



# L'intelligence in ambito europeo ed il Vertice di Pratica di Mare

*La Dichiarazione di Roma del 28 maggio 2002 ed il possibile contributo programmatico rappresentato dalle esperienze maturate nella "politica d'intelligence comunitaria"*<sup>1</sup>

MAGG. UMBERTO MONTUORO\*

I principi affermati nella Dichiarazione firmata a Pratica di Mare dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri della NATO e della Federazione Russa hanno, per definizione, una portata straordinaria. Sembra, anche nel quadro della comune lotta al terrorismo internazionale, essersi pienamente realizzata una formidabile proiezione in avanti nella cooperazione, persino in settori dell'attività statale in precedenza gelosamente gestiti se non addirittura contrapposti: l'*intelligence*.

Tuttavia, a fronte dell'ampiezza degli impegni assunti in sede internazionale, l'Accordo stipulato, nella sua scarna e lapidaria articolazione

di importanti dichiarazioni di principio, delinea un futuro denso di norme di attuazione e di ulteriori indispensabili atti di specificazione. Il conseguimento immediato di una chiara, quanto compiuta, cornice operativa in tale nuova cooperazione intergovernativa volta al contrasto dell'offesa terroristica ha costituito, a suo tempo, semplicemente uno slogan di carattere giornalistico e mediatico.

La realtà giuridica e diplomatica disegnata dall'Accordo rappresenta, invece, una sfida avveniristica nella costruzione di strumenti organizzativi e normativi. Sfida da affrontare coerentemente anche mediante le preziose indicazioni fornite dal patrimonio di esperienze e di

\* SMD - Uff. Affari Giuridici.

(1) Intervento tenuto, in data 27 febbraio 2003, nell'ambito del Seminario di studi sull' "Allargamento della NATO e nuovo ruolo dell'Alleanza", promosso dallo Stato Maggiore dell'Esercito e dall'Istituto di Studi Europei "Alcide De Gasperi", presso la Biblioteca Militare Centrale in Roma.

dati acquisito in ambito comunitario. Le soluzioni giuridiche ed istituzionali, individuate attraverso ormai tre decenni di negoziazioni e di attente mediazioni, nel difficile campo dell'*intelligence* in Europa non possono non essere considerate, soprattutto, dagli interlocutori europei, forti di una comune intesa e sperimentazione in materia.

L'esigenza di una veloce definizione dei meccanismi procedurali di rango operativo, indispensabili anche per la coerente prosecuzione delle missioni di pace nei Balcani<sup>2</sup>, ha determinato l'istituzione, successiva all'Accordo, di numerosi Gruppi di lavoro, sorti in ambiente NATO e orientati in modo naturale dalle consolidate metodologie e dalla mentalità presenti nell'Alleanza Atlantica. All'interno dei neocostituiti *Working Group (on the Terrorist Threat to the Euro-Atlantic Area*, ad esempio) i rappresentanti italiani e degli altri Stati membri europei, nell'operare a fianco degli alleati statunitensi e russi, dovrebbero potere mutuare soluzioni e modelli normativi dai differenti piani della lotta al terrorismo condotta dagli organismi della cooperazione d'*intelligence*, nell'Europa comunitaria, ed, in modo particolare, da EUROPOL. Le parti d'interesse della suddetta disciplina giuridica, se non svolgenti, persino, funzione d'interfaccia procedurale tra la stessa NATO e gli organismi precitati già operanti nella cooperazione propriamente di polizia, presentano cospicui margini di collaudata sperimentazione e vigenza. La formazione di aree compatibili, o complementari, per modalità procedurali e sistemi interoperabili, con il campo di azione militare potrebbe potenziare, in modo esponenziale ed in spirito sinergico, le capacità operative di tutte le componenti istituzionali, NATO e comunitarie, preposte alla prevenzione ed al contrasto del crimine di matrice terroristica internazionale. I comuni *standards* di sicurezza derivanti dagli accordi di Schengen testimoniano la possibilità di un'ado-



zione multinazionale omogenea di tali misure.

La cooperazione intergovernativa europea, in materia d'*intelligence*, si confronta, ancora alla data odierna, con notevoli difficoltà d'ordine strutturale nel conseguimento di obiettivi stabiliti precedentemente in comune<sup>3</sup>. I limiti derivanti dalla relativamente recente introduzione dei nuovi meccanismi della cooperazione e della condivisione nelle attività informative sono legati, infatti, alla sfera più interna della discrezionalità sovrana degli Stati ed, allo stesso tempo, a scelte di politica estera.

