

ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLE NUOVE COMPETENZE DEL COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA

1.

La legge n°133 del 2012¹ ha modificato alcuni articoli della fondamentale legge 124 del 2007² (che, a distanza di 30 anni dalla prima normativa in materia, aveva disciplinato *ex novo* il Sistema di informazione per la sicurezza nazionale), apportatovi integrazioni e perfezionamenti – che si erano dimostrati necessari dopo cinque anni di applicazione di quella – senza, tuttavia, alternarne l'impianto generale. Va sottolineato come – ancora una volta – l'iniziativa legislativa in argomento sia nata da una proposta dei membri del Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (CoPaSiR)³, a seguito – da un lato – dell'esperienza attuativa della legge, maturata nel quinquennio, e – dall'altro – della decisione politica di incrementare la sfera di intervento del Comitato stesso (e – in definitiva – il ruolo del Parlamento nel settore delle informazioni per la sicurezza). Infatti, buona parte della nuova legge fa riferimento proprio al CoPaSiR⁴, o per puntualizzare le funzioni già attribuitegli, oppure per stabilire nuove ed ulteriori modalità di azione di esso riguardo al segreto di Stato.

Ci si propone, perciò, di dare conto sinteticamente di quale sia oggi la posizione del Comitato parlamentare all'interno dell'assetto della sicurezza nazionale alla luce di tale legge; tuttavia – nell'impossibilità di

* Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico presso "La Sapienza", Università di Roma — marco.franchini@uniroma1.it

¹ Legge 7 agosto 2012, n. 133. *Modifiche alla legge 3 agosto 2007, n. 124, concernente il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la disciplina del segreto*. In realtà, va rilevato come non ci sia alcun motivo tecnico-funzionale che imponga che la normativa sulla struttura dei Servizi di informazione e quella sul segreto di Stato siano stabilite, in modo unitario, da una medesima legge. Tale scelta (allora, del tutto rivoluzionaria), però, era già stata fatta dal Legislatore italiano nel 1977, ed è stata confermata dalla legge attuale, anche per non correre il rischio concreto di indebolire organizzazione e strumenti di tutela della sicurezza della Repubblica con una loro trasformazione radicale. Appare, infatti, evidente come la regolamentazione di ambedue le materie sia in pari misura fondamentale per la difesa dello Stato e della collettività, ma risulta ugualmente chiaro che la concreta disciplina di esse viene ad incidere immediatamente tanto sui "metodi di azione" di apparati amministrativi che sulle garanzie dei cittadini, tanto sui poteri del Governo che sulle funzioni di controllo e garanzia del Parlamento (e della Magistratura), tanto su esigenze settoriali di funzionalità che su rivendicazioni universali di legittimità e di giustizia, tanto su interessi particolari di "professione" che su valori comuni di sicurezza. In conclusione, sembra opportuno che un settore di così fondamentale importanza (che riguarda l'integrità e la stessa esistenza dello Stato democratico e delle sue istituzioni) e che coinvolge, pertanto, non soltanto i rapporti interni tra organi e poteri dello Stato-apparato, ma anche quelli tra questo ed i cittadini) sia disciplinato legislativamente attraverso una statuizione delle competenze, attribuzioni, diritti, doveri, limiti, tutele, unitariamente determinata nello stesso testo normativo.

A tali generali considerazioni giuridico-istituzionali sia consentito aggiungere una riflessione riferita ad aspetti più di politica contingente: se i due argomenti non fossero stati regolati contemporaneamente, sarebbe stata sempre presente la tentazione strumentale di intervenire attraverso la seconda legge per "depotenziare" la prima, indipendentemente da quale delle due questioni fosse stata previamente stabilita normativamente.

² Legge 3 agosto 2007, n. 124. *Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*. Si tratta di un corposo testo legislativo, nel quale si regolano organicamente la *Struttura del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica* (Titolo I, artt. 1-8), si dettano articolate *Disposizioni organizzative* in merito (Titolo II, artt. 9-16), si determinano *Garanzie funzionali, stato giuridico del personale e norme di contabilità* (Titolo III, artt. 17-29), si precisa l'ambito del *Controllo parlamentare* (Titolo IV, artt. 30-38), si definisce analiticamente la *Disciplina del segreto* (Titolo V, artt. 39-42) e, infine, si prevedono alcune *Disposizioni transitorie e finali* (Titolo V, artt. 43-46).

³ Infatti, (nonostante che il testo unificato allora presentato all'Assemblea della Camera dei deputati si fondasse su numerose iniziative legislative) fu sostanzialmente la Proposta di legge C 2070, *Sistema di informazione e sicurezza nazionale e nuova disciplina del segreto* – presentata dai quattro deputati membri dell'allora Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato (CoPaCo) nel dicembre 2006 – a fornire alla Commissione affari costituzionali della Camera la base per il lavoro di esame, che avrebbe portato al testo definitivo della legge 124/2007. Quanto alla legge 133 del 2012, essa deriva dalle Proposte di legge C 5284 (D'Alema ed altri) e S 3417, presentate dall'allora Presidente e da membri del CoPaSiR nei due rami del Parlamento.

⁴ Si tratta degli artt. 3, 5, 6, 7, 8, 10 e 11 della legge 133/2012, di integrazione o modifica rispettivamente degli artt. 4, 7, 30, 31, 32, 34, 40 e 41 della legge 124/2007.

esaminare tutto l'argomento in modo sistematico – è qui necessario dare per già conosciuti tanto i compiti generali e la struttura del Sistema nazionale delle informazioni per la sicurezza, quanto la regolamentazione della "gestione" del segreto di Stato (così come già determinati dalla legge 124/07)⁵. Ci si limiterà, dunque, all'esame delle sole norme, più recentemente introdotte nella complessa disciplina con la quale la citata legge aveva allora previsto le occasioni e le procedure di controllo, informazione e consulenza affidate al Comitato parlamentare.

Perciò, si prenderanno qui in considerazione soltanto gli articoli di tale legge che al Comitato fanno riferimento – nella loro versione oggi modificata ed integrata dalla legge del 2012 – pure segnalando anticipatamente come non sarà, comunque, possibile trascendere del tutto dal contesto della normativa generale del 2007. Infatti, va considerato come la disciplina introdotta da quella legge si presenti come specialmente articolata e complessa, e ciò – talvolta – a danno della coerenza e della sistematicità tanto dei singoli articoli quanto del testo d'insieme. Ciò comporta la difficoltà pratica di affrontare un singolo istituto in un'analisi completamente separata dagli altri (che vengono a rappresentare parti necessarie di uno stesso quadro generale di riferimento) ed obbliga ad un continuo richiamo a quelli, alla loro disciplina e al loro ruolo nella compartecipazione nelle funzioni. Infatti, dall'"incrocio" tra i singoli articoli di legge risulta una normativa non del tutto omogenea, ciò che impone – ai fini di un giudizio e di un commento – un rinvio delle norme specificamente dedicate al Comitato parlamentare a quelle riguardanti altri soggetti del Sistema. Tuttavia, i rimandi all'una o all'altra disposizione si rendono necessari affinché si possa delineare una visione sufficientemente generale (e, in sostanza, più chiara) del quadro complessivo e delle singole questioni.

A questo fine occorre, innanzitutto, sottolineare il significativo ruolo istituzionale che al CoPaSiR è attribuito già dalla legge del 2007; essa, infatti – subito dopo avere determinato l'organizzazione politico – amministrativa del Sistema nazionale delle informazioni per la sicurezza e lo stato giuridico del personale (con l'attribuzione ad esso di speciali "garanzie funzionali") – ha regolato in dettaglio lo strumento parlamentare di controllo su di esso. Deve, però, essere subito chiarito che – pure essendo positivamente regolamentato da tale "legge organica" in materia – il Comitato non fa parte della struttura del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica⁶.

