

## **Pubblica Amministrazione, Sistema Giuridico italiano e Sicurezza Nazionale: una proposta di approccio strategico**

Michele Frisia

*Alcune minacce alla Sicurezza Nazionale possono giungere da attori statali e non-statali, sfruttando le debolezze di un sistema giuridico e di una Pubblica Amministrazione che, come si conviene in uno stato democratico, permettono ampi margini di tutela dei diritti e degli interessi legittimi. Le criticità connesse con un sistema spesso imperfetto, infatti, possono venire sfruttate ai danni dello stesso Stato che tali sistemi genera e gestisce. Un esempio è l'esportazione di beni sospettati di utilizzo Dual Use, i cui atti amministrativi sono impugnabili dinnanzi alle corti con esiti quindi incerti. Ma presentano profili di criticità anche le partecipazioni in attività di rilevanza strategica, le azioni di influenza e ingerenza, e molto altro. Nel paper viene proposta la creazione di una task force che, sfruttando le potenzialità creative del sapere giuridico, anziché subirne le rigidità, tuteli gli interessi nazionali curando in maniera strategica le vicende amministrative dal loro sorgere fino al loro sviluppo processuale.*

---

### ***Il sistema giuridico italiano e la Pubblica Amministrazione***

Per Sistema Giuridico (SG) si intendono<sup>1</sup> vari insiemi di nozioni, dottrine, procedimenti, criteri, soggetti, il tutto variamente combinato in differenti teorie e finalizzato (secondo l'orientamento predominante) all'applicazione del diritto piuttosto che alla sua mera comprensione. Molti osservatori si sono dimostrati critici con il SG italiano, accusando ad esempio l'Autorità Giudiziaria (AG) di scoraggiare gli investimenti stranieri, per motivi quali la lentezza processuale<sup>2</sup>, la pervasività dell'azione giudiziaria in ogni

---

<sup>1</sup> Mario Giuseppe Losano, *Sistema e struttura del diritto* (Milano: Giuffrè, 2002).

<sup>2</sup> Si può citare come esempio l'affermazione: "A fundamental purpose of government is to create a judicial system that produces efficient, fair, and predictable results when resolving business disputes. Does Italy have this? Many potential investors have told me that, simply put, the answer to that question is "no," and

campo, e l'incostanza delle sentenze determinata dalla mancanza di organizzazione gerarchica<sup>3</sup>. A queste accuse il potere giudiziario ha spesso reagito accusando a sua volta quello amministrativo (per la lentezza e complessità burocratica, mitigata da operazioni di privatizzazione, outsourcing, trasparenza, non sempre riuscite<sup>4</sup>) e quello legislativo (per la poca chiarezza, inefficacia e stratificazione delle leggi<sup>5</sup>).

Il SG italiano ha di fatto prodotto il dilagare di azioni "difensive"<sup>6</sup>, favorite nella Pubblica Amministrazione (PA) anche dalla presenza di una classe dirigente, nella quasi totalità dei casi, di formazione prettamente giuridica. Pensare di eliminare a breve termine le problematiche di un sistema così complesso, le cui radici si possono individuare addirittura nelle burocrazie introdotte dalle dominazioni straniere antecedenti all'Unità d'Italia, appare semplicemente irrealistico. Ciò nonostante, vi sono situazioni nelle quali è di fondamentale importanza reagire in maniera repentina, decisa, e soprattutto efficace per la tutela di interessi superiori.

---

that is the number one reason why they decide against investing in Italy. They perceive that the risks of not being able to resolve ordinary business problems efficiently and effectively outweigh the benefits of doing business in Italy", durante il discorso di John R. Phillips, ambasciatore degli Stati Uniti d'America in Italia, all'Università Bocconi di Milano il 21 aprile 2016, <https://it.usembassy.gov/remarks-by-ambassador-phillips-at-the-bocconi-university/>.

<sup>3</sup> Come noto, infatti, il SG italiano di *civil law* non prevede un utilizzo sistematico dei precedenti. Solo le sentenze della Cassazione a Sezione Unite obbligano le singole Sezioni della Suprema Corte ad adeguarsi, e solo in tal modo i precedenti assumono valenza fattuale.