L'Italia, nell'intero contesto internazionale, ha svolto negli ultimi anni un ruolo propulsivo e di primaria grandezza nella promozione di forme di cooperazione con la Federazione Russa, con specifico riferimento allo scambio di informazioni e di pacchetti differenziati d'*intelligence*.

(2) Dichiarazione di Roma del 28 maggio 2002; le prime due aree di cooperazione si identificano testualmente nella:

Lotta contro il Terrorismo: *rafforzare la cooperazione attraverso un approccio multi-sfaccettato comprendente valutazioni congiunte della minaccia terroristica all'area euro-atlantica mirata su specifiche minacce, per esempio, alle forze russe e della NATO, agli aerei civili od alle infrastrutture critiche; il primo passo sarà una valutazione congiunta della minaccia terroristica alle forze di mantenimento della pace della NATO, della Russia e dei paesi Partners nei Balcani.*

Gestione delle Crisi: *rafforzare la cooperazione attraverso scambi regolari di vedute ed informazioni sulle operazioni di mantenimento della pace, inclusa una continua attività di cooperazione e consultazioni sulla situazione nei Balcani; attraverso la promozione dell'interoperabilità tra i contingenti nazionali di mantenimento della pace, comprese iniziative congiunte o coordinate di addestramento; ed attraverso un ulteriore sviluppo di un concetto generico per operazioni congiunte di mantenimento della pace NATO-Russia.*

(3) Per tutti F. Frattini, e N. Mancino, in "EUROPOL: verso una FBI europea?", 2000, rispettivamente p. 66 e ss. e p. 94 e ss..

“Ispirandosi agli ideali e ai principi sanciti nella Dichiarazione congiunta italo-russa del 19 dicembre 1991” l’Italia stipula nel 1994 e ratifica con legge l’8 febbraio 1996 un trattato di amicizia e cooperazione con la Federazione russa ad ampio spettro d’interessi che spaziano dal mantenimento della pace ai settori economico, finanziario, industriale. L’art. 19 dello stesso trattato enuncia che: “La Repubblica Italiana e la Federazione Russa ribadiscono l’impegno a cooperare efficacemente nella lotta alla criminalità organizzata, al traffico illecito di stupefacenti e al contrabbando in tutte le sue forme. Esse in particolare cureranno il costante perfezionamento dello scambio delle informazioni operative e di esperienze delle rispettive Autorità competenti sulle cause, metodi e mezzi di lotta contro tali fenomeni e collaboreranno a tal fine nelle organizzazioni internazionali appropriate. Le Parti confermano uguale impegno a cooperare nella lotta al terrorismo...”<sup>4</sup>.

Nell’ambito di un accordo di partenariato tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Federazione russa, dall’altra, in materia prevalentemente commerciale, finanziaria e di relazioni economiche, ratificato dall’Italia il 12 marzo 1996, già comprensivo di specifiche clausole disciplinanti la lotta al riciclaggio del denaro, il traffico di droga e la cooperazione nel settore del controllo dei movimenti dei capitali e dei pagamenti in Russia. Inoltre, nella disposizione concernente espressamente la cooperazione nella prevenzione delle attività illegali è prevista “la creazione di centri d’informazione”. La tecnica normativa adottata prevede due clausole di salvaguardia, tese a prevedere l’eccezione nell’obbligo di fornire assistenza nel caso in cui rilevi il pregiudizio della sovranità, della sicurezza o di altri interessi essenziali<sup>5</sup>. Soluzione tecnica impiegata, in

modo analogo, ampiamente anche nel diritto dell’Unione europea, ad esempio, nella disciplina dei rapporti fra Stati membri in EURO-POL<sup>6</sup>.

L’accordo sulla cooperazione nel campo della Difesa entra in vigore il 31 marzo 2000<sup>7</sup>.

Di straordinaria rilevanza è, inoltre, l’accordo stipulato con la Federazione russa volto ad assicurare la reciproca tutela delle informazioni classificate scambiate nell’ambito dell’attuazione di una collaborazione politica, economica, scientifico-tecnica, militare e di altro tipo, tenuto conto degli interessi reciproci nel garantire la tutela di tali informazioni in conformità agli atti legislativi e normativi vigenti nei due Paesi<sup>8</sup> (7).