Pertanto, la legge 12/2007 disciplina il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica⁷ soltanto dopo avere dettagliatamente stabilito la dislocazione dei poteri, politici ed amministrativi, e dopo aver regolato i molteplici rapporti che possono intercorrere tra gli organi esecutivi e giurisdizionali a proposito dello svolgimento pratico dei compiti dei servizi di informazione ed in relazione al segreto di Stato, e gli ha affidato il compito istituzionale di verificare, "in modo sistematico e continuativo, che l'attività del Sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni". La normativa del 2007, dunque, ha strutturato il Parlamento nel "circuito" della politica delle informazioni per la sicurezza nazionale in modo ben più stabile ed effettivo di quanto fosse in precedenza⁸, – da un lato – dotando il Comitato parlamentare di efficaci poteri di consulenza

⁵ Per un commento ad essa, si veda AA.VV., *L. 3.8.2007 n.124 Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*, in *La legislazione penale*, n° 4/2007, 693 ss. e – in più sistematicamente – C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, Giuffrè, 2008. Per ulteriori osservazioni sulla riforma (generali, ma con alcuni spunti di riflessione), *Le informazioni per la sicurezza in un sistema democratico, Quaderno di intelligence, Gnosis*, Roma, De Luca, 2011.

⁶ Infatti, il Comitato parlamentare non è considerato dall'art. 2 della legge 124/2007 tra i "componenti" del Sistema di informazione nazionale. Essendogli affidate funzioni di controllo generale sull'intero Sistema, esso (come si è già detto) è disciplinato in un "Titolo" apposito (artt. 30-38).

⁷ Legge n. 124/2007, art. 30. "Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica". Il Comitato è composto da cinque deputati e da cinque senatori (rappresentanti, in modo paritario, la maggioranza e le opposizioni) ed è – secondo la legge – presieduto da un parlamentare appartenente a queste ultime. La stessa legge stabilisce, poi, le modalità di elezione del Presidente e dell'Ufficio di presidenza. L'attività ed il funzionamento di tale organo parlamentare bicamerale sono, oggi, disciplinati dal *Regolamento interno*, approvato a maggioranza assoluta dei componenti del Comitato (nella seduta del 22 novembre 2007, e modificato nelle sedute dell'11 giugno e del 17 novembre 2009). La legge 124/2007 ha, peraltro, stabilito direttamente il regime ordinario di segretezza per gli atti di esso, e previsto che il Comitato (il cui personale, i locali, gli strumenti operativi e le risorse finanziarie sono rimessi alla determinazioni delle Camere (o dei due Presidenti di esse)) possa avvalersi delle "collaborazioni esterne ritenute necessarie" (ma – in nessun caso – di quella di appartenenti (o ex tali) al Sistema di informazione per la sicurezza o di collaboratori (o ex tali) di servizi informativi stranieri). Naturalmente – proprio in ragione delle competenze di vigilanza, di consulenza, di investigazione e quali destinatari di comunicazioni (anche) sull'organizzazione e sulle azioni operative dell'*intelligence* nazionale – i membri del CoPaSiR (così come il personale ad esso addetto, i collaboratori e tutti coloro che – per motivi di servizio o di ufficio – siano venuti a conoscenza delle attività di esso) sono vincolati al segreto su quanto appreso, anche dopo la cessazione dell'incarico.

⁸ Appare immediata la differenza – circa l'ampiezza generale delle funzioni oggi attribuite a questo organo dalla legge 124/2007 (che, infatti, provvede a specificarle e a regolamentarle nel dettaglio) – in paragone a quelle che erano genericamente attribuite al Comitato parlamentare introdotto dalla legge 24 agosto 1977, n. 801, *Istituzione e ordinamento dei servizi per la informazione e*

e controllo, e – dall'altro – prevedendo l'obbligo del Presidente del Consiglio (che è, "in via esclusiva", alto direttore e responsabile politico generale della politica di sicurezza) di fornire ad esso comunicazioni ed informazioni ufficiali e continuate. E, proprio per mettere in risalto il potenziamento del ruolo e delle competenze del CoPaSiR, tale legge ha dedicato un apposito articolo a disciplinare ciascuno di tali aspetti, tutti contemporaneamente essenziali per l'esercizio del suo compito generale di accertamento della legalità e della legittimità delle attività del Sistema nazionale delle informazioni per la sicurezza⁹. Nel considerare le singole disposizioni (anche) della nuova normativa è necessario, dunque, non dimenticare che ogni particolare attribuzione, che la legge del 2007 affida al Comitato, è immediatamente funzionale al suo ruolo costituzionale di controllore generale della legalità e dell'azione degli Organismi (art. 30, comma 2° e, oggi, 2° bis) e rappresenta – per così dire – un mezzo e una modalità pratica di intervento a tal fine. Tale compito risulta sostanziale, poiché in funzione dell'esecuzione di esso sono articolate le disposizioni che affidano al Comitato i suoi singoli poteri.

Va, però, sottolineato chiaramente come la legge non conferisce al Comitato parlamentare un illimitato potere di indagine, evitando di costituirlo come una sorta di Commissione permanente d'inchiesta ex art. 82 Cost. (dotata dei medesimi poteri e soggetta agli stessi limiti dell'Autorità Giudiziaria, ma – in ogni caso – da autorizzarsi di volta in volta con legge e costretta entro vincoli temporali di azione), bensì gli attribuisce, in via stabile, specifiche e distinte competenze, strettamente connesse alla ricordata sua funzione istituzionale di verifica (e – in sostanza – di accertamento delle responsabilità dell'Esecutivo, la cui eventuale valutazione politica definitiva spetterà – tuttavia – alle Camere)¹⁰. In sostanza – se il fine esclusivo degli apparati dell'*intelligence* nazionale è quello di tutelare il bene politico fondamentale dall'esistenza stessa della Repubblica (intesa non soltanto come Stato apparato, ma anche come collettività nazionale) – l'attività di questo vero e proprio "braccio lungo" del Parlamento¹¹ riconduce democraticamente a quello il controllo su di essi. Come si vedrà, però, il disposto della nuova legge sembra segnare – almeno in alcuni punti – un'evoluzione dei poteri del Comitato tale da farlo risaltare come qualcosa di più che una semplice "proiezione" del Parlamento.

Certamente, la "dimensione" della politica delle informazioni per la sicurezza è – per propria natura – caratterizzata da modalità speciali ed è connotata dall'unicità della direzione e della responsabilità politica, dalla esclusività e concentrazione nell'attività, dalla riservatezza nei metodi e nei risultati, e – in generale – dalla "copertura" del segreto di Stato. Ne discende che l'esigenza democratica di condivisione e compartecipazione parlamentare sconta forzatamente tali vincoli. Tuttavia (ma proprio a causa di ciò) – come si dirà – la legge del 2012 sembra offrire al CoPaSiR la possibilità di esprimersi come soggetto distinto dalle stesse Camere.

2.

