 2013 sul rientro dei fucilieri di marina. Il processo decisionale italiano e il ruolo del Cisr. – 2. Il Cisr tra normativa e prassi. – 3. La politica di sicurezza nazionale e il ruolo del Cisr tra limiti e prospettive.

### **1. La crisi italo-indiana del marzo 2013 sul rientro dei fucilieri di marina. Il processo decisionale italiano e il ruolo del Cisr.**

La controversia tra Italia e India sui fucilieri di marina si trascina dal febbraio 2012, quando le autorità indiane con uno stratagemma indussero la nave mercantile italiana su cui erano imbarcati i due fucilieri (con funzioni di protezione contro la pirateria internazionale) ad attraccare nel porto di Kochi; quindi, prelevati con la forza i militari dalla nave, li sottoposero a custodia al fine di giudicarli per l’omicidio di due pescatori indiani.

Nel marzo 2013, dopo un anno di complicate trattative diplomatiche, l’Italia si è resa protagonista di un maldestro tentativo di forzare la mano, assumendo una decisione di forte impatto politico che nel raggio di pochi giorni, di fronte alle proteste indiane, è stata costretta a ritirare.

\* Articolo sottoposto a referaggio.

Nostro compito – al di là dei profili di merito della vicenda, inerenti il diritto internazionale – è esaminare il duplice processo decisionale, e in esso il peso assunto dai vari soggetti istituzionali coinvolti, con il quale l’Italia: *a*) in un primo momento, contrariamente a quanto concordato con il Governo indiano, ha stabilito di non rimandare indietro i due militari temporaneamente rimpatriati per esercitare il diritto di voto; *b*) successivamente, di fronte alle minacce indiane di ritorsioni politiche e commerciali, ha ritenuto di procedere in senso contrario, disponendo il loro rientro in India entro lo scadere del permesso concesso.

Secondo quanto riferito in Parlamento dal ministro degli Affari esteri Terzi e dal presidente del Consiglio Monti, la decisione di trattenere i militari in Italia e sollevare una controversia internazionale con l’India – decisione scaturita a seguito di una serie di incontri interministeriali sia a livello politico che tecnico – fu assunta l’8 marzo, in un vertice ristretto tra i ministri di Affari esteri, Difesa e Giustizia, e successivamente condivisa dal presidente del Consiglio e dal capo dello Stato<sup>1</sup>. La posizione italiana venne quindi formalizzata – senza una preventiva delibera del Consiglio dei ministri, né di altri organi teoricamente deputati ad assumere tali determinazioni di politica internazionale quali il Consiglio supremo di difesa<sup>2</sup> – in una nota verbale diretta al Governo indiano e in un comunicato stampa del Ministero degli affari esteri, ambedue dell’11 marzo<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Camera dei Deputati, XVII legislatura, Resoconti dell’Assemblea, sedute 26 e 27 marzo 2013, in [www.camera.it](http://www.camera.it), e Senato della Repubblica, XVII legislatura, Resoconti dell’Assemblea, seduta 27 marzo 2013, in [www.senato.it](http://www.senato.it). Sul coinvolgimento del presidente Napolitano l’informativa del Governo, probabilmente per cortesia istituzionale, è sfuggente (“ricevuto l’assenso di tutti?”). Lo danno per certo attendibili indiscrezioni giornalistiche, obiettivamente suffragate dal contesto politico del periodo. È infatti del tutto inverosimile che un governo dimissionario nato sotto gli “auspici” del capo dello Stato abbia assunto un orientamento di tale rilevanza internazionale senza l’esppresso avallo presidenziale. Per una dettagliata ricostruzione della vicenda, con particolare attenzione ai profili di diritto internazionale, cfr. C. CURTI GIALDINO, “Il caso dei fucilieri di marina in India: una «Caporetto» diplomatica, politica e giudiziaria”, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3 aprile 2013. Sul punto, tra gli altri, anche E. CANNIZZARO, “Cosa c’è dietro la «retromarcia» dell’Italia?”, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net), 22 marzo 2013, e S. SILVESTRI, “Disputa con l’India. Caso marò, chi non comanda in Italia”, in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it), 24 marzo 2013.

<sup>2</sup> Nel corso dell’esperienza repubblicana, in materia di politica estera e di difesa, il Consiglio supremo di difesa ha sovente esercitato poteri deliberativi di natura non solo consultiva e istruttoria, ma anche direttiva. Tale potestà – non espressamente esclusa dalla Carta costituzionale e contemplata dalla normativa istitutiva (legge 624/1950) – ha assunto particolare consistenza nella fasi di debolezza del sistema dei partiti politici e di limitata coesione e stabilità delle maggioranze di governo, come nell’attuale fase politico-istituzionale. Sul punto cfr: R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa. Storia, organizzazione, attività*, Bologna, 2011; ID, “Il Consiglio Supremo di Difesa e la crisi libica: quando il capo dello Stato si fa partecipe dell’indirizzo politico”, in *Quaderni costituzionali*, 3/2011; ID, “Il ruolo del Quirinale nella politica estera e di difesa durante il settennato di Ciampi”, in *Quaderni costituzionali*, 4/2012; G. DE VERGOTTINI, “Sicurezza nazionale: un correttivo presidenziale”, in *Percorsi costituzionali*, 2/3, 2011; F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, 2013.

<sup>3</sup> Comunicati del Ministero degli affari esteri, in [www.esteri.it/mae/it](http://www.esteri.it/mae/it). Tra l’altro, il comunicato stampa del ministro Terzi, secondo quanto riferito dal presidente del Consiglio al Parlamento, non fu concordato con gli altri esponenti del Governo: “si trattava (...) di una decisione in itinere [quella dell’11 marzo di non far rientrare i marò] destinata ad essere rivista alla luce delle auspicate consultazioni bilaterali e che, quindi, non avrebbe dovuto essere oggetto di precipitate dichiarazioni alla stampa, che il ministro Terzi ritenne invece di rilasciare,

La successiva decisione di far rientrare i due militari in India ha visto una partecipazione più significativa del presidente del Consiglio e del capo dello Stato, nonché l'inaspettato e formale coinvolgimento di un nuovo protagonista: il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (Cisr). La marcia indietro dell'Italia prende formalmente avvio su iniziativa del presidente Napolitano che il 15 marzo, preoccupato degli sviluppi che sta assumendo la vicenda, convoca al Quirinale i ministri di Affari esteri, Difesa e Giustizia per avere ragguagli<sup>4</sup>. La reazione indiana è infatti durissima, e con il passare dei giorni, invece di attenuarsi, si accresce nei toni e nelle azioni di rappresaglia: la Corte suprema indiana impone al nostro ambasciatore (che aveva sottoscritto l'impegno al rientro dei marò) il divieto di lasciare il paese. Il Governo italiano, da parte sua, mantiene un atteggiamento di prudente e passiva attesa con l'intento di abbassare l'intensità dello scontro. Ricerca, senza grandi risultati, sostegno internazionale alla sua causa. Evita di rispondere alle minacce e alle ritorsioni indiane, manifestando disponibilità alla trattativa<sup>5</sup>. Nel frattempo, all'interno del Governo, benché sottotraccia, si allarga il fronte di coloro che mettono in discussione la strategia dei ministri Terzi e Di Paola, e premono per trovare un compromesso che salvaguardi gli impegni presi con gli India, la credibilità internazionale dell'Italia, nonché i nostri rilevanti interessi economici e commerciali nell'area<sup>6</sup>.