L’Italia, in considerazione di tale azione propulsiva impressa alle relazioni con la Federazione russa, potrà continuare a svolgere, accanto agli alleati nella NATO, il suo ruolo privilegiato e la sua sapiente mediazione diplomatica nella definizione della disciplina di dettaglio e di attuazione della Dichiarazione di Roma dello scorso maggio 2002. Ulteriori atti potranno individuare con maggiore precisione la reale fisionomia compositiva degli organismi preposti alle attività d’*intelligence* in funzione di anti-terrorismo.

Infatti, la piattaforma organizzativa delineata nella Dichiarazione necessita di materiali di costruzione giuridica che modellino le neocostituite strutture istituzionali, in relazione ai reali poteri che si vorranno conferire alle stesse. I principi dovranno, ora, essere tradotti in scelte concrete. L’esperienza acquisita in un passato recente potrebbero servire ad evitare il ripetersi di architetture organizzative non opportune o non adeguate.

Le indicazioni fornite dai primi anni di funzionamento dell’organismo europeo di coordi-

(4) Legge 8 febbraio 1996, n. 69 – Ratifica ed esecuzione del trattato di amicizia e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Federazione russa, fatto a Mosca il 14 ottobre 1994. In termini generali, A. Rocucci, “La locomotiva di Roma spinge il treno russo verso la stazione Europa”, in *Limes*, n. 5, 2002, p.103 e ss..

(5) Legge 12 marzo 1996, n. 164- Ratifica ed esecuzione dell’accordo di partenariato e di cooperazione che istituisce un partenariato tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Federazione russa, dall’altra, con dieci allegati e due protocolli, atto finale, dichiarante e scambio di lettere riguardante l’Uruguay Round, fatto a Corfù il 24 giugno 1994; artt. 81, 82, 83, 84, 99 ed art.8 del Protocollo n. 2 al medesimo Accordo.

(6) M. Bonifazi, “Europol, Ufficio Europeo di Polizia”, 2000, p.26. Convenzione Europol, Atto del Consiglio del 26 luglio 1995, l’art.4, comma 5, statuisce che “l’Unità nazionale non è tenuta, in singoli casi concreti, a trasmettere le informazioni (ad EUROPOL) ...se così facendo:

I) si arreca pregiudizio agli interessi nazionali essenziali di sicurezza nazionale;

II) è compromesso il successo di indagini in corso o la sicurezza delle persone;

III) vengono trasmesse informazioni riguardanti servizi o attività specifiche di informazione in materia di sicurezza di Stato”.

(7) Accordo sulla cooperazione nel campo della Difesa, del 14 novembre 1996, entrato in vigore il 31 marzo 2000.

(8) Atto internazionale non soggetto a legge di autorizzazione alla ratifica, entrato in vigore il 12 aprile 2000, G.U. del 15 gennaio 2001.



namento dell'attività d'*intelligence* delle diverse polizie nazionali, EUROPOL, anche in materia di antiterrorismo, sono incentrate su un dato emblematico, del quale ha risentito il conseguimento degli obiettivi assegnati: "l'asfissia informativa". L'esistenza di archivi informativi separati deve armonizzarsi con la necessaria unitarietà di indirizzo e di gestione nelle proiezioni internazionali dell'*intelligence*. A fronte della poliedricità di un dato, irrilevante per un settore operativo ma preziosa notizia in un altro contesto di analisi, o per contrastare la capacità mimetica e multifunzionale delle reti criminali transnazionali, operanti dal mercato finanziario fino al traffico di armi, si dovrebbe configurare una stanza di compensazione, previsione istituzionale volta a trasformare l'antagonismo precedente in un unitario motore visivo nella lettura del crimine terroristico<sup>10</sup>. La centralizzazione delle notizie provenienti dai Servizi d'Informazione nazionali, analizzate e mediate dalle diversificate fonti di acquisizione, umane e tecnologiche, potrebbe avvenire in piena conformità alle prerogative sovrane di tutela degli interessi essenziali concernenti il segreto di Stato dei singoli Paesi membri. In tal modo si conferirebbe un valore aggiunto al quadro informativo comune derivante, non dalla creazione di nuove strutture, ma semplicemente dall'apporto sinergico dei Servizi già esistenti, eliminando zone di informazioni sottoutilizzate, nei segmenti nazionali sia militari che civili. Per fronteggiare coerentemente la globalizzazione del crimine di matrice terroristica non si possono più efficacemente adottare misure unilaterali o coordinate, ancora per definizione, in modo parziale e con riserva. La differente cornice legislativa di settore, inoltre, esistente nei Paesi membri di EUROPOL, attinente alle figure delittuose incriminate, ha determinato delle disarmonie nei flussi informativi e nell'unità d'azione<sup>11</sup>: la previsione di un'identica



disciplina giuridica dei medesimi fenomeni criminali rappresenta un ulteriore primario strumento di contrasto.