<sup>4</sup> Roberto Chiappa, "Il codice del processo amministrativo alla ricerca dell'effettività della tutela" in *Il Codice del processo amministrativo. Commento a tutte le novità del giudizio amministrativo* (Milano: Giuffrè, 2010).

<sup>5</sup> Bernardo Giorgio Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte oscure, complicate* (Bologna: Il Mulino, 2011).

<sup>6</sup> Quali ad esempio la "medicina difensiva", volta a una tutela legale del medico piuttosto che a un'efficace cura del paziente; o la cosiddetta "amministrazione difensiva", finalizzata a proteggere i pubblici amministratori da conseguenze giuridiche anziché favorire la buona gestione dei beni pubblici. Vedasi ad esempio: Stefano Battini e Francesco Decarolis, "L'amministrazione si difende", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Fascicolo 1 (gennaio/marzo 2019): 293-320, <https://www.irpa.eu/rivista/rivista-trimestrale-di-diritto-pubblico-n-1-2019-gennaio-marzo/>.

### ***Minacce alla sicurezza nazionale sul campo di battaglia giuridico/amministrativo***

Oltre a minacce alla Sicurezza Nazionale (SN) di natura militare, diplomatica e illegale a mezzo di azioni dirette, esiste una costellazione di situazioni che mirano a colpire gli interessi nazionali e internazionali del Sistema Paese seguendo prassi legali. Infatti, la conoscenza delle criticità del SG e della PA sono facilmente sfruttabili da avversari di tipo statale (e non) per rallentare, contrastare e anche annullare i sistemi di reazione.

Se quindi, ad esempio, nel periodo della guerra fredda le decisioni del CoCom<sup>7</sup> sulle limitazioni alle esportazioni potevano essere agevolmente applicate all'interno dei SG allora vigenti, oggi il monitoraggio e l'intervento sull'esportazione dei beni *Dual Use*, ai fini di contro-proliferazione<sup>8</sup>, si trovano a dover seguire i dettami del nuovo diritto amministrativo. Le riforme degli anni '80 e '90, e il successivo adeguamento legislativo e giurisdizionale, hanno introdotto nell'azione amministrativa trasparenza, partecipazione degli interessati, e ampi margini di tutela dei propri interessi. Questo stato di cose ha quindi spostato alcune fasi della tutela della SN in un campo di scontro diverso, quello del terreno giuridico, sia amministrativo in senso stretto che di giustizia amministrativa.

Altri settori in cui attori statali e non, dotati di interessi in contrasto con la SN italiana, potrebbero cercare di sfruttare a proprio vantaggio il SG nazionale sono: il controllo o la partecipazione ad attività di rilevanza strategica, le azioni di influenza, quelle di ingerenza, ma anche l'installazione sul territorio nazionale di basi operative, nonché altre modalità di lesione o messa in pericolo degli interessi nazionali che potrebbero emergere ed essere individuate solo al momento della loro attuazione, richiedendo a quel punto una reazione in campo amministrativo.

Le problematiche connesse con uno scontro giuridico verso attori portatori di interessi in contrasto con la SN presenta particolari problematiche. Innanzitutto, il SG italiano non consente margini di segretezza<sup>9</sup> adeguati alle tematiche di SN; a differenza, ad

---

<sup>7</sup> Coordinating Committee for Multilateral Export Controls.

<sup>8</sup> Assegnata dall'art. 6 comma 2 L 147/2007 all'AISE, alla quale concorrono però, secondo le rispettive competenze, anche le forze armate, le forze di polizia e la magistratura.

<sup>9</sup> Ludovico Sforza, "Sicurezza nazionale, segreto e giurisdizione", *Per Aspera ad Veritatem*, No. 28 (2004), <http://gnosis.aisi.gov.it/sito/Rivista28.nsf/servnavig/9>.