La svolta matura il 20 marzo, quando il presidente del Consiglio Monti assume personalmente la gestione della crisi (sino allora nelle mani del ministro degli Affari esteri) e decide di convocare il Cisr per definire la posizione dell'Italia e trovare una soluzione<sup>7</sup>. Nelle riunioni del 20 e 21 marzo, il Cisr, superate le riserve dei ministri di Affari esteri e Difesa, acconsente

---

anticipando un risultato finale che non poteva ancora darsi per scontato". Informativa del presidente del Consiglio alla Camera, 27 marzo, cit.

<sup>4</sup> Al termine del colloquio il comunicato della Presidenza della Repubblica, in modo significativo, dà atto che "il Governo italiano si sta adoperando per una composizione amichevole con l'India sulla base del diritto internazionale". Comunicati della Presidenza della Repubblica, in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

<sup>5</sup> In un comunicato del 18 marzo, il Ministero degli affari esteri, "a nome del Governo", si limita a protestare contro i provvedimenti restrittivi assunti dall'India in violazione delle convenzioni sulle immunità diplomatiche verso l'ambasciatore italiano, ribadisce la decisione assunta l'11 marzo, manifesta "convinta volontà di pervenire a una soluzione della vicenda, avviando ogni utile consultazione".

<sup>6</sup> Secondo indiscrezioni giornalistiche, mentre i ministri di Affari esteri e Difesa, promotori e sostenitori della prima decisione dell'11 marzo, rimanevano fermamente contrari al rientro dei militari in India, i più disponibili a rivedere tale posizione erano i ministri dello Sviluppo economico e dell'Interno. Cfr. F. BIOSLAVO e R. PELLICETTI, *I nostri marò. 2012-2013: odissea in India*, Milano, 2013, e M. VENTURA, "Il caso dei marò. Chi fa l'indiano?", in *Panorama*, 17 aprile 2013.

<sup>7</sup> "Al visibile accrescere della tensione e al subentrare di qualche dubbio circa l'efficacia della operatività della strategia concordata in sede governativa con il ministro degli Affari esteri, ho ritenuto di seguire in prima persona la materia, non solo attraverso consultazioni ma investendo della questione il Cisr". Informativa del presidente del Consiglio al Senato, seduta 27 marzo, cit.

al rientro dei militari in India a condizione che siano fornite precise garanzie sul trattamento loro riservato<sup>8</sup>.

Le due opposte decisioni assunte dall'Italia nel marzo 2013 sulla vertenza con l'India hanno visto come protagonisti gli stessi soggetti istituzionali, benché con un ruolo diverso. L'unica variante riguarda il coinvolgimento, nel secondo processo decisionale, del Cisr. Nell'orientamento dell'11 marzo, ha rivestito un ruolo preminente, in termini propositivi e operativi, il ministro degli Affari esteri, supportato dal ministro della Difesa e, in tono più defilato, da quello della Giustizia; mentre Monti e Napolitano si sono limitati a seguire la vicenda e ad avallare le proposte dei tre ministri, più volte riuniti in vertici informali per concordare la strategia da seguire. Nell'orientamento del 21 marzo, l'iniziativa è passata nelle mani di Monti che tramite il formale coinvolgimento del Cisr – di fronte all'aggravarsi della situazione, alle divergenze crescenti all'interno del Governo e ai dubbi del presidente della Repubblica<sup>9</sup> – ha imposto una nuova strategia di gestione della crisi, riuscendo a superare i dissensi interni all'esecutivo e a mantenere l'unità di indirizzo politico dell'azione di governo. L'intervento del presidente del Consiglio non è stato però indolore. Il ministro Terzi, in disaccordo con il repentino cambiamento impresso dal Cisr, ha annunciato le proprie dimissioni durante l'informativa alla Camera del 26 marzo 2013; dimissioni inaspettate, poiché rilasciate direttamente al Parlamento senza preavvisare né il presidente del Consiglio né il capo dello Stato, che hanno indebolito ancor più, anche sul piano internazionale, un Governo di per sé già dimissionario.

Prima di esaminare le ragioni che hanno spinto Monti a interessare il Cisr, nonché il significato che tale coinvolgimento può assumere nel complessivo sistema costituzionale della

---

<sup>8</sup> Nelle sedute del 20 e 21 marzo, “constato che sussistevano rischi seri e oggettivi che l'Italia si trovasse isolata sul piano internazionale rispetto a una crisi di gravi proporzioni con l'India, il Cisr unanimemente ha condiviso la necessità di verificare se da parte indiana si potesse ricevere assicurazioni formali su due aspetti fondamentali: (1) lo status e la dignità dei marò al loro eventuale ritorno in India; (2) l'esclusione della pena capitale dalla costituenda corte speciale”. Informativa del presidente del Consiglio alla Camera, 27 marzo, cit. “Oggi [21 marzo] il presidente del Consiglio Monti, insieme al ministro della Difesa Di Paola e al sottosegretario agli affari esteri de Mistura, ha incontrato i fucilieri di marina, per valutare congiuntamente la posizione italiana e i risultati delle discussioni avvenute tra le autorità italiane e quelle indiane. La posizione del Governo era stata definita in mattinata in un'apposita riunione del Cisr (...). Sulla base delle decisioni assunte dal Cisr, il Governo italiano ha richiesto e ottenuto dalle autorità indiane l'assicurazione scritta riguardo al trattamento che sarà riservato ai fucilieri di marina e alla tutela dei loro diritti fondamentali. Alla luce delle ampie assicurazioni ricevute, il Governo ha ritenuto l'opportunità (...) di mantenere l'impegno preso in occasione del permesso per partecipare al voto, del ritorno in India entro il 22 marzo.” Comunicato del presidente del Consiglio, 21 marzo 2013, Governo Monti, in [www.governo.it](http://www.governo.it).

<sup>9</sup> Sull'azione di “persuasione morale” esercitata da Napolitano cfr. P.G. BRERA E V. NIGRO, “Marò, pressing di Napolitano. Il governo fa marcia indietro: devono tornare indietro”, in *La Repubblica*, 22 marzo 2013; M. VENTURA, “Monti boccia Terzi e decide. Salvi affari per sette miliardi. Ha pesato il ruolo del Quirinale”, in *Il Messaggero*, 22 marzo 2013; F. BILOSLAVO, “Cosa si nasconde dietro al voltagaccia sui marò. Dopo le minacce di rappresaglie economiche, Napolitano voleva una soluzione amichevole”, in *Il Giornale*, 23 marzo 2013.

politica di sicurezza, occorre approfondire brevemente la natura e la funzione di tale Comitato.

## **2. Il Cisr tra normativa e prassi.**

Il Cisr è previsto dalla nuova legge sui servizi di *intelligence* (legge 3 agosto 2007, n. 124) come una delle componenti politiche del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, a fianco del presidente del Consiglio e, se nominato, del sottosegretario di Stato con specifica delega (Autorità delegata)<sup>10</sup>.

Componenti di diritto del Cisr, oltre il presidente del Consiglio e l'Autorità delegata, sono i ministri di Affari esteri, Difesa, Interno, Giustizia, Economia e finanze, Sviluppo economico. Il direttore del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis) svolge le funzioni di segretario. Componenti eventuali, senza diritto di voto, sono gli altri componenti del Consiglio dei ministri, i direttori dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise) e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi), nonché le autorità civili e militari di cui di volta in volta sia ritenuta necessaria la presenza in relazione alle questioni da trattare.