La stessa configurazione giuridica di EUROPOL può essere significativa e di indirizzo: "Non è, infatti, a tutti chiaro che EUROPOL, in base alle convenzioni istitutive, non ha funzioni direttamente operative ma svolge un'attività di supporto alle autorità di settore degli Stati membri, principalmente favorendo lo scambio di informazioni"<sup>12</sup>.

Un'ulteriore osservazione d'interesse è il considerare che la convenzione istitutiva di EUROPOL ha presupposto la definizione di una serie di atti concernenti: i diritti doveri degli ufficiali di collegamento, le norme applicative degli archivi di analisi, il regolamento interno dell'Autorità Comune di Controllo, le norme in materia di protezione del segreto, il protocollo sui privilegi e le immunità del personale<sup>13</sup>.

L'importanza di una chiara e dettagliata disciplina giuridica degli archivi di analisi e dei sistemi di indice, quale garanzia del loro corretto utilizzo da parte dei Paesi membri, è data dal fatto che tali strumenti rappresentano le risorse di base dell'attività d'*intelligence* ed un "plusvalore rispetto all'insieme delle informazioni di partenza. Tale valore aggiunto assume una dimensione europea e diviene patrimonio comune di Europol e degli Stati membri che hanno partecipato al

(9) L. Violante, F. Evangelisti, A. Vitorino, E. Marotta in "EUROPOL: verso una FBI europea?", Tavola rotonda promossa dal Comitato parlamentare Schengen-Europol in occasione della presentazione dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della Convenzione Europol, 2000, cit., p. 4, 18, 27, 37.

(10) A. Vitorino, op.cit., p.31. L. Celi e S. D'Amico, "Come difendere le nostre frontiere nell'Europa a 25", in Limes, n. 5, 2002.

(11) R. Mosca Moschini, in "EUROPOL: verso una FBI europea?", op. cit. p. 44 e ss.

(12) U. Ranieri, in op. ult. cit..

(13) Atto del Consiglio di Amministrazione di Europol del 15.10.1998 (1999/C26/09) in GUCE 30.11.1999 n. C 26, in attuazione dell'art. 5 par. 7 Conv.E; atto del Consiglio del 3.11.1998 (1999/C26/01) in GUCE 30.11.1999 n. C 26, in attuazione dell'art.10 par. 1 Conv. E; atto n. 1/99 dell'Autorità Comune di Controllo Comune dell'Europol del 22.4.1999 in GUCE 28.5.1999 n. C149 in attuazione dell'art. 24 Conv. E; atto del Consiglio del 3.11.1998 (1999/C26/02); protocollo relativo ai privilegi e alle immunità di Europol in attuazione dell'art. 41 Conv.E, fatto a Bruxelles il 19.6.1997.



lavoro di analisi”<sup>14</sup>. E’ l’antica “*Mosaiktheorie*”, la teoria del mosaico, posta a fondamento della tutela della categoria logico-giuridica delle notizie riservate, che riemerge in tutto il suo valore operativo: dati di per sé insignificanti, se acquisiti su vasta scala ed opportunamente coordinati, potrebbero permettere di risalire a vere e proprie notizie sensibili e di rilievo, “*così come dalla giusta collocazione di sparsi tasselli è possibile ricostruire una figura a mosaico*”<sup>15</sup>. Anche i sistemi di indice hanno una rilevanza operativa notevole, essi hanno funzione strumentale allo svolgimento di funzioni conoscitive, permettendo l’immediata visibilità di tutto il patrimonio informativo, in EUROPOL, e consentendo successivamente di conoscere i contenuti delle singole notizie attraverso i canali di accesso, nel rispetto delle prerogative sovrane dello Stato detentore del singolo archivio. Si ottiene, in tal modo, un insieme strutturato di dati accessibili secondo criteri determinati.

Attesa l’inadeguatezza delle forme tradizio-

nali di cooperazione, della necessità “*di metodi di analisi standardizzati, per attribuire a fonti e dati classifiche di valutazioni riconoscibili*”, ... la disponibilità alla condivisione dell’informazione è la preconditione per la realizzazione di un’azione comune di *intelligence* costituendone al tempo stesso il più formidabile ostacolo da superare<sup>16</sup>. La lezione offerta dal conseguimento di comuni ed efficaci misure sui visti e sui controlli alla frontiera esterna dell’Unione, ancora una volta, è emblematica.