esempio, della tradizione processuale britannica, che prevede specifiche modalità<sup>10</sup> per mezzo delle quali ciò che deve rimanere segreto può essere mostrato al giudice senza venir reso pubblico. Il SG italiano prevede in ogni procedura, quindi anche in quella amministrativa<sup>11</sup>, il principio costituzionale del giusto processo e il suo corollario del contraddittorio delle parti: principi incompatibili con l'introduzione di prove che non siano nella piena ed effettiva disponibilità dei soggetti che, in quel procedimento, aspirano a tutelare i propri diritti e interessi. A ciò si aggiunge che la parità processuale (tutte le parti convergono nel processo in situazioni simmetriche e pari-ordinate) e la giustizia (escludere il criterio della ragione del più forte) impongono che l'autorità non possa penetrare nelle aule di tribunale, ma debba attendere fuori il responso del giudice che può anche smentirla; l'amministrazione è sì portatrice di pubblico interesse, ma tale interesse può entrare nel processo solo attraverso le affermazioni giudiziali<sup>12</sup>. Il contraddittorio inoltre non consente che possano essere utilizzati per le decisioni atti o testimonianze non conoscibili dalle parti private. Fra queste si possono annoverare anche le relazioni confidenziali di forze di polizia o di servizi di informazioni e sicurezza. Qualora nasca la tentazione, al fine di influenzare la decisione dell'AG, di presentare comunque tali relazioni riservate, la mossa, oltre a essere eventualmente annullata dalle corti superiori, potrebbe addirittura produrre effetti deleteri quali: a) dimostrare in modo implicito che il fatto che si vuole provare è indimostrabile con mezzi diversi; b) aprire un varco attraverso il quale sia l'AG che la controparte potrebbero, con modalità differenti, cercare di acquisire copia degli atti dai quali è promanata la relazione confidenziale. L'AG potrebbe ad esempio emettere un decreto di esibizione, di fronte al quale l'unico rimedio sarebbe l'opposizione del segreto di Stato. Mentre le controparti private, sfruttando il proprio diritto di accesso, potrebbero entrare

---

<sup>10</sup> Paolo Passaglia, "Il segreto di Stato e l'attività giurisdizionale" in *Studi e ricerche di Diritto comparato*, Corte Costituzionale, marzo 2012, [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/CC\\_SS\\_SegretoStato\\_28032012.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/CC_SS_SegretoStato_28032012.pdf)

<sup>11</sup> Lorenzo Ieva, "Riflessioni sul principio costituzionale del "giusto processo" applicato al giudizio amministrativo", *Rivista amministrativa*, No. 4 (2002 Vol. I), p. 311 ss.

<sup>12</sup> Sara Spuntarelli, *La parità delle parti nel giusto processo amministrativo* (Roma: Dike Giuridica, 2012).



in possesso di informazioni che, benché non munite di esplicita classificazione di segretezza, sarebbe stato meglio non divulgare.

### ***Strategie di approccio al problema***

Per limitare i rischi alla SN, causati dallo sfruttamento delle debolezze del SG e della PA, è certamente essenziale favorire la cultura della SN nella dirigenza pubblica. Tale opera divulgativa è già in atto da tempo<sup>13</sup> ma l'esito è lento e incerto. Pulsioni particolari, quali timori di carriera (alimentati ad esempio dall'odierno sistema di valutazione dirigenziale<sup>14</sup>), o locali orientamenti giurisprudenziali sfavorevoli, possono presentarsi come ostacoli difficoltosi da superare.

In realtà la cultura giuridica può anche essere caratterizzata da notevole creatività<sup>15</sup>, sia in fase di legistica che in fase applicativa<sup>16</sup>. Inoltre, l'unica corretta strategia perseguibile è quella di agire, fin dall'inizio della contesa giuridica, e quindi molto prima di approdare in aula, con modalità organiche, strutturate e lungimiranti. In campo amministrativo, ad esempio, già il preavviso di rigetto, l'analisi delle eventuali memorie difensive, la stesura delle motivazioni del primigenio atto, devono essere oggetto di

---

<sup>13</sup> Alessandro Corneri, "Intelligence diffusa e cultura dell'intelligence", *Per Aspera ad Veritatem*, No. 1 (Gennaio-aprile 1995), <http://gnosis.aisi.gov.it/sito/Rivista1.nsf/servnavig/1>.