La legge 124/2007 affida al presidente del Consiglio un ruolo preminente all'interno del Comitato, non a caso istituito presso Palazzo Chigi. Il presidente del Consiglio lo presiede (esercitando tutti i poteri tipici dei presidenti di organi collegiali in tema di convocazione, ordine del giorno, conduzione della discussione, conclusioni), decide sulla partecipazione dei componenti eventuali, nomina e revoca il segretario nella persona del direttore del Dis, a sua volta incardinato presso la Presidenza del Consiglio<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Il Cisr è diretto erede del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (Ciis) disciplinato dalla previgente normativa sui servizi di *intelligence* (legge 801/1977). Il Ciis, a differenza del Cisr, pur con una composizione simile, aveva solo “funzioni di consulenza e proposta, per il presidente del Consiglio, sugli indirizzi generali e sugli obiettivi fondamentali da perseguire nel quadro della politica di informazione e sicurezza” (art. 2). Privo di poteri deliberativi di natura politica e amministrativa, il Ciis, nei suoi quarant'anni di esperienza all'ombra del presidente del Consiglio e del Consiglio dei ministri, ha svolto un'attività discontinua, limitata e priva di risalto mediatico, assumendo un ruolo del tutto marginale nell'ordinamento istituzionale e nello stesso sistema dei servizi di informazione. Cfr. A. POGGI, “Servizi di informazione e sicurezza”, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1999, pp. 82-84; A. MASSERA, “Servizi di informazione e sicurezza”, in *Enc. Dir.*, vol. XLII, Milano, 1990, pp. 397-400; A. MASSERA, C. MOSCA, “I servizi di informazione”, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo I, Milano, 2003, p. 525; C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato (legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, 2008, pp. 70-77; T.F. GIUPPONI, “Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge 124/2007”, in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it), pp. 8-18.

<sup>11</sup> La posizione del presidente del Consiglio all'interno del Cisr è diretta conseguenza della preminenza assunta dallo stesso presidente del Consiglio all'interno del nuovo sistema di *intelligence*. Le legge del 2007, rispetto al sistema delineato dalla legge 801/1977, rafforza notevolmente, a discapito dei ministri di Interno e Difesa, i poteri di indirizzo del presidente del Consiglio, facendone a tutti gli effetti l'esclusivo responsabile non solo politico, ma anche amministrativo dell'intera politica di informazione per la sicurezza. Sul punto Cfr. P. BONETTI, “Aspetti costituzionali del nuovo sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica”, in *Diritto e Società*, 2008, fasc. 2, pp. 253-259; M. SAVINO, “Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di

Il Cisr, secondo la legge 124/2007, ha “funzioni di consulenza, proposta e deliberazione sugli indirizzi e sulle finalità generali della politica dell'informazione per la sicurezza”. In particolare il Comitato: *a*) “elabora gli indirizzi generali e gli obiettivi fondamentali da perseguire nel quadro della politica dell'informazione per la sicurezza”; *b*) “delibera sulla ripartizione delle risorse finanziarie tra il Dis e i servizi di informazione per la sicurezza e sui relativi bilanci preventivi e consuntivi”; *c*) esprime parere obbligatorio sui regolamenti attuativi previsti dalla legge, nonché su molteplici questioni di natura organizzativa rimesse al presidente del Consiglio (ogni disposizione per l'organizzazione e il funzionamento del sistema di *intelligence*; nomina e revoca dei direttori del Dis, Aise, Aisi; progetti di ricerca informativa elaborati dal Dis); *d*) è destinatario di tutta una serie di relazioni, rapporti e analisi da parte di Dis, Aise e Aisi, oltre alle richieste di audizione dei propri componenti dal Comitato Parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir).

Il Cisr affianca così l'azione di indirizzo politico del presidente del Consiglio nel settore dell'*intelligence* non solo con funzioni di proposta e consulenza (ruolo ausiliario), ma anche con autonomi compiti deliberativi (ruolo di co-decisorio)<sup>12</sup>.

Parziali sono le informazioni sull'effettivo ruolo svolto dal Cisr nei primi 5 anni di esperienza (2007-2013)<sup>13</sup>. Sull'attività svolta durante il governo Prodi II e il governo Berlusconi IV non vi sono notizie. Riguardo al governo Monti, oltre quelle del 20 e 21 marzo 2013, sono note altre tre sedute<sup>14</sup>. Il 9 marzo 2012 il Cisr si è occupato della morte di un ostaggio italiano in Nigeria a seguito del *blitz* inglese non concordato con l'Italia e della vicenda dei fucilieri di marina in India. Il 3 agosto 2012 si è riunito nuovamente per fare il punto sulle situazioni internazionali di crisi che coinvolgono cittadini italiani, con particolare riferimento alla vicenda dei due militari trattenuti in India di cui i ministri degli Affari esteri e della Difesa hanno riferito i più recenti sviluppi ottenendo l'approvazione del presidente del Consiglio al loro operato. Il 26 ottobre 2012 sono state analizzate “le principali situazioni di crisi internazionali, sulle quali sono stati forniti aggiornamenti sugli ultimi sviluppi, per

---

*intelligence*”, in *Giornale Dir. Amm.*, 2008, fasc. 2, pp. 124-125; C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, cit., pp. 40-63.

<sup>12</sup> Il legislatore, evidentemente, ha ritenuto di bilanciare il rafforzamento della posizione del presidente del Consiglio all'interno del sistema dei servizi (principio monocratico) con un parallelo potenziamento del ruolo del Cisr (principio collegiale), consentendo un'adeguata partecipazione dei principali membri del Governo alle politiche di *intelligence*. La funzione deliberativa del Cisr emerge in particolare nella fase di programmazione dell'attività di *intelligence*, riguardo alla definizione del fabbisogno informativo funzionale alla sicurezza nazionale cui devono concorrere i servizi e alla connessa allocazione e ripartizione delle risorse tra gli stessi organi operativi.

<sup>13</sup> Ad oggi il Cisr è sprovvisto di un regolamento sull'organizzazione e il funzionamento interno. Per il Ciis era stato adottato il d.p.r. 20 dicembre 1994, n. 756.

<sup>14</sup> Comunicati del presidente del Consiglio, governo Monti, in [www.governo.it](http://www.governo.it).

permettere una compiuta valutazione”, con particolare attenzione alla guerra civile in Siria e alle tensioni in Libia. “Il Comitato ha inoltre discusso dello stato dell’*iter* di approvazione dei nuovi regolamenti organizzativi del comparto *intelligence*” in relazione al processo di *spending review* in atto. L’attuale Governo Letta ha convocato il Cisr a neanche un mese dalla nomina, il 24 maggio 2013, per fare il punto sulle principali situazioni internazionali di crisi, con particolare riguardo alle evoluzioni in Siria ed in Libia, e sui casi di cittadini italiani scomparsi o rapiti all’estero. Il Comitato ha infine approvato le priorità verso le quali sarà orientata, per il 2013, la ricerca informativa delle agenzie di *intelligence*<sup>15</sup>.

La prassi riportata mostra che il Cisr, soprattutto in questi ultimi anni con il governo Monti e l’attuale governo Letta, ha conosciuto un rilevante incremento del proprio ruolo in termini di: (a) natura dell’attività svolta – aumento dell’attività deliberativa; (b) settore materiale di competenza – non solo politica d’*intelligence* in senso stretto, ma politica di sicurezza nazionale nel suo complesso, come la gestione e definizione della posizione italiana rispetto a specifiche crisi internazionali (tipica attività di *decision making*)<sup>16</sup>; (c) immagine nell’opinione pubblica – tramite dettagliati comunicati sull’attività svolta nei siti web del Governo<sup>17</sup>.