Il rafforzamento del ruolo del Comitato (operato dalla legge 133/2012) si manifesta già nella nuova versione dell'art. 30 della legge 124/2007¹², laddove si precisano i compiti generali di esso. Nel testo odierno, la generale attività di controllo, metodico ed ininterrotto, del "rispetto della Costituzione e delle leggi, nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni" da parte di tutti i componenti il Sistema nazionale delle informazioni, viene integrata con l'attribuzione al Comitato parlamentare del nuovo compito di accertare il rispetto del principio normativo per cui le funzioni attribuite dalla legge al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) ed ai due apparati operativi dell'*intelligence* nazionale (AISE e AISI)¹³ non siano esercitate da "nessun altro ente, organismo o ufficio", e – contestualmente – di quello di veri-

la sicurezza e disciplina del segreto di Stato. Al Comitato parlamentare di controllo (CoPaCo) tale legge dedicava un unico articolo, limitandosi a stabilire genericamente che esso esercitasse "il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla presente legge".

⁹ Al CoPaSiR è dedicato l'intero *Capo IV. Controllo parlamentare* della legge n° 124/2007 (artt. 30-38). In generale, G. CAMPANELLI, *Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica nella legge 3 agosto 2007 n. 124*, in *Quad. Cost.li*, n°2/2008, e P. RIVELLO, *Dal controllo dei Servizi alla tutela del segreto di Stato*, in *Gnosis*, n°2/2010.

¹⁰ Naturalmente, il fatto che il CoPaSiR rappresenti la sede "dedicata" per legge al controllo sull'attività di *intelligence*, non esclude l'utilizzazione – da parte del singolo parlamentare e dell'Aula – dei tradizionali strumenti del controllo – indirizzo parlamentare (interrogazioni, interpellanze, mozioni, risoluzioni e ordini del giorno).

¹¹ Così, *Le informazioni per la sicurezza...*, cit., 39.

¹² Art. 5 legge 133/2012.

¹³ E, cioè (secondo l'art. 4 della l. 123/2007), per il DIS, il coordinamento e la verifica dei risultati dell'attività di informazione per la sicurezza (attraverso la raccolta delle notizie, dati, osservazioni e rapporti "provenienti dai servizi di informazione per la sicurezza,

ficare anche “che le attività di informazione ... svolte da organismi pubblici non appartenenti al Sistema di informazione per la sicurezza rispondano ai principi della presente legge”¹⁴.

La novità appare significativa: infatti – originariamente – la legge 124/2007 (pure stabilendo l'esclusività di tali funzioni in capo a questi tre organismi) non aveva previsto espressamente a chi ne competesse il controllo. Pertanto – prendendo atto che “all'esterno” e “in parallelo” a tali enti (e, dunque, non disciplinati allora da quella legge entro il Sistema nazionale delle informazioni) coesistono altri organismi pubblici con il compito di raccogliere dati e notizie (nelle Forze armate¹⁵ e di polizia) – la recente normativa istituisce il CoPaSiR come supervisore generale di tutta l'organizzazione delle informazioni per la sicurezza nazionale, al quale partecipano praticamente – a diverso titolo e con diversa ampiezza di competenze – anche organizzazioni e apparati ulteriori a quelli specificatamente introdotti dalla legge 124/2007.

Inoltre, se – come si è detto – la nuova legge trova la propria motivazione giuridica (anche) nell'esigenza di superare alcune passate disfunzioni, essa, contemporaneamente, rappresenta un ulteriore passo verso una maggiore partecipazione del Parlamento nel settore della politica delle informazioni per la sicurezza nazionale. Ciò consente ad esso di “affiancare” politicamente nella conduzione del settore (anche attraverso l'esercizio di poteri specifici del CoPaSiR) il Presidente del Consiglio (cui “sono attribuiti, in via esclusiva, ... l'alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza”), il Governo e l'amministrazione (sebbene, nel caso degli Apparati, va ricordato come si tratti di pubbliche amministrazioni certamente “*sui generis*”).

In questa ottica, nell'esame della posizione del Comitato parlamentare secondo la attuale versione della legge 124/2007, si farà per prima cosa riferimento al suo ruolo di consulenza e – insieme – a quello di destinatario di informazioni e dati da parte dell'Esecutivo (benché si debba prendere atto di come, in proposito, la nuova normativa sia stata qui meno incisiva che in altri settori).

Circa, dunque, l'esercizio di funzioni consultive¹⁶ (tuttavia, sempre funzionali ai fini generali di valutazione-controllo), compete al Comitato parlamentare l'espressione di un parere sugli schemi dei numerosi regolamenti già allora previsti da quella legge e su quelli di tutti gli ulteriori decreti e regolamenti relativi all'organizzazione generale ed allo stato del “contingente speciale del personale”¹⁷. Il Comitato, in ogni caso, risulta destinatario specifico di ogni regolamento e direttiva del Presidente del Consiglio che riguardi materie di competenza del CoPaSiR, e dei regolamenti dei Ministri dell'interno, della difesa e degli esteri emanati “con riferimento alle attività del Sistema di informazione per la sicurezza”¹⁸.

A tali pareri – già attribuiti al CoPaSiR – la legge del 2012 aggiunge, poi, anche quello sulle delibere assunte dal Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR)¹⁹ sulla ripartizione delle risorse finanziarie tra il DIS e le due Agenzie operative, quello sui relativi bilanci preventivi e consuntivi, insie-

dalle Forze armate e di polizia, dalle amministrazioni dello Stato e da enti di ricerca anche privati”), l'analisi delle situazioni globali, l'elaborazione di progetti di ricerca informativa. L'art. 3 della nuova legge 133/2012 gli ha affidato anche il coordinamento delle attività di ricerca informativa per il rafforzamento della sicurezza cibernetica ed informatica nazionale, la predisposizione del piano annuale dell'attività dell'Ufficio ispettivo (organo del DIS che controlla le due Agenzie) – da approvarsi previo parere del Comitato parlamentare (che – così – acquista un'altra competenza) – e la gestione unitaria degli approvvigionamenti e dei servizi logistici comuni alle due strutture operative.

Compiti dell'AISE (Agenzia informazioni e sicurezza esterna, art. 6 l. 124/2007) sono la ricerca e l'elaborazione “nei settori di competenza [di] tutte le informazioni utili alla difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica, anche in attuazione di accordi internazionali, dalle minacce provenienti dall'estero”; quelli dell'AISI (Agenzia informazioni e sicurezza interna, art. 7 l. 124/2007), la ricerca e l'elaborazione “nei settori di competenza [di] tutte le informazioni utili a difendere, anche in attuazione di accordi internazionali, la sicurezza interna della Repubblica e le istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica”.

¹⁴ Art. 30, comma 2-bis, l. 123/2007, così come integrato dalla legge 133/2012.

¹⁵ Il riferimento – esplicitato tanto nella *Relazione* alla proposta di legge che nel dibattito di fronte alla Commissione Affari costituzionali della Camera (in sede legislativa) – è particolarmente al Reparto informazioni e sicurezza dello Stato Maggiore della Difesa (RIS), che (ai sensi dell'art. 8, 2° comma, della stessa l. 124/2007) “svolge esclusivamente compiti di carattere tecnico militare e di polizia militare... e non è parte del Sistema di informazione per la sicurezza”. Tuttavia, poiché ad esso compete “ogni attività informativa utile al fine della tutela dei presidi e delle attività delle Forze Armate all'estero” ed “agisce in stretto collegamento con l'AISE”, si è voluto precisare che (anche) il controllo di legalità sull'attività di esso spetta al Comitato parlamentare, affinché non si determinino interferenze o sovrapposizioni con i Servizi di *intelligence*.

¹⁶ Art. 32. “Funzioni consultive del Comitato parlamentare ...”.