<sup>14</sup> Vedasi ad esempio le "Linee guida per il Sistema di misurazione e valutazione della performance dei Ministeri" ([http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/02-01-2018/linee-guida-il-sistema-di-misurazione-e-valutazione-della#\\_Toc502226250](http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/02-01-2018/linee-guida-il-sistema-di-misurazione-e-valutazione-della#_Toc502226250)) le quali stabiliscono ad esempio che: "Il nucleo centrale della performance organizzativa è costituito dalle dimensioni di efficienza ed efficacia", nonché dalla valutazione dell'impatto, inteso come "l'effetto generato da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine, nell'ottica della creazione di valore pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere rispetto alle condizioni di partenza". Un'eventuale soccombenza in sede di processo amministrativo si concretizzerebbe in una flessione degli indici di efficienza, efficacia e impatto; e tale prospettiva potrebbe orientare le scelte dirigenziali verso indirizzi conservativi, i quali potrebbero anche essere incompatibili con le necessità legate alla tutela della SN.

<sup>15</sup> Giovanni Pascuzzi, *La creatività del giurista. Tecniche e strategie dell'innovazione giuridica* (Bologna: Zanichelli, 2013).

<sup>16</sup> Ad esempio, cambiando uso o funzione dello strumento giuridico, distorcendone l'utilizzo, combinandone o ibridandone più d'uno.

analisi e previsione strategica. Infine, nonostante l'agone giuridico sia spesso, soprattutto nelle fasi iniziali, attuato mediante scambio "epistolare" e con tempi anche lunghi, le fasi salienti e decisive della questione possono essere invece frenetiche e incalzanti. Per cui una buona conoscenza dell'approccio strategico al tempo può essere dirimente, a partire dal ciclo OODA di John Boyd<sup>17</sup>: Osservazione Orientamento Decisione Azione. Entrambi i contendenti percorrono continuamente un ciclo OODA e la chiave della vittoria è operare all'interno del ciclo decisionale dell'avversario; chi percorre meglio il proprio ciclo degrada la qualità del ciclo avversario, ne sovraccarica il sistema, e disgrega così l'abilità di reagire dell'antagonista<sup>18</sup>.

Quanto sopra esposto perciò suggerisce la necessità di una *task force*, con potere affiancativo ma eventualmente anche sostitutivo, in ogni fase del procedimento amministrativo giudicato di interesse per la SN, dall'iniziale decisione fino alla difesa innanzi alle corti amministrative. L'utilizzo di *task force* si sta affermando anche nella cultura giuridica e ministeriale italiana; ne sono esempi il recente "Gruppo multidisciplinare di esperti dedicato a valutare e proporre soluzioni tecnologiche basate sui dati per gestire l'emergenza sanitaria, economica e sociale legata alla diffusione del virus SARS-CoV-2"<sup>19</sup>, o la "*Task force* della Polizia di Stato per l'espletamento di attività info-investigativa in occasione degli sbarchi di clandestini sulle coste italiane"<sup>20</sup>. Si tratta infatti di uno strumento agile, che consente una formazione rapida, una rimodulazione al momento del bisogno, e l'affiancamento di professionalità molto

---

<sup>17</sup> John Richard Boyd, "A Discourse on Winning and Losing", 1987, <http://dnipogo.org/john-r-boyd/>.

<sup>18</sup> Michele Frisia, "Strategia e intelligence", 2017, <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2017/05/strategie-intelligence-Frisia.pdf>.

<sup>19</sup> Istituita nel marzo 2020 con Decreto Interministeriale del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, in accordo con il Ministero della Salute, si compone di esperti in varie materie tra cui: sanità, economia, big data, tecnologia, normativa sulla privacy, e altro.

<sup>20</sup> Istituita nel 2014 dalla Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Ministero dell'Interno, attualmente prevede la cooperazione di personale dotato di pregresse esperienze molto diverse fra loro: attività investigativa sulla criminalità organizzata straniera, controllo frontaliero, antiterrorismo, gestione amministrativa degli stranieri.

diverse, in un contesto multidisciplinare adatto alla complessità critiche del nuovo assetto socioeconomico.