Si prenda ad esempio la seduta del 26 ottobre 2012, ove il Comitato, secondo il comunicato diramato dal Governo, “ha manifestato il convinto appoggio italiano all’impegno internazionale per una soluzione pacifica del conflitto [in Siria], rispettosa delle aspirazioni democratiche del suo Popolo e basata sul rispetto dei diritti umani e delle minoranze”, e “ha ribadito l’impegno italiano a sostegno del processo di transizione democratica [in Libia], in una fase particolarmente delicata dal punto di vista della sicurezza in tutto il paese, sottolineando come il pieno rispetto dei diritti umani costituisca un elemento indispensabile lungo il cammino della democrazia.” Ovvero la seduta del 24 maggio 2013, ove il Comitato

---

<sup>15</sup> Comunicati del presidente del Consiglio, governo Letta, in [www.governo.it](http://www.governo.it).

<sup>16</sup> La stessa legge 124/2007 contempla un allargamento dell’attività di *intelligence* all’intera politica di sicurezza nazionale. Gli artt. 6 e 7 identificano, infatti, la missione dei servizi d’informazione, di cui il Cisr è il referente politico a fianco del presidente del Consiglio, non solo nella difesa dell’indipendenza, dell’integrità e della sicurezza della Repubblica (Aise) e nella difesa della sicurezza interna della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento (Aisi), ma anche nella protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell’Italia (Aise, Aisi), coinvolgendo così l’intera politica di sicurezza nazionale. A differenza la legge 801/77 (art. 4) faceva solo riferimento alla difesa dell’indipendenza e dell’integrità dello Stato da minacce militari esterne e di eversione politica interna (tutela di interessi di natura politica e militare). Sul punto cfr. P. BONETTI, “Aspetti costituzionali del nuovo sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica”, cit., pp. 261-273; C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, cit., pp. 127-148; G. DE GENNARO, “Cultura della sicurezza e attuazione della riforma”, in *Gnosis*, 2011, n. 2; DIPARTIMENTO PER LE INFORMAZIONI E LA SICUREZZA (a cura di), “Le informazioni per la sicurezza in un sistema democratico”, in *Quaderni d’intelligence - Gnosis*, 2012, n. 1.

<sup>17</sup> Cfr: [www.governo.it](http://www.governo.it) e [www.sicurezzanazionale.gov.it](http://www.sicurezzanazionale.gov.it).

ha esaminato “le prospettive di soluzione politica del conflitto in Siria, alla luce sia dell’attività diplomatica in corso nei fori internazionali e regionali, sia degli sviluppi sul terreno”; mentre per la Libia, “è stato sottolineato che il deteriorarsi della situazione di sicurezza nel Paese induce ad intensificare l’impegno italiano per favorire il consolidamento e la stabilità delle istituzioni libiche”.

Il ruolo assunto dal Cisr nel marzo 2013 riguardo alla vicenda dei fucilieri di marina si colloca in tale contesto e ne rappresenta la manifestazione più significativa, in quanto il Comitato, con una propria deliberazione formalmente autonoma idonea a produrre effetti politici esterni (senza successiva ratifica/approvazione del Consiglio dei ministri<sup>18</sup>), ha valutato e definito la posizione dell’Italia su una delicata crisi internazionale dove erano in gioco rilevanti interessi nazionali di natura politica, militare, economica e industriale, ottenendo una notevole esposizione mediatica<sup>19</sup>.

Un altro importante elemento, questa volta di natura organizzativa, che testimonia il rafforzamento del Cisr riguarda l’istituzione del cosiddetto “Cisr tecnico”, ovvero un organismo collegiale tecnico di supporto del Cisr, “attivato in permanenza”, con “funzioni di istruttoria, approfondimento e valutazione, anche con riferimento a specifiche situazioni di crisi”<sup>20</sup>. Istituito provvisoriamente nella seduta Cisr del 9 marzo 2012 per affrontare l’emergenza dei rapimenti di cittadini italiani<sup>21</sup>, è stato successivamente istituzionalizzato<sup>22</sup>. È

---

<sup>18</sup> La decisione assunta dal Cisr il 21 marzo 2013 non risulta ratificata da una delibera del Consiglio dei ministri. Infatti nel resoconto del Consiglio dei ministri tenutosi nella mattina del 21 marzo 2013, quando ancora erano in corso le consultazioni con l’India, non si fa menzione della questione dei fucilieri di marina. Mentre nella successiva seduta del Consiglio dei ministri, il 27 marzo 2013: “il presidente del Consiglio ha esposto al Consiglio un’informativa sulla vicenda dei marò soffermandosi in particolare sulle decisioni assunte dal Cisr del 20 e 21 marzo”; e “su invito del presidente del Consiglio, il sottosegretario de Mistura (...) ha riferito in dettaglio sulla sua missione recente in India”. Comunicati del presidente del Consiglio, governo Monti, in [www.governo.it](http://www.governo.it).

<sup>19</sup> Per un miglior inquadramento della materia può esser utile riprendere alcune definizioni utilizzate nel d.p.c.m. 5 maggio 2010 recante “Organizzazione nazionale per la gestione di crisi” (art. 2): “crisi internazionale” – eventi che turbano le relazioni tra stati o, comunque, suscettibili di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e che possono coinvolgere o mettere a rischio gli interessi nazionali; “interessi nazionali” – complesso di elementi, attività, la cui compressione può arrecare un danno allo Stato (maggiore è l’interesse quanto maggiore è il possibile danno); “sicurezza nazionale” – complesso di misure per la tutela degli interessi nazionali.

<sup>20</sup> Le poche notizie su tale organismo le otteniamo, oltre che dal resoconto ufficiale della seduta Cisr del 9 marzo 2012, dalla Relazione annuale n. 7 del Copasir approvata il 23 gennaio 2013 ([www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)) e dalla Relazione sulla politica per la sicurezza per l’anno 2012 inviata dal Governo al Parlamento ([www.sicurezzanazionale.gov.it](http://www.sicurezzanazionale.gov.it)).

<sup>21</sup> “Su proposta del presidente del Consiglio, alla luce del contesto di crescente rischio al quale sono esposti nostri connazionali in alcune specifiche situazioni internazionali, si è deciso che il Cisr, oltre a continuare a riunirsi periodicamente a livello dei ministri, rimarrà d’ora in poi attivato in permanenza, con il coordinamento del direttore generale del Dis e la partecipazione di delegati dei ministri, allo scopo di intensificare il monitoraggio delle singole situazioni e la condivisione delle linee di azione”. Comunicati del presidente del Consiglio, governo Monti, in [www.governo.it](http://www.governo.it).

<sup>22</sup> Probabilmente il Cisr tecnico è stato disciplinato nel d.p.c.m. 26 ottobre 2012 n. 2, recante l’organizzazione e il funzionamento del Dis e pubblicato solo per comunicato.

incardinato presso il Dis, presieduto dal direttore generale del Dis (nonché segretario del Cisr) e composto dai direttori dei servizi d'*intelligence* (Aise, Aisi) e dai dirigenti di vertice dei ministeri rappresentati nel Cisr (Esteri, Difesa, Interno, Giustizia, Economia e finanze, Sviluppo economico). È evidente che il Comitato tecnico – per composizione, funzioni e modalità operative – consente al Comitato politico di avere una stretta e costante interazione con le strutture civili e militari dell’Amministrazione preposte alla sicurezza nazionale, assicurando decisioni politiche informate, concordate e tempestive, nonché una loro pronta attuazione.