¹⁷ Tutti questi pareri – obbligatori, sebbene non vincolanti – devono essere resi entro il termine di un mese dalla ricezione dell'atto (prima della legge 133/2012, “...dalla ricezione dello schema di decreto o regolamento”), termine non prorogabile che una sola volta, e per non più di quindici giorni.

¹⁸ L'articolo 9, 1° comma, del (citato) Regolamento del Comitato parlamentare dispone: “Prima di deliberare sulla proposta di un parere ... il Comitato può disporre le audizioni ritenute utili ai fini dell'espressione del parere medesimo”.

¹⁹ Sulle cui attribuzioni si veda l'art. 5 l. 124/2007.

me a quello sul piano annuale delle attività dell'Ufficio ispettivo del DIS. In questo modo, il Comitato parlamentare vede aumentare le proprie capacità di partecipazione (e di conoscenza) anche riguardo alla conduzione finanziaria degli Apparati.

Infatti, tra gli strumenti conoscitivi che il Presidente del Consiglio è tenuto a fornire ad esso stabilmente, vi sono già – annualmente – le comunicazioni circa la ripartizione degli stanziamenti tra i vari organismi di *intelligence* e circa la divisione delle somme tra fondi ordinari e fondi riservati (e le eventuali variazioni nel corso dell'anno) e – semestralmente, quelle in merito alle “singole linee essenziali della gestione finanziaria” delle spese (attraverso un riepilogo “in forma aggregata per tipologie omogenee di spesa” delle previsioni (e del loro stato di utilizzo) iscritte nei loro bilanci).

Ancora, il Presidente del Consiglio è tenuto ad informare preventivamente il presidente del Comitato parlamentare “circa le nomine” (e le riconferme nell'incarico, ovviamente) dei vertici (Direttori e Vicedirettori) del DIS, dell'AISE e dell' AISI; anche in questo caso – benché ciò non sia esplicitato dalla norma – si deve ritenere che il Comitato possa esprimere le proprie considerazioni. Infatti – nonostante che si tratti di un obbligo di mera informazione da parte del Presidente del Consiglio (ciò che esclude un parere formale o una qualsiasi manifestazione di “gradimento”) – l'indicazione consentirà al CoPaSiR di valutare i criteri seguiti nelle designazioni e la capacità professionale dei prescelti²⁰ in relazione alle finalità e agli indirizzi attribuiti ai Servizi, e di segnalarlo in sede di Relazione sull'attività svolta, che esso è tenuto a presentare al Parlamento ogni anno.

Va, inoltre, ricordato come – proprio allo scopo di mettere il Comitato in condizione di adempiere effettivamente alla sua funzione generale di verifica “in modo sistematico e continuativo” della rispondenza delle attività del Sistema nazionale delle informazioni per la sicurezza alle leggi, ai principi costituzionali ed alle finalità istituzionali – sia previsto che ad esso siano anche fornite – obbligatoriamente e in modo stabile e continuato – una serie di comunicazioni²¹, l'argomento e l'ambito delle quali è precisato dalla legge stessa.

Infatti (in riferimento al ruolo di destinatario di informazioni, attribuito al Comitato), innanzitutto, il Presidente del Consiglio deve trasmettergli, con cadenza semestrale, una relazione generale²², nella quale è specificamente esaminata e commentata la situazione e sono indicati i settori di potenziale pericolo per la sicurezza nazionale²³. In tale documento prospettivo di situazioni generali, peraltro, devono essere fornite al CoPaSiR anche notizie più particolari, riguardanti aspetti della “vita quotidiana” e dell'attività concreta degli organismi addetti al Sistema, come quelle sulla consistenza dell'organico, sul reclutamento del personale e sui casi di chiamata diretta nominativa nel semestre considerato (indicando i “criteri adottati e le prove selettive sostenute”).

Inoltre – in riferimento ad ulteriori, specifici aspetti operativi dell'attività dei Servizi – il Presidente del Consiglio è tenuto ad informare il Comitato (semestralmente) sui criteri di acquisizione dei dati personali (raccolti e detenuti nei loro archivi), e (annualmente²⁴) sulle “linee essenziali” delle autorizzazioni all'utilizzazione di “identità e di documenti di copertura”, rilasciate – durante l'anno precedente – dal Direttore generale del DIS, e “circa” le operazioni nelle quali siano stati posti in essere – da parte di appartenenti ai Servizi – comportamenti penalmente rilevanti, ma autorizzati secondo le norme della legge 124/07 (e da quella che ha disposto “*Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*”²⁵), entro trenta giorni dalla data di conclusione di esse.

Tuttavia, l'utilizzo legislativo di concetti e termini estremamente vaghi (il richiamo ai generici “criteri” delle schedature, alle sole “linee essenziali” riguardo alle identità di copertura, l'uso dell'avverbio “circa”, riferito alle operazioni sul campo) fa comprendere chiaramente come il Comitato non verrà edotto di tutti i dettagli “pratici” (finalità concrete, modalità operative, risultati contingenti) e di tutte le notizie considerate “sensibili”.

²⁰ Il Presidente del Consiglio fornirà al Comitato i *curricula* e tutte le informazioni utili.

²¹ Art. 33. “*Obblighi di comunicazione al Comitato parlamentare ...*”. Naturalmente, anche i contenuti di tutte queste comunicazioni dovranno restare riservati (e vincolati al segreto da parte del Comitato).

²² Entro il 31 marzo, quella riguardante il secondo semestre dell'anno precedente; entro il 30 settembre, quella sul primo semestre dell'anno in corso.

²³ Naturalmente, le comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri sono funzionali esclusivamente a tale verifica, poiché il CoPaSiR non potrà utilizzarle per sindacare la situazione della sicurezza nazionale e delle minacce. Solo il Parlamento – e non un suo organo – può farlo.

²⁴ Nella “seconda” relazione al Comitato, quella da presentare entro il 31 marzo.

²⁵ Si tratta del D.L. 27 luglio 2005, n° 144 (convertito, con modificazioni, nella legge n° 155/2005), in particolare dell'art. 4 (“*Nuove norme per il potenziamento dell'attività informativa*”) sul quale lo stesso art. 12 della nuova legge 133/2012 è intervenuto, accentrando nel Procuratore Generale presso la Corte d'appello di Roma l'autorizzazione ad effettuare (da parte dei Servizi) intercettazioni preventive antiterrorismo.

li”, che devono restare riservate “nell’interesse e per la difesa della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento” (secondo l’art.1 della legge).

Ulteriore – e fondamentale – obbligo di informazione – da parte del Presidente del Consiglio – è la tempestiva comunicazione al CoPaSiR di tutte le richieste, rivoltegli dall’Autorità Giudiziaria, di utilizzare processualmente notizie (tratte dall’intercettazione di comunicazioni di servizio di addetti agli Apparati) suscettibili di essere coperte da segreto di Stato, opponibile entro sessanta giorni dalla richiesta. Il Presidente, in ogni caso, dovrà tenere al corrente il Comitato delle proprie “consequenti deliberazioni” in argomento²⁶.

Riguardo, poi, ai poteri di controllo, conferiti al Comitato affinché esso possa esercitare la sua funzione di vigilanza globale, va rilevato come l’articolo della legge 124/3007 che li disciplina²⁷ si segnali per una certa frammentarietà e disorganicità delle disposizioni in esso contenute. Infatti, il riscontro parlamentare vi è previsto distintamente attraverso audizioni, ovvero richiesta di informazioni e documenti, oppure possibilità di diretto accesso e sopralluogo presso archivi ed uffici “di pertinenza del Sistema di informazione per la sicurezza”. Tuttavia, principio fondamentale – valido per ciascuna delle ipotesi ricordate – è che al Comitato non possa essere opposto alcun tipo di segreto (né quello d’ufficio, né quello bancario o professionale (tranne quello tra difensore e assistito nel processo), né il segreto funzionale da parte di Commissioni d’inchiesta parlamentare) ad esclusione – come si vedrà – del segreto di Stato (peraltro, con alcune significative eccezioni).