“... il Consiglio europeo straordinario del 21 settembre 2001 ha deciso di intensificare l’azione dell’Unione Europea contro il terrorismo mediante un approccio coordinato e interdisciplinare che abbracci tutte le politiche dell’Unione, segnatamente sviluppando la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e rendendo operativa la politica europea in materia di sicurezza e di difesa (PESD)”. Il rafforzamento degli accordi in materia di scambio di *intelligence*, e lo sviluppo di rapporti di tempestivo allarme, attingendo alla più ampia gamma di fonti, sono precise priorità assegnate in tale Consiglio straordinario<sup>17</sup>.

Al fine di pervenire ad una sintonia di azione, i metodi di lavoro dovranno essere il frutto di un largo consenso, in un contesto multinazionale allargato ai Paesi dell’est, alla Russia, in una prospettiva non più semplicemente euro-atlantica ma finalmente globale<sup>18</sup>. ■

(14) M. Bonifazi, op.cit., p.32 e ss..

(15) 14) P. Pisa, “*Il segreto di Stato, profili penali*”, 1977, p.109 e ss. Teoria, nata in Germania, già alla fine dell’ottocento, si è poi diffusa autorevolmente in molti ordinamenti giuridici non solo europei.

(16) E. Marotta, A. Politi, L. Salazar, “*Forum Unione Europea, Sicurezza comune*”, in *Per Aspera ad Veritatem*, n. 22, 2002.

(17) “*Progetto di Dichiarazione del Consiglio Europeo sul contributo della PESC, compresa la PESD, alla lotta contro il terrorismo*”; Consiglio Europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002. Conclusioni della Presidenza, in *Per Aspera ad Veritatem*, n. 23, 2002

(18) Dalla Dichiarazione di Roma del 28 maggio 2002: “Il Consiglio NATO-Russia fornirà un meccanismo di consultazione, di formazione del consenso, di cooperazione, di decisione congiunta e di azione congiunta per gli Stati membri della NATO e della Russia su un ampio spettro di questioni di sicurezza nella regione euro-atlantica.

*Il Consiglio NATO-Russia servirà da struttura e sede principale per il progresso delle relazioni tra NATO e Russia. Esso opererà sul principio del consenso. Esso lavorerà sulla base di un continuo dialogo politico sulle questioni di sicurezza tra i propri membri al fine di una pronta identificazione dei problemi emergenti, della determinazione degli approcci comuni ottimali e della condotta di azioni congiunte, quando opportuno. I membri del Consiglio NATO-Russia, agendo secondo le loro capacità nazionali ed in maniera conforme con i rispettivi obblighi ed impegni collettivi, adotteranno decisioni congiunte ed avranno uguale responsabilità, individualmente e congiuntamente, per la loro messa in atto. Ciascun membro potrà sollevare nel Consiglio NATO-Russia questioni legate alla messa in atto delle decisioni congiunte.*

*Il Consiglio NATO-Russia sarà presieduto dal Segretario Generale della NATO. Esso si riunirà a livello di Ministri degli Esteri ed a livello di Ministri della Difesa due volte all’anno ed a livello di Capi di Stato di Governo quando appropriato. Le riunioni del Consiglio a livello di Ambasciatori si terranno almeno una volta al mese, con la possibilità di riunioni più frequenti quando necessario, comprese riunioni straordinarie, che avranno luogo a richiesta di qualunque Membro o del Segretario Generale della NATO.*

*A supporto e per la preparazione delle riunioni del Consiglio, è costituito un Comitato Preparatorio a livello del Comitato Politico della NATO, con una rappresentanza russa a livello adeguato. Il Comitato Preparatorio si riunirà due volte al mese o più spesso se necessario. Il Consiglio NATO-Russia potrà inoltre costituire comitati o gruppi di lavoro per soggetti od aree di cooperazione particolari, su una base ad hoc od a titolo permanente, secondo la convenienza. Questi comitati e gruppi di lavoro attingeranno alle risorse dei comitati NATO esistenti.*

Sotto gli auspici del Consiglio, si riuniranno inoltre i rappresentanti militari ed i Capi di Stato Maggiore. Le riunioni dei Capi di Stato Maggiore avranno luogo almeno due volte l’anno, le riunioni a livello di rappresentanti militari almeno una volta al mese, con la possibilità di riunioni più frequenti quando necessario. Le riunioni degli esperti militari potranno essere convocate quando opportuno”.