Rileva infine il ruolo cruciale assunto dal Cisr nella politica di sicurezza cibernetica, di cui alla legge 7 agosto 2012, n. 133 (di modifica della legge 124/2007) e successivi provvedimenti attuativi. Il d.p.c.m. 24 gennaio 2013 (“direttiva recante indirizzi per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionale”<sup>23</sup>) individua il Cisr (integrato con la partecipazione senza diritto di voto del consigliere militare del presidente del Consiglio, e con il supporto del Cisr tecnico a sua volta integrato dal consigliere militare) quale esclusivo “organo di indirizzo politico e di coordinamento strategico nel campo della sicurezza cibernetica”, con il compito di “assicurare (...) un solido e affidabile meccanismo di raccordo tra la politica dell’informazione per la sicurezza e gli altri ambiti di azione che vengono in rilievo.” L’esame dettagliato delle specifiche funzioni attribuite al Cisr dal d.p.c.m. 24 gennaio 2013 conferma il ruolo preminente assunto dal Comitato interministeriale nella gestione politico-strategica della sicurezza cibernetica, non solo nella fase della pianificazione e programmazione, ma anche in quella attuativa e di gestione operativa delle situazioni di crisi; e ciò a discapito dello stesso presidente del Consiglio, le cui funzioni al di fuori del Cisr risultano limitate e per lo più condizionate da decisioni rimesse al collegio<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> È interessante rilevare che il d.p.c.m. 24 gennaio 2013, senza che la legge lo prevedesse, è stato sottoscritto, oltre che dal presidente del Consiglio, anche da tutti gli altri ministri componenti il Cisr – con il chiaro intento di attribuirgli maggior forza politica. L’art. 1 bis della legge 124/2007 stabilisce, infatti, che “il presidente del Consiglio, sentito il Cisr, impartisce al Dis e ai servizi di informazione per la sicurezza direttive per rafforzare le attività di informazione per la protezione delle infrastrutture critiche materiali e immateriali, con particolare riguardo alla protezione cibernetica e alla sicurezza informatica nazionali.”

<sup>24</sup> In dettaglio, ai sensi dell’art. 4, il Cisr: *a)* propone al presidente del Consiglio l’adozione del “Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico”, contenente l’indicazione dei profili e tendenze evolutive delle minacce e vulnerabilità dei sistemi e reti di interesse nazionale, la definizione dei ruoli e compiti dei diversi soggetti, pubblici e privati; *b)* delibera il “Piano nazionale per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionali”, contenente gli obiettivi da conseguire e le linee di azione da porre in essere per realizzare il Quadro strategico nazionale; *c/d)* esprime parere sulle direttive emanate dal presidente del Consiglio per attuare il Piano nazionale per la protezione cibernetica, nonché su quelle dirette al Dis, Aise, Aisi per rafforzare la sicurezza cibernetica; *e)* esercita l’alta sorveglianza sull’attuazione del Piano nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico; *f)* approva linee di indirizzo per favorire l’efficace collaborazione tra i soggetti istituzionali e gli operatori privati interessati alla sicurezza cibernetica, nonché per la condivisione delle informazioni e per l’adozione di *best practices* e di misure rivolte all’obiettivo della sicurezza cibernetica; *g)* elabora gli indirizzi generali e gli obiettivi fondamentali in materia di protezione

### **3. La politica di sicurezza nazionale e il ruolo del Cisr tra limiti e prospettive.**

L'affermazione del Cisr quale protagonista della politica di sicurezza nazionale è dovuta a una serie di fattori che si ritrovano nella scelta compiuta dal presidente Monti di utilizzare tale Comitato, piuttosto che il Consiglio dei ministri o il Consiglio supremo di difesa, per gestire la crisi con l'India del marzo 2013.

Più volte è stata evidenziata la necessità per l'Italia di disporre di un comitato interministeriale competente per la politica di sicurezza capace di soddisfare esigenze che né il Consiglio dei ministri né il Consiglio supremo di difesa, per la loro conformazione, riescono a garantire, ovvero<sup>25</sup>: (a) assicurare la centralizzazione e l'integrazione del processo decisionale in materia di sicurezza nazionale, coinvolgendo i soli membri del Governo interessati e direttamente coinvolti, senza allargare eccessivamente la platea dei decisorî<sup>26</sup>; (b) garantire l'unitarietà di indirizzo politico del governo sulle questioni di politica di sicurezza, componendo in sede collegiale eventuali divergenze tra i ministri sotto la direzione del presidente del Consiglio<sup>27</sup>; (c) disporre di un'adeguata struttura tecnico-operativa di supporto strettamente coordinata con tutte le amministrazioni civili e militari competenti in materia di sicurezza nazionale, e in quanto tale capace di assicurare ai decisorî politici opzioni informate,

---

cibernetica e di sicurezza informatica nazionali da perseguire nel quadro della politica dell'informazione per la sicurezza da parte degli organismi di informazione per la sicurezza; h) promuove l'adozione delle iniziative necessarie per assicurare, in forma coordinata, la piena partecipazione dell'Italia ai diversi consessi di cooperazione internazionale al fine della definizione e adozione di politiche e strategie comuni di prevenzione e risposta; i) formula le proposte di intervento normativo ed organizzativo ritenute necessarie al fine del potenziamento delle misure di prevenzione e di risposta alla minaccia cibernetica e quelle per la gestione delle crisi; l) partecipa, con funzioni di consulenza e di proposta, alle determinazioni del presidente del Consiglio in caso di crisi.

<sup>25</sup> Sul punto, tra gli altri, cfr.: G. DE VERGOTTINI, "Profili costituzionali della gestione delle emergenze", in *Rassegna parlamentare*, 2001, p. 275 ss.; ID, "L'Italian national security council", in *Liberal*, 2003, n. 16, p. LIV ss.; ID, "Sicurezza nazionale: un correttivo presidenziale", cit., p. 96; R. TONIATTI, "Riflessioni valutative con riferimento alle esigenze nazionali", in G. DE VERGOTTINI, *Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale*, Roma, 1991, pp. 362-364; C. JEAN, *Ordinamento della difesa in Italia. Vertice politico e vertice tecnico-militare*, Padova, 1989, pp. 55-58, 93-96; C. NERI, *Il consiglio di sicurezza nazionale: esperienze internazionali e prospettive italiane*, Istituto italiano di studi strategici "Niccolò Macchiavelli", Roma, 2012.

<sup>26</sup> Il Cisr, sia a livello politico che tecnico, si era già interessato in più occasioni alla questione dei marò. Si rinvia alle citate sedute del 9 marzo, 3 agosto e 26 ottobre 2012. Un ruolo di primo piano avevano avuto poi, soprattutto nell'ultima fase, i ministri di Affari esteri, Difesa e Giustizia. I ministri non appartenenti al Cisr erano invece rimasti sostanzialmente estranei alla vicenda; quindi un loro coinvolgimento tardivo, tramite il Consiglio dei ministri, sarebbe probabilmente risultato inopportuno e controproducente.