Quanto alla prima modalità di controllo, la legge stabilisce l’obbligo di periodica audizione – da parte del Comitato parlamentare – del Presidente del Consiglio, dell’Autorità delegata (se nominata²⁸), dei ministri facenti parte del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), del direttore generale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) e dei direttori delle due Agenzie di informazione e sicurezza (AISE e AISI) e – cioè – tanto dei vertici politici che di quelli burocratico-amministrativi del Sistema. Queste audizioni sono previste come periodiche, ancorché nessuna loro cadenza temporale sia stata determinata dalla legge; è possibile, invece (ma soltanto in casi eccezionali e previa delibera motivata del Comitato parlamentare, comunicata al Presidente del Consiglio, che può opporsi solo per giustificati motivi e sotto la propria responsabilità) che siano ascoltati direttamente anche gli appartenenti agli Organismi²⁹, così come potrà essere altresì disposta l’audizione di soggetti estranei al Sistema nazionale di informazione, tanto pubblici che privati, che siano, tuttavia, in grado di fornire notizie o valutazioni utili “ai fini dell’esercizio del controllo parlamentare”³⁰. In ogni caso, tutte le persone, a qualsiasi titolo “audite”, sono tenute a riferire al Comitato “con lealtà e completezza”.

Circa l’ipotesi di informazioni e valutazioni richieste a dipendenti dei Servizi, però, va considerato come la loro audizione sarà possibile soltanto dopo che siano stati ascoltati i Direttori di essi, configurandola, cioè, come un supplemento o un approfondimento di quanto già comunicato da quelli, e non mai come un modo di escluderli, o – comunque – di marginalizzarli. Per questo la legge prevede tale possibilità esclusivamente a seguito di una “delibera motivata” del CoPaSiR (che, evidentemente, deve spiegare la necessità del colloquio diretto con il funzionario o l’agente); di converso, il Presidente del Consiglio (responsabile ultimo della politica delle informazioni per la sicurezza) potrà opporre al Comitato un diniego all’audizione solo

²⁶ Secondo il combinato disposto dagli artt. 28 (che ha introdotto il nuovo 271 bis c.p.p.) e 33, 5° comma, della l.124 del 2007.

²⁷ Art. 31. “Funzioni di controllo del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica”.

²⁸ Su cui ci si permette di rinviare a M. FRANCHINI, *Il Sistema nazionale delle informazioni per la sicurezza e l’Autorità delegata*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n° 4/2010, 431 ss.

²⁹ Vale qui la pena di sottolineare come, tra di essi, sono evidentemente ricompresi anche gli appartenenti all’Ufficio Ispettivo (che fanno parte del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS)).

³⁰ Che – lo si ricordi – viene esercitato a garanzia dell’“esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni”. Tale previsione (che supera la tradizionale dimensione militar-diplomatica dell’interesse nazionale) ricomprende – naturalmente – la vigilanza statale anche su tutte le attività anche industriali ed economiche strategiche (tecnologie, mezzi di comunicazione, sovranità finanziaria, ecc.). (Ad esempio, un’audizione dell’11 dicembre 2008 di Lorenzo Bini Smaghi, membro del Comitato esecutivo della BCE, sul tema dei fondi sovrani, è ricordata da D. SICLARI, *Crisi dei mercati finanziari, vigilanza, regolamentazione*, in *RTDP*, 1/2009, nota 199 a pag.106); ancora, un’informativa sulla crisi del trasporto aereo nazionale e sulla “criticità del trasporto marittimo” riguardante il porto di Taranto è stata presentata (anche) al CoPaSiR nel giugno 2013, ecc.). In particolare, alla “protezione delle infrastrutture critiche, materiali e immateriali, con particolare riguardo alla protezione cibernetica e alla sicurezza informatica nazionale” fanno riferimento i nuovi artt. 1, comma 3-bis, 4, comma 3, lettera d-bis e 38, comma 1-bis, introdotti dalla legge 133 del 2012. Il DPCM 24 gennaio 2013, *Direttiva recante indirizzi per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionale* ha, dunque, definito “l’architettura istituzionale deputata alla tutela della sicurezza nazionale relativamente alle strutture critiche materiali ed immateriali” (art.1). Al Presidente del Consiglio (su proposta del CISR) compete, tra l’altro, l’adozione e l’aggiornamento del Piano strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico e la “definizione dei ruoli dei diversi soggetti, pubblici e privati, e di quelli nazionali operanti al di fuori del territorio del Paese” (art. 3, 1° comma). Agli operatori privati (“che forniscono reti pubbliche di comunicazione o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, (a) quelli che gestiscono infrastrutture di rilievo nazionale ed europeo”) è dedicato l’art.11 del Decreto.

esponendo i “giustificati motivi” di questo suo atto politico. In assenza di una norma di chiusura esplicitata dall’articolo di legge, si deve ritenere che il dissenso tra il Comitato (“delibera motivata”) e Presidente (“giustificati motivi”) nella valutazione della circostanza potrà essere (da parte del CoPaSiR) fatto giungere alla considerazione del Parlamento, ovvero (da parte uno dei due soggetti) portato di fronte alla Corte Costituzionale in sede di possibile conflitto di attribuzione.

Ancora, nell’esercizio delle sue generali funzioni di controllo (oltre ad assumere notizie e valutazioni attraverso l’audizione dei soggetti citati) il CoPaSiR può ottenere, direttamente e di propria iniziativa, copie di atti e documenti da parte dell’Autorità Giudiziaria³¹ o delle Commissioni parlamentari di indagine e di inchiesta, e informazioni e documentazione da parte di appartenenti al Sistema nazionale e da organi e uffici della pubblica amministrazione. Tuttavia, nel caso in cui la comunicazione dell’informazione o la trasmissione dell’atto possano “pregiudicare la sicurezza della Repubblica, i rapporti con Stati esteri, lo svolgimento di operazioni in corso o l’incolumità di fonti informative, collaboratori o appartenenti ai servizi di sicurezza³², il destinatario della richiesta dovrà opporre l’esigenza di riservatezza al Comitato”. In tale ipotesi, sarà il Presidente del Consiglio (entro trenta giorni dalla intervenuta richiesta) a confermare – al Comitato parlamentare che decidesse di insistere – la “sussistenza” di tale esigenza (anche se questa non potrà mai essere invocata – o confermata – nei casi nei quali il segreto di Stato non è opponibile³³); se, però, il Comitato considerasse infondata la decisione del Presidente (ovvero, se non avesse ricevuto alcuna comunicazione – entro il termine previsto), esso riferirà “a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni”.