Una prima ipotesi potrebbe prevedere una *task force* con il compito di affiancare gli organi amministrativi nell'emanazione di provvedimenti, o l'Avvocatura di Stato nella pianificazione strategica dei processi. Tale gruppo potrebbe trovare fondamento anche solo in un Decreto Ministeriale o più facilmente Interministeriale. Il suo compito sarebbe quello di apportare un valore aggiunto basato sia sull'esperienza acquisita nel settore specifico, sia sullo studio, ricerca e riflessione riguardo alle modalità più efficaci per la tutela della SN nell'agone giuridico e giurisdizionale. La *mission* di tale *task force* troverebbe fondamento negli obiettivi delle singole normative di contrasto<sup>21</sup>. Qualora invece si ritenesse opportuno dotare la *task force* di poteri sostitutivi<sup>22</sup>, la sua esistenza dovrebbe obbligatoriamente trovare fondamento in una legge e il potere sostitutivo attivato solamente tramite atti di alta amministrazione, tipicamente DPCM. La collocazione ideale della *task force*, infatti, sarebbe comunque alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove potrebbe agire come camera di compensazione tra la PA, il SG e la struttura di difesa della SN. Se infatti la *task force* potrebbe essere oggetto di disseminazione diretta da parte dei servizi di informazione e sicurezza, riguardo a situazioni di pericolo per la SN che ne richiedano l'attenzione, le priorità e modalità operative dovrebbero essere comunque in carico al decisore politico.

---

<sup>21</sup> Per il contrasto all'esportazione di beni *dual use*, ad esempio, troverebbe fondamento negli obblighi di vigilanza, contrasto e dissuasione previsti dal Regolamento (CE) N. 428/2009 del Consiglio del 5 maggio 2009 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso.

<sup>22</sup> Da attuarsi nel caso a mezzo di personale in forza alla *task force* dotato delle necessarie qualifiche, oltre che competenze.

Il personale, da selezionarsi sia esternamente che valorizzando le competenze interne alle strutture governative, dovrebbe essere dotato di ampie conoscenze multidisciplinari, eventualmente tramite formazione di team: competenze giuridiche, in particolar modo orientate alla creatività; competenze strategiche applicate; competenze relative alla SN, all'operato di intelligence e a tutti quei fattori necessari alla comprensione dell'opportuna tutela del segreto. La conoscenza e l'utilizzo coordinato di tali competenze avrebbe lo scopo innanzitutto di individuare il corretto obiettivo, in secondo luogo di strutturare una strategia opportuna, e infine di costruire un solido apparato motivazionale che regga ai vari gradi di giudizio. Il tutto costantemente soggetto a modifiche a seguito della necessaria iteratività e ricorsività dell'agire strategico<sup>23</sup>, connotato da continui cambi di rotta e quindi relativi necessari correttivi. Il personale dovrebbe essere altresì dotato degli opportuni nulla osta sicurezza, ma al tempo stesso non risultare incardinato nei servizi di informazioni e sicurezza, circostanza che sarebbe ben poco gradita in uno stato democratico.

La *task force*, oltre all'attività vera e propria in situazioni di necessità, potrebbe nel restante tempo, al fine di consolidare la conoscenza del "campo di battaglia", occuparsi di analizzare e sistematizzare le *lessons learned*, l'utilizzo creativo degli strumenti giuridici, la pregressa casistica; potenziare il *benchmarking* amministrativo; occuparsi di valutazione strategica; nonché procedere all'erogazione di formazione, aggiornamento, consulenze legislative, documentazione riservata e divulgativa. Il tutto, attività operativa e di studio, a sicuro beneficio della SN.

---

MICHELE FRISIA – Laureato in Fisica (indirizzo teorico), Giurisprudenza e Servizi Giuridici per l'impresa, ha conseguito un master in Leadership and Management, un master in Criminologia, e un perfezionamento post-laurea in Scienze Forensi. È stato per 14 anni ispettore della Polizia di Stato, ha comandato varie Sezioni della Squadra Mobile ed è stato destinatario di incarichi speciali. Attualmente è perito balistico in ambito forense ed esperto di armi e munizioni. Insegna balistica, tecnica d'indagine e

---

<sup>23</sup> Edward Luttwak, *Strategia. La logica della guerra e della pace* (Milano: Rizzoli, 2001).



strategia investigative. Autore di due volumi su indagini di PG e scienze forensi (*Dino Audino Editore*, Roma), ha pubblicato su riviste internazionali *papers* riguardo a temi di balistica, strategia, intelligence.

---

Si precisa che le opinioni esposte nel presente elaborato, ricevuto e reso disponibile nell'ambito dell'iniziativa Call for Papers #CASD2021, sono attribuibili esclusivamente all'autore e non rispecchiano necessariamente il punto di vista del Centro Alti Studi per la Difesa.