<sup>27</sup> Nella vicenda dei marò era netta la contrapposizione all'interno del Governo: da una parte, i ministri della Difesa e degli Affari esteri (quest'ultimo darà le dimissioni in segno di dissenso), promotori e sostenitori della prima decisione dell'11 marzo e fermamente contrari al rientro dei militari in India; dall'altra, il presidente del Consiglio e gli altri ministri (con il sostegno del presidente della Repubblica), propensi a trovare un compromesso che salvaguardasse gli impegni presi con l'India e la credibilità internazionale dell'Italia (secondo fonti giornalistiche [F. BIOLAVO, R. PELLICETTI, *I nostri marò*, cit.; M. VENTURA, *Il caso dei marò*, cit.] il ministro dello Sviluppo economico Passera – preoccupato per le conseguenze economiche della crisi con l'India – e il ministro dell'Interno Cancellieri sono stati i maggiori sostenitori del rientro dei fucilieri di marina). Si è visto che tramite il coinvolgimento del Cisr, Monti, benché *in extremis*, è riuscito a mantenere l'unità di indirizzo politico dell'azione di governo, superando i dissensi interni all'Esecutivo e imponendo il suo ruolo direttivo.

tempestive e suscettibili di pronta attuazione<sup>28</sup>; (d) evitare il coinvolgimento diretto e formale del capo dello Stato e delle strutture amministrative del Quirinale in controverse questioni di sicurezza nazionale che rientrano nell’indirizzo politico di maggioranza e che necessitano di soluzioni operative tempestive<sup>29</sup>.

In realtà nel nostro ordinamento è già presente un organo con le caratteristiche appena delineate. Si tratta del Comitato politico strategico (Cops), un comitato interministeriale “per l’indirizzo e la guida strategica nazionale delle situazioni di crisi” istituito sin dal 1980 e recentemente disciplinato dal governo Berlusconi IV, ai sensi dell’art. 5.2.h della legge 400/1988, con il d.p.c.m. 5 maggio 2010<sup>30</sup>. Tale collegio – per composizione, modalità e ambito operativo, strutture di supporto, funzioni – si presentava, almeno sulla carta, come l’organo più adatto a gestire la crisi internazionale del marzo 2013 e, in una prospettiva sistematica, a diventare l’organo di riferimento della politica di sicurezza nazionale più volte invocato dalla dottrina<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Il Cisr tecnico, fin dalla sua istituzione nel marzo 2012, aveva seguito direttamente e in modo continuativo la vicenda dei marò, raccordandosi con tutte le amministrazioni coinvolte.

<sup>29</sup> Nella maggior parte dei casi, coinvolgere il Consiglio supremo di difesa nella gestione di crisi internazionali o in altre questioni di politica di sicurezza nazionale può risultare: a) tecnicamente non funzionale, in quanto il collegio è sprovvisto di una struttura tecnico-operativa di supporto adeguata e strettamente raccordata con le amministrazioni dello Stato preposte alla sicurezza nazionale (la Segreteria del Consiglio supremo, nonostante il potenziamento avvenuto negli ultimi anni con l’attuale presidente Napolitano, non è paragonabile, per struttura, funzioni e modalità operative, al Cisr tecnico [cfr. R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, cit., pp. 86-101]; b) politicamente inopportuno, in quanto implica il coinvolgimento formale e diretto, e una conseguente responsabilizzazione, del presidente della Repubblica in questioni controverse o comunque attinenti all’indirizzo politico di maggioranza. Sul coinvolgimento del capo dello Stato nella politica di sicurezza tramite il Consiglio supremo di difesa, cfr. R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, cit.; G. DE VERGOTTINI, “Sicurezza nazionale: un correttivo presidenziale”, cit.; F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, cit.

<sup>30</sup> Il Cops fu previsto nel “Manuale per la gestione delle crisi” adottato (e secretato) dal governo Cossiga II nel luglio 1980 per gestire emergenze di tipo militare in accordo con gli organi della Nato. Il Cops aveva funzioni di valutazione, concertazione e decisione su questioni attinenti alle crisi di natura politico-militare. Era composto dal presidente del Consiglio e dai ministri di Difesa, Affari esteri e Interno. Alle riunioni partecipavano anche, con funzione consultiva, il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, il segretario generale della Presidenza del Consiglio (con funzioni di segretario) e i vertici dei tre dicasteri coinvolti. Il comitato disponeva di due strutture di supporto. Una direzionale, il “Centro decisionale nazionale” (Cdn), dipendente dalla Presidenza del Consiglio, affidato alla gestione del Sismi, munito di sala decisionale, sala controllo e sala situazioni (collegate alle amministrazioni nazionali e alla Nato), e con funzioni di ricezione, scambio e diffusione di dati informativi, valutazioni e decisioni fino al massimo livello; l’altra operativa, il “Nucleo politico militare” (Npm), presieduto dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio per le informazioni e la sicurezza, composto dai vertici dei tre dicasteri membri del Cops e dai direttori di Sisde e Sismi, e con il compito di supportare il Cops nella funzione di coordinamento dell’attività dei ministeri direttamente coinvolti nella crisi, nonché di effettuare valutazioni politico-militari. L’organizzazione per la gestione delle crisi è stata successivamente disciplinata dal “Manuale nazionale per la gestione delle crisi” approvato dal governo Ciampi con d.p.c.m. 24 marzo 1994 (non pubblicato). Cfr. CEMISS (a cura di), “La carenza di un’organica disciplina costituzionale e legislativa”, in G. DE VERGOTTINI, *Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale*, Roma, 1991; U. MONTUORO, “Gestione delle crisi”, in *Rassegna dell’Arma*, 2001, n. 2; M. GNES, “La riforma dell’organizzazione nazionale per la gestione delle crisi”, in *Giornale Dir. Amm.*, 2011, fasc.1, p. 19 ss.; L. TRICARICO, “Crisi marò: perché non poteva non andare così”, in [www.analisisdifesa.it](http://www.analisisdifesa.it), 27 aprile 2013.

<sup>31</sup> Ai sensi del d.p.c.m. 5 maggio 2010, il Cops è attualmente composto dal presidente del Consiglio (presidente) e dai ministri di Affari esteri, Interno, Difesa, Economia e finanze, che nelle riunioni possono farsi

Le ragioni che hanno spinto il governo Monti (e, a quanto sembra, l'attuale governo Letta) a preferire il Cisr quale organo interministeriale per la gestione della politica di sicurezza sono, in parte, le stesse che probabilmente hanno indotto i governi dei passati decenni a fare un ridotto utilizzo del Comitato politico strategico<sup>32</sup>.