A questa procedura generale e ordinaria, tuttavia, è prevista un’eccezione: secondo la legge del 2007, infatti, l’“esigenza di riservatezza” o il segreto di Stato non possono “in nessun caso” essere opposti al Comitato che abbia disposto indagini sulla rispondenza dei comportamenti di appartenenti ai servizi di informazione per la sicurezza ai compiti istituzionali previsti dalla presente legge³⁴. Sul punto, però, la nuova legge del 2012 ha introdotto una modifica significativa, disponendo che la decisione in merito debba essere presa dal Comitato “con voto a maggioranza dei due terzi” (mentre la precedente formulazione (2007) richiedeva l’unanimità). Peraltro, se – da un lato – tale più recente scelta normativa consente al CoPaSiR di “penetrare” il segreto, superando la precedente impossibilità pratica derivante dal vincolo della totalità dei consensi, – dall’altro – rischia di trasformare sostanzialmente la qualità del controllo da “istituzionalmente” giuridico in tendenzialmente politico-partitico. Infatti, – nonostante la tradizionale affidabilità e serietà personale dei componenti del Comitato parlamentare (che ha finora generalmente dimostrato doti di neutralità partitica di fronte a vicende che coinvolgono l’interesse nazionale) – non si può non osservare come – in un sistema politico quale quello italiano – neppure l’ipotesi legislativa di tale maggioranza rinforzata (sette voti su dieci) può annullare il rischio che contingenti convergenze strumentalmente filo-(ovvero anti-)governative finiscano per prevalere su interessi unitari e generali.

Infine, (e sempre nell’ambito delle funzioni di controllo) il CoPaSiR ha il potere di effettuare accessi e sopralluoghi diretti negli uffici degli organismi del Sistema delle informazioni per la sicurezza (dandone, comunque, comunicazione preventiva al Presidente del Consiglio, che può rinviarli solo se essi minacciano di interferire con operazioni in corso) e quello di controllare direttamente le certificazioni e gli attestati delle spese per le operazioni compiute, accedendo all’archivio centrale del DIS (che è tenuto a conservare la documentazione dell’attività, dei bilanci, delle condotte effettuate “in regime di garanzie funzionali” e delle procedure di autorizzazione di esse). Il controllo in quest’ultima occasione si viene, perciò, ad aggiungere alla partecipazione del CoPaSiR alla informazione e vigilanza anche sulla gestione economica sugli apparati.

³¹ E, ciò, anche in deroga al segreto d’indagine (art. 329 cpp). L’A.G. può fornire tale documentazione anche di propria iniziativa; se, invece, questa è richiesta dal Comitato parlamentare, la trasmissione di essa può essere ritardata – per un periodo di sei mesi rinnovabili, ma non oltre la chiusura delle indagini preliminari – esclusivamente per motivate ragioni di natura istruttoria.

³² Dal combinato disposto di tale norma e dell’art. 2, 2° comma, della legge, sembrerebbe potersi affermare che ci si riferisca esclusivamente agli appartenenti dell’AISE e dell’AISl.

³³ Art. 39, comma 11. “In nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato notizie, documenti o cose relativi a fatti di terrorismo o eversivi dell’ordine costituzionale” o costituenti i delitti di devastazione, saccheggio e strage allo scopo di attentare alla sicurezza dello Stato, di partecipazione ad associazione mafiosa e di scambio elettorale politico-mafioso.

³⁴ Art. 31, 9° comma.

3.

Come si è detto, dunque, le modifiche della recente legge 133/2012 sono intese a consolidare il ruolo del CoPaSiR. Si è – peraltro – segnalato come (almeno nel caso già ricordato) possano nascere dubbi sulla scelta legislativa di modificare *de facto* le valutazioni del Comitato da tecnico-giuridiche in virtualmente politiche (in ciò, tendenzialmente, puntando a emarginare l'intero Parlamento, in una prospettiva che, invero, sembra avvalorata tanto dall'iniziale proposta di legge che dai lavori della Commissione parlamentare in sede legislativa). Infatti, in questa direzione sembrano rivolgersi quelle che rappresentano le due vere novità, introdotte dalla nuova legge con formulazioni che – in ragione della delicatezza della materia – potrebbero risultare di non univoca interpretazione nella pratica. Esse – rafforzando sensibilmente la posizione del Comitato parlamentare – hanno avuto per oggetto, in primo luogo, l'aumento dei suoi poteri di "accertamento delle attività illegittime o irregolari". Prima della recente revisione normativa, infatti, l'art. 34 della legge 124/2007 prevedeva che – se, "nell'esercizio delle proprie funzioni", il Comitato avesse riscontrato "condotte poste in essere in violazione delle norme che regolano l'attività di informazione per la sicurezza" – esso avrebbe dovuto (limitarsi ad) informarne il Presidente del Consiglio e riferirne ai Presidenti delle Camere, per le opportune valutazioni di quelle – e le possibili conseguenze – sul piano politico generale. L'attuale versione dell'articolo dispone invece, in modo ben più incisivo, che – allorché il CoPaSiR, "sulla base degli elementi acquisiti" nell'esercizio delle proprie funzioni, deliberi di procedere all'"accertamento della correttezza delle condotte" di appartenenti (o ex tali) agli organismi di *intelligence* – esso può sollecitare il Presidente del Consiglio a disporre inchieste interne³⁵, i cui risultati (in forma di "relazioni conclusive") dovranno essergli integralmente trasmessi.

Benché la proposta di prevedere ufficialmente che l'attivazione dell'inchiesta possa provenire dal Comitato parlamentare sia certamente interessante³⁶, tuttavia con la sua introduzione nel nuovo testo di legge viene – parallelamente – a cadere ogni obbligo formale di riferire al Parlamento. Naturalmente, il Comitato potrà renderne conto alle Camere tanto in sede di Relazione annuale che con un'informativa o una relazione urgente (ex art. 35, 1° e 2° comma, legge 124/2007): rimane, però, il fatto che – così – è oggi il Comitato (e non più l'Aula) ad avere la (unica? ultima?) scelta. Come si è già detto, il Comitato ha comunque il potere di disporre "inchieste sulla rispondenza dei comportamenti di appartenenti ai servizi ... ai compiti istituzionali previsti dalla presente legge" (art. 31, 9° comma): anzi, questo è suo compito fondamentale. Nel "nuovo" art. 34, però, non si fa più riferimento al parametro della "violazione delle norme", né alla loro mancata "rispondenza ... alla legge" (e – per di più – si allarga il potere di investigazione del Comitato sull'attività di ex appartenenti agli Organismi). E, certamente, il richiamo alla "correttezza" – che è introdotto dalla nuova norma – si presta a differenti interpretazioni circa i suoi reali contenuti, a seconda delle quali può discendere l'ampliamento, ovvero la riduzione, dell'ambito di intervento effettivo del CoPaSiR. In tale concetto, infatti, possono essere ricomprese tanto la verifica della legittimità e della legalità dei comportamenti (così come era già esplicitato nel dettato del "vecchio" articolo 34 della legge, ma che – in ogni caso – derivano direttamente dalla generale funzione di controllo del Comitato), quanto la rispondenza a criteri di diligenza, accuratezza, efficienza, efficacia, congruità delle condotte poste in essere (e – cioè – valutazioni anche di merito "giuridico-amministrativo"³⁷), non impedendone una lettura in chiave politico-partitica sotto il profilo dell'opportunità.

Quanto al secondo, fondamentale punto, introdotto dalla l. 133/2012 con la modifica-integrazione di due articoli della l. 124/2007, esso ha per oggetto l'aumentato controllo del Comitato parlamentare sulla con-

³⁵ L'art. 4, 3° comma, lettera i, della legge 124/2007 ha istituito presso il DIS (che esercita il controllo sull'AISE e sull'AISI, "verificando la conformità delle attività di informazione per la sicurezza alle leggi e ai regolamenti, nonché alle direttive e alle disposizioni del Presidente del Consiglio dei ministri") l'Ufficio Ispettivo, le cui modalità di organizzazione e di funzionamento sono definite con un regolamento, secondo i criteri stabiliti dal comma 8° dello stesso art. 4. (Su tale regolamento il CoPaSiR è tenuto ad esprimere un parere, obbligatorio ancorché non vincolante. Un ulteriore parere del Comitato parlamentare sul piano annuale delle attività dell'Ufficio Ispettivo è – come si è detto – oggi previsto dalla legge del 2012). Per tale finalità, l'Ufficio può svolgere "inchieste interne su specifici episodi e comportamenti verificatisi nell'ambito dei servizi di informazione per la sicurezza". Il *Regolamento che definisce le procedure esecutive per lo svolgimento dell'attività ispettiva*, in attuazione dell'art. 4, comma 7, della legge, è stato adottato con il DPCM 12 giugno 2009, n° 1 (pubblicato, per comunicato, nella Gazzetta Ufficiale 6 luglio 2009, n. 154).

³⁶ Tra l'altro, essa era già stata avanzata espressa mente dal CoPaSiR nella sua *Relazione* annuale alle Camere del 14 luglio 2011, *Doc. XXIV n° 6*, p. 15.

³⁷ Ci si rifà qui ai "classici" criteri ricavabili dall'art. 1 (*Principi generali dell'attività amministrativa*) della legge 241 del 1990 (ma, ovviamente, il richiamo alla "trasparenza" non potrà mai essere eccepito in riferimento a Servizi tradizionalmente definiti "segreti"). Va rilevato, tuttavia, come il termine "correttezza" sembri essere utilizzato dalla nuova legge (e inteso dai lavori parlamentari) come attinente al "contenuto" dell'azione o delle attività.

ferma – da parte del Presidente del Consiglio dei ministri – dell’opposizione del segreto di Stato all’Autorità Giudiziaria³⁸.

Il testo originario (2007) di tali articoli (“Di ogni caso di opposizione del segreto...[il Presidente]...è tenuto a dare comunicazione, indicandone le ragioni essenziali” al Comitato³⁹) è integrato oggi dalla precisazione “[*egli*]...su richiesta del Presidente del Comitato parlamentare, espone, in una seduta segreta appositamente convocata⁴⁰, il quadro informativo idoneo a consentire l’esame nel merito della conferma dell’opposizione del segreto di Stato”. Anche se resta criticabile la formulazione del testo risultante (che, prima, richiede al Presidente del Consiglio l’indicazione al Comitato delle (sole) “ragioni essenziali” dell’opposizione del segreto, e, poi, dispone che egli esponga – seppure su esplicita richiesta – il “quadro informativo idoneo a consentire l’esame nel merito” di essa) tale novità normativa ha reso l’intero CoPaSiR in grado di condividere con il Presidente del Consiglio necessità e motivi della segretezza nel singolo caso.

A tale riguardo, però, va ricordato che l’iniziale proposta di legge prevedeva che il Presidente del Consiglio fosse tenuto a fornire “l’intero quadro informativo in suo possesso”, ma soltanto al Presidente e al Vicepresidente del CoPaSiR, rinviando al regolamento interno la successiva definizione delle modalità con cui tali informazioni avrebbero potuto essere oggetto di esame da parte del Comitato nel suo *plenum*.

Tale indicazione (che – se accettata – avrebbe istituzionalizzato un triplice grado nella fruizione delle informazioni sul segreto di Stato, tra Presidente del Consiglio dei ministri, Presidente/Vicepresidente del CoPaSiR e intero Comitato⁴¹), venne motivata dall’allora Presidente del CoPaSiR (e primo proponente di essa)⁴², con la (asserita) necessità che – a fronte di una “*casistica assolutamente straordinaria ed eccezionale*” (come la conferma del segreto al Parlamento), ed in presenza di “*questioni e pratiche che debbono essere istruite con particolare cautela*” (a garanzia anche degli Apparati) – l’integrale “quadro informativo” dovesse necessariamente essere noto solo al Presidente (per legge, espresso dall’opposizione) e al Vicepresidente (esponente della maggioranza), cioè – contemporaneamente e in pari misura – ai due principali rappresentanti delle parti politiche in tendenziale alternanza al governo (in un’ottica sostanzialmente bipolare della questione⁴³). Tale procedura (comportante “*un certo grado di corresponsabilità e consapevolezza*”) avrebbe loro consentito di “*selezionare le informazioni su cui è ragionevole che si svolga un dibattito*” e di riferire, poi, all’intero Comitato “*con le cautele necessarie*”⁴⁴. Come è immaginabile, tale proposta fu oggetto di speciale dibattito nella Commissione Affari costituzionali della Camera al momento della discussione del progetto di legge, e – in questa formulazione – è stata rigettata in favore della uguale informazione di tutto il Comitato al fine di una valutazione collegiale della legittimità dell’opposizione del segreto.

4.

Dopo questo (sintetico) esame della nuova articolazione di competenze del CoPaSiR sembra possibile giungere a qualche osservazione conclusiva. Innanzitutto – pur prendendo atto che le modifiche sostanziali, introdotte dalla recente legge riguardo all’obbligo di informazione parlamentare (specialmente in tema di segreto) hanno sensibilmente aumentato la capacità di intervento del Comitato – va segnalato come la soglia dei due terzi di maggioranza non può essere considerata quale regola generale per il “superamento” del segreto di Stato da parte del Comitato (e ciò contrariamente a quanto sembra essere stato considerato

³⁸ Non appare qui possibile prendere in considerazione – neppure in sintesi e nemmeno limitatamente alla parte prevista dalla legge in oggetto – la disciplina del segreto di Stato, che – d’altronde – è oggetto di letteratura sterminata.

³⁹ Art. 40, 5° comma e 41, 9° comma, l. 124 del 2007.

⁴⁰ Come si ricorderà, le sedute del CoPaSiR sono normalmente segrete, “salvo che il Comitato deliberi di renderle pubbliche in tutto o in parte” (*Regolamento*, art. 8. *Regime di pubblicità dei lavori del Comitato*). Il fatto, dunque, che, in questo caso, sia la legge stessa ad imporre la seduta segreta impedisce che i lavori di essa vengano desegretati in seguito ad un’autonoma decisione del Comitato stesso.

⁴¹ Formalmente, di volta in volta e per casi singoli, ma – sostanzialmente – introducendo una modifica “gerarchica” stabile nei ruoli dei tre soggetti, distinti sulla base dell’ampiezza delle informazioni in loro possesso.

⁴² D’Alema, in *Camera dei Deputati, 1a Commissione Affari costituzionali. Sede legislativa. Sedute del 4 e del 12 luglio 2012*.

⁴³ Appareva evidente, in questa proposizione, la fiducia in un sistema politico nel quale due ben identificati “poli” si sarebbero avvicinati al governo ed all’opposizione anche nelle future Legislature. Invece, l’appoggio parlamentare di ambedue questi tradizionali “blocchi” politici (in precedenza, sempre concorrenti ed alternativi) all’ultimo Esecutivo della XVIa legislatura (Monti) ed al primo della XVIIa (Letta) ha frantumato tale ipotesi politica, con l’emergere di “opposizioni” (cui la legge direttamente attribuisce la partecipazione paritaria e la presidenza del Comitato) non precedentemente considerate (e, forse, neppure immaginate).

⁴⁴ Tutte le citazioni sono di D’Alema, *cit.*, Seduta del 4 luglio 2012.

(e anche affermato) da alcuni parlamentari⁴⁵ durante la discussione sulle linee generali della proposta di legge nella Commissione Affari costituzionali della CdD in sede legislativa).