---

accompagnare da uno o più responsabili di strutture dipendenti. Alle riunioni assistono anche, per la Presidenza del Consiglio, il sottosegretario di Stato segretario del Consiglio dei ministri (con funzioni di segretario), il segretario generale, il direttore del Dis, il capo Dipartimento della protezione civile, il consigliere diplomatico e il consigliere militare; nonché, il segretario generale del Ministero degli esteri, il capo di Stato Maggiore della Difesa, il direttore generale della Pubblica sicurezza ed il capo Dipartimento Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile. Possono essere chiamati a partecipare alle riunioni anche altri ministri o responsabili di altri organismi, in relazione agli argomenti da trattare. Il comitato è convocato dal presidente del Consiglio, d'iniziativa o su richiesta di almeno uno dei ministri che lo compongono. Il Cops, nel suo ruolo di indirizzo e guida strategica nazionale delle situazioni di crisi, valuta gli elementi di situazione, esamina e definisce i provvedimenti da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei ministri ed inoltre, quando necessario, autorizza, in via temporanea, l'adozione delle misure di contrasto, nel rispetto degli indirizzi generali governativi e dei trattati ed accordi internazionali. In caso di necessità ed eccezionale urgenza, il presidente del Consiglio adotta i provvedimenti ritenuti necessari, sentiti i ministri interessati. Il Cops dispone, altresì, di un'articolata struttura di supporto, il "Nucleo interministeriale situazione e pianificazione" (Nisp), che assorbe le competenze dei precedenti CdN e Npm. Presieduto dal sottosegretario di Stato segretario del Consiglio dei ministri (che può delegare le relative funzioni al consigliere militare del presidente del Consiglio), il Nisp è composto da rappresentanti dei Ministeri di affari esteri, interno, difesa, economia, salute, da esponenti del Dipartimento della protezione civile, del Dis, dell'Aisi, dell'Aise, del Dipartimento dei Vigili del fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa civile, nonché da un dirigente dell'Ufficio stampa, dell'Ufficio del consigliere diplomatico e dell'Ufficio del consigliere militare della Presidenza del Consiglio. Il Nisp si riunisce periodicamente, almeno una volta ogni due mesi, e può inoltre essere convocato d'iniziativa del presidente del Consiglio (lo scambio di notizie ed informazioni tra i componenti del Nisp è effettuato, in via continuativa, attraverso un collegamento telematico adeguato). Cops e Nisp hanno una segreteria unica, presso l'Ufficio del consigliere militare del presidente del Consiglio. Le funzioni assegnate al Nisp sono vaste e spaziano dalla gestione delle crisi (acquisizione e valutazione delle informazioni, definizione di ipotesi di soluzioni), all'analisi e programmazione strategica della politica di sicurezza (individuazione di situazione di rischio per gli interessi nazionali ed elaborazione di procedure di reazione), assicurando il raccordo e il coordinamento permanente di tutte le amministrazioni civili e militari interessate, nazionali e internazionali. Il Nisp, quindi, oltre a gestire le crisi attuali o potenziali, strutturandosi come organismo permanente, svolge compiti di prevenzione, pianificazione e preparazione di eventuali situazioni di crisi. Il d.c.p.m. in oggetto è stato esaminato da M. GNES [“La riforma dell’organizzazione nazionale per la gestione delle crisi”, cit.], con particolare attenzione ai profili della difesa civile.

<sup>32</sup> A titolo esemplificativo, mentre il CdN e l'Npm sono stati recentemente utilizzati per gestire il *Millennium Bug* del 2000 e la reazione al terrorismo islamico dopo l'11 settembre 2001 (il Npm è stato attivato poche ore dopo l'attacco alle *Twin Towers*, nelle settimane successive è rimasto operativo H24, e nei mesi seguenti si è riunito in 43 occasioni, in media una volta ogni due settimane), non risulta che il Cops abbia avuto alcun ruolo in tali contesti. Cfr. U. MONTUORO, “Gestione delle crisi”, cit.; L. TRICARICO, “Crisi marò: perché non poteva non andare così”, cit. Ancora più significativo è il mancato coinvolgimento, almeno in modo formale e pubblico, del Cops nella guerra contro la Libia della primavera 2011, da parte dello stesso Governo che appena l'anno precedente lo aveva “rivitalizzato” con il d.p.c.m. del 2010, potenziandone, precisandone e pubblicizzandone funzioni e ruolo. Dall'esame dei comunicati del governo Berlusconi IV inerenti la crisi libica ([www.governo.it](http://www.governo.it)), emerge infatti che a livello governativo della questione è stato investito, oltre il Consiglio dei ministri (in particolare si veda la cruciale deliberazione adottata il 18 marzo 2011), un imprecisato comitato permanente di ministri, istituito il 22 febbraio 2011: “al fine di gestire in modo coordinato ogni intervento in grado di fronteggiare la crisi libica, sia da un punto di vista umanitario sia da un punto di vista economico e diplomatico, è stato costituito a Palazzo Chigi un <<Comitato permanente di ministri>>; ne fanno parte i ministri dell'Esteri, dell'Interno, della Difesa, della Giustizia, dell'Economia, dello Sviluppo economico, del Welfare, delle Infrastrutture.” Il Comitato, dopo la prima riunione del 22 febbraio, risulta (da agenzie di stampa) essere stato convocato nuovamente il 1° marzo e quindi il 18 marzo. In particolare la seduta del 18 marzo (con la partecipazione dei vertici delle forze armate e dei servizi di *intelligence*) ha preceduto la riunione del Consiglio dei ministri dello stesso giorno in cui è stata formalmente decisa la partecipazione italiana alla guerra. Al citato Comitato permanente, il 6 aprile 2011 è stato affiancato un secondo comitato interministeriale, il <<Gruppo di

(a) Il Cisr, in quanto istituito con legge (tra l'altro legge di grande importanza, frutto di una lunga gestazione parlamentare cui hanno partecipato le principali forze politiche del Paese), ha un fondamento normativo, e un conseguente riconoscimento politico nell'ordinamento istituzionale, più solido e condiviso del Cops, creato in via amministrativa e riservata, praticamente sconosciuto all'opinione pubblica, e recentemente disciplinato con d.p.c.m. senza un adeguato coordinamento con gli organismi politici e tecnici ministeriali e interministeriali già preposti alla sicurezza nazionale<sup>33</sup>.

(b) Il Cisr, in virtù della potestà deliberativa riconosciutagli dalla legge 124/2007, ha maggior titolo per esprimere, con proprie decisioni di natura politica, formalmente autonome e idonee a produrre effetti esterni, la posizione del Governo su determinate questioni di sicurezza nazionale, senza necessità che le stesse decisioni siano successivamente fatte proprie o ratificate dal Consiglio dei ministri; a differenza il Cops, in quanto comitato istituito ai sensi dell'art. 5.2.h della legge 400/1988, ha essenzialmente rilievo interno, con compiti istruttori e di consulenza del Consiglio dei ministri.

(c) L'attività di *intelligence* cui è preposto il Cisr assume una rilevanza decisiva ai fini della conduzione della complessiva sicurezza nazionale, nel senso che un'adeguata attività di *decision making*, compresa la gestione di crisi internazionali, non può prescindere da un'esauriente e tempestiva conoscenza del contesto in cui tali decisioni vanno ad inserirsi.

(d) La rivalità all'interno delle strutture tecnico-operative preposte alla sicurezza nazionale: probabilmente i servizi di informazione (Dis, Aise e Aisi, dal 2012 fulcro del nuovo Cisr tecnico) e gli organismi ministeriali preposti ad aspetti settoriali della politica di sicurezza (esteri, interno e difesa) – hanno utilizzato il proprio peso politico-amministrativo per osteggiare l'affermazione del Cops e del suo organo di supporto tecnico, il Nisp, ove assumono un ruolo preponderante le strutture di Palazzo Chigi di diretta collaborazione del

---

contatto interministeriale>> per il monitoraggio e l'applicazione dell'accordo siglato tra Italia e Tunisia il 5 aprile 2011 sul controllo dell'immigrazione; del gruppo faranno parte, oltre alla Presidenza del Consiglio, i ministri degli Affari esteri, dell'Interno, della Difesa, delle infrastrutture e dei trasporti, dello sviluppo economico, del lavoro e delle politiche sociali, con il coordinamento dell'Ufficio del consigliere diplomatico del presidente del Consiglio. Nei comunicati del Governo e nelle agenzie di stampa nessuna menzione è fatta del Comitato politico strategico disciplinato dal d.p.c.m. 5 maggio 2010.

<sup>33</sup> Il d.p.c.m. del 2010, dato il suo non elevato rango normativo, non è stato in grado di armonizzare e coordinare le funzioni del Cops e del Nisp con gli altri comitati politici e tecnici competenti in specifici settori della sicurezza nazionale, già esistenti e disciplinati da normativa di legge, come l'Unità di crisi del Ministero degli esteri o lo stesso Cisr (“Restano ferme le competenze di ogni ministero ed ente e dei consensi interministeriali esistenti, fissate per legge” – art. 1.2, d.p.c.m). “Ne consegue – evidenzia correttamente GNES [“La riforma dell’organizzazione nazionale per la gestione delle crisi”, cit.] – sia la sovrapposizione dei ruoli e l’incertezza delle competenze, sia la probabile difficoltà per i nuovi organi di affermare un proprio ruolo, con il rischio di conflitti e veti reciproci tra le amministrazioni interessate.”

presidente del Consiglio, con particolare riferimento all’Ufficio del consigliere militare, le stesse che avevano promosso l’istituzione del Cops nel 2010<sup>34</sup>.

(e) Non è infine da trascurare la “legittimazione parlamentare” di cui beneficiano il Cisr e gli organi operativi dei servizi d’informazione, rispetto agli altri organismi governativi, politici e tecnici, che operano nel settore della sicurezza nazionale. Tramite i rilevanti poteri ispettivi, informativi e consultivi attribuiti al Copasir dalla legge 124/2007 (recentemente potenziati dalla legge 133/2012), tra il Parlamento e gli organi d’*intelligence* si è instaurato un rapporto di stretta e proficua collaborazione, una relazione diretta e privilegiata che ha indubbiamente conferito al Cisr e alle sue strutture operative (Dis, Aise e Aisi) un’autorevolezza e una legittimità politico-istituzionale mai conosciute da altri organismi similari del nostro ordinamento, compreso lo stesso Consiglio supremo di difesa (i cui rapporti con il Parlamento sono pressoché inesistenti)<sup>35</sup>.

In conclusione, la mancata valorizzazione del Cops quale comitato governativo ristretto deputato alla politica di sicurezza nazionale con specifici compiti di *decision making* e gestione delle crisi, spinge necessariamente il Cisr – l’unico organo che ne presenta i requisiti più vicini (a cui si sommano una solida base normativa e un’autorevolezza istituzionale che gli garantiscono rilevanza esterna con autonomia politica e decisionale) – a un rafforzamento che potrebbe trasformarlo nei fatti in un attore primario della politica di sicurezza nazionale, e ciò a discapito, oltre che del Comitato politico strategico, degli stessi Consiglio dei ministri e Consiglio supremo di difesa.

Tuttavia tale evoluzione del Cisr – non possiamo esimerci dall’evidenziarlo – avverrebbe al di fuori del quadro normativo esistente. La legge istitutiva del Comitato, infatti, pur prevedendo

<sup>34</sup> Sul punto cfr. L. TRICARICO, “Crisi marò: perché non poteva non andare così”, cit. È da ravvisare che il d.p.c.m. 24 gennaio 2013 sulla sicurezza cibernetica, mentre sul piano politico di coordinamento strategico non prevede alcun ruolo per il Cops, per la sottostante attività di supporto tecnico e di gestione e coordinamento operativo nelle situazioni di crisi – a fianco del Cisr tecnico (art. 5), del ‘Nucleo per la sicurezza cibernetica’ istituito presso l’Ufficio del consigliere militare del presidente del Consiglio (art. 8) e dei servizi di *intelligence* (art. 7) – ritaglia un ruolo anche per il Nisp di cui al d.p.c.m del 2010, quale tavolo interministeriale di crisi cibernetica (art. 10).

<sup>35</sup> Non è questa la sede per affrontare in modo esaurente il ruolo del Copasir nel nuovo sistema d’informazione per la sicurezza. Una significativa panoramica è tuttavia fornita dalle “Relazioni annuali sull’attività svolta” presentate dal Comitato di controllo al Parlamento ex art. 35 della legge 124/2007 ([www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)). Al riguardo si ritiene interessante riportare un estratto della Relazione annuale n. 7 del Copasir (23 gennaio 2013) in cui lo stesso Copasir invita il presidente del Consiglio a gestire in sede di Cisr la vicenda degli ostaggi italiani rapiti all’estero, come in effetti è avvenuto. “Il Comitato per ottenere informazioni e chiarimenti sui tragici eventi verificatisi in Nigeria ha ascoltato in audizione il direttore dell’Aise e il direttore del Dis nelle sedute del 12 e 15 marzo 2012; (...). Sulla vicenda è stata inviata una lettera al presidente del Consiglio – che ha successivamente fatto pervenire le sue osservazioni in merito – per riferire sull’esito dell’attività svolta dal Comitato e per auspicare lo svolgimento di una riflessione, soprattutto in sede Cisr, sull’impostazione più idonea da adottare in relazione alle modalità di gestione di casi come quello che ha riguardato l’ingegnere Lamolinara, in cui possono determinarsi indirizzi non convergenti da parte dei diversi paesi coinvolti.” Sui rapporti tra Consiglio supremo e Parlamento, cfr. R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, cit., pp. 170-173.

un allargamento dell'attività dei servizi di *intelligence* all'intera politica di sicurezza (quindi non solo tutela degli interessi politici e militari, ma anche diplomatici, economici, industriali e cibernetici)<sup>36</sup>, non estende le attribuzioni del Cisr al complessivo processo decisionale e operativo della politica di sicurezza nazionale, come la gestione delle crisi e, soprattutto, la definizione (ultima e formale) della posizione internazionale dell'Italia, in alternativa al Consiglio dei ministri o al Consiglio supremo di difesa<sup>37</sup>. Le competenze di natura politica e amministrativa del Comitato sono chiaramente limitate alla sola attività di informazione per la sicurezza, componente fondamentale, ma non unica ed esaustiva della politica di sicurezza.

Del resto la dissonanza tra il dato normativo e quello fattuale non è cosa insolita nei processi decisionali e operativi inerenti la politica estera e di difesa dell'Italia, settore ove la ripartizione delle attribuzioni tra gli organi istituzionali (politici e tecnico-amministrativi), ad opera della Costituzione e delle principali leggi ordinarie, risulta vaga e controversa, oltre che scarsamente funzionale, coordinata ed efficiente – come dimostrano, solo per citare le vicende più recenti e controverse, la stessa crisi dei fucilieri di marina, la guerra contro la Libia di Gheddafi del 2011, il programma di acquisto dei cacciabombardieri F-35, la consegna di moglie e figlia del dissidente kazaco Ablyazov.

*L'Autore ringrazia il prefetto dott. Adriano Soi del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, per la disponibilità e gli spunti forniti.*

---

<sup>36</sup> Vedi nota n. 16.

<sup>37</sup> Abbiamo visto che il d.p.c.m. 24 gennaio 2013 (“direttiva recante indirizzi per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionale” in attuazione della legge 124/2007, art. 1 bis) attribuisce al Cisr rilevanti poteri deliberativi e operativi (gestione delle crisi) nel settore della sicurezza cibernetica. È arduo, tuttavia, fondare e allargare la competenza del Cisr, in tali termini e su tutta la politica di sicurezza nazionale, sulla base di un d.p.c.m.