Come già si è detto, infatti, secondo l'attuale testo della legge 124/2007 tale possibilità si riferisce soltanto alla già ricordata ipotesi particolare (ex art. 31, 9° comma) della decisione di disporre – con tale *quorum* – indagini sulla rispondenza ai compiti istituzionali dei comportamenti di appartenenti ai Servizi. In generale, invece, lo stesso art. 31⁴⁶ prevede che il Presidente del Consiglio decida (entro 30 giorni e senza che la legge gli chieda di fornire particolari informazioni al Comitato parlamentare) sulla “sussistenza” del vincolo di riservatezza (o di segreto) che sia stata opposto al CoPaSiR dal destinatario della richiesta di documentazione o notizie, nei casi previsti dalla legge⁴⁷. Se, poi, il Comitato considererà “infondata” tale decisione (ovvero, se non riceverà comunicazioni entro il termine prescritto), esso “ne riferisce a ciascuna Camera per le conseguenti valutazioni”, non essendo – però – indicata dalla legge alcuna esplicita maggioranza a ciò necessaria.

Lo stesso *iter* e la medesima conclusione (“referto” del Comitato alle Camere “per le conseguenti valutazioni”, senza l'espressa previsione di un *quorum* necessario) valgono anche nei casi di conferma dell'opposizione del segreto di Stato all'Autorità Giudiziaria da parte del Presidente (artt. 40 e 41), quando il Comitato (in questo caso, però, informato del “quadro informativo idoneo a consentirgli l'esame nel merito della conferma dell'opposizione”) consideri infondato tale provvedimento. Infine, deve essere ricordato che – al già citato dovere del Presidente del Consiglio di “comunicare tempestivamente” al CoPaSiR ogni richiesta, rivoltagli dall'Autorità Giudiziaria, di utilizzare informazioni (eventualmente coperte da segreto di Stato) tratte da intercettazioni di comunicazioni di servizio di appartenenti al DIS o alle Agenzie – non consegue altro che la semplice (ancorché obbligatoria) notizia delle “conseguenti determinazioni adottate” autonomamente (artt. 28 e 33, 5° comma). In conclusione, dal combinato disposto delle diverse norme della legge, i poteri (e le competenze) del Comitato riguardo al segreto di Stato si declinano, dunque, secondo differenti fattispecie, e non sottostanno ad un'unica regola generale.

Va, invece, sottolineato come la riforma attuata dalla legge 133/2012 non abbia colto l'occasione di introdurre un *quorum* per la deliberazione sulla infondatezza dell'opposizione del segreto di Stato all'Autorità Giudiziaria. Infatti, come si è ricordato, il Comitato – dopo avere esaminato “nel merito la conferma dell'opposizione” (sulla base dell'esposizione, da parte del Presidente del Consiglio, “del quadro informativo idoneo” a ciò) – se la ritiene “infondata ... ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni”, senza che nessuna necessaria percentuale di voti dei componenti sia prevista. Appare evidente (e la stessa legge puntualmente lo prevede)⁴⁸ come il dissidio tra Presidente del Consiglio e Autorità Giudiziaria possa sfociare in un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Tuttavia, se si assume che il CoPaSiR sia precedentemente investito della questione, (ad avviso di chi scrive) sarebbe stato opportuno stabilire una maggioranza per riferire alle Camere. Dunque, mentre – come si è detto – nell'ipotesi di inchieste sugli appartenenti ai Servizi l'unanimità (secondo la versione originaria della legge 2007) è stata oggi “abbassata” alla maggioranza dei due terzi, nel caso della conferma dell'opposizione del segreto all'Autorità Giudiziaria nessuno speciale *quorum* è richiesto (quasi a voler scongiurare la concreta possibilità di una formale valutazione d'infondatezza della decisione del Presidente del Consiglio, da parte del Comitato).

Tuttavia, proprio il non avere previsto alcuna maggioranza alimenta il pericolo di contrapposizioni interne ad esso, fondate su motivazioni di parte più che sull'interesse unitario della difesa della Repubblica. Tale mancata prescrizione fa perfino sospettare che il fine (o, forse, la speranza) del Legislatore sia stato allora (e resti tuttora) proprio quello di fare sì che l'eventuale dissidio – all'interno del CoPaSiR – venga composto attraverso mezzi più politici (mediazioni) che giuridici (proposta – e messa in votazione – di una delibera formale), ciò che ci sembra in contraddizione con la funzione istituzionale del Comitato, che è (secondo il dettato normativo) quella di controllare e di verificare – in modo neutrale ed esterno⁴⁹ – il rispetto “della Costituzione, delle leggi, nell'esclusivo interesse ... della Repubblica” nell'attività del Sistema di informazione per la sicurezza nazionale, senza che l'esercizio di tale sua competenza (che – lo si ribadisce –

⁴⁵ Negli *Atti parlamentari* relativi alla discussione sulle linee generali della Proposta di legge si fa un riferimento – espresso quanto generico – all'approvazione con due terzi di maggioranza: “*delle richieste del Copasir di essere informato del segreto di Stato*” (Bressa, *CdD, Commissione Affari costituzionali*, Seduta del 5 luglio 2012) e al fatto che, circa il segreto, “*il Comitato parlamentare decide non più all'unanimità, ma con i due terzi*” (Minniti, *ivi*, Seduta del 5 luglio 2012).

⁴⁶ Commi 7°, 8° e 10°.

⁴⁷ Come si è già detto, quando ciò sia potenzialmente pregiudizievole per la sicurezza della Repubblica, per i rapporti con Stati esteri, per lo svolgimento di operazioni in corso o per l'incolumità di fonti informative, agenti e collaboratori.

⁴⁸ Artt. 40 e 41 della legge 124 del 2007.

⁴⁹ Si ricordi che il CoPaSiR non è parte del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica.

dovrebbe essere “imparziale”) venga ad incidere in modo diretto ed immediato sul rapporto intercorrente tra Parlamento e Governo. La legge, infatti, specifica chiaramente che sarà “ciascuna delle Camere” (e non il CoPaSiR) a trarre le “conseguenti valutazioni”⁵⁰, a seguito del (semplice) “referto” di quello, in tal modo confermando che le sedi ed i criteri dei due differenti giudizi (uno – del Comitato – in riferimento all’aspetto più tecnico-giuridico, l’altro – delle Assemblee Parlamentari – a quello maggiormente politico) debbono restare istituzionalmente distinti.

Tuttavia, anche da questa scelta si rileva l’incertezza del Legislatore a proposito dei poteri effettivi del CoPaSiR alla luce dei nuovi compiti che gli sono stati affidati, che – così – finiscono per risultare sufficientemente indeterminati da poter essere “ricostruiti”, all’atto pratico, sulla base di convenzioni. Infatti, dalla lettura degli Atti parlamentari, si comprende come le formule normative utilizzate si prestino ad essere facilmente riempite di contenuti diversi, anche in riferimento all’interpretazione che ad esse si vorrà dare in sede di applicazione concreta. Ad esempio, sarà certamente possibile che finisca per instaurarsi una prassi per cui il Comitato deciderà di attenersi ad una maggioranza particolare (che potrebbe essere, anche in questo caso, convenuta nei due terzi) per giudicare la decisione del Presidente del Consiglio di opporre o di confermare il segreto, e per investire della questione le due Camere; essa, tuttavia, rischierà di fondarsi su considerazioni strumentalmente politiche più che su norme giuridiche positive.

Ancora (e sempre in relazione alla valutazione del CoPaSiR sull’opposizione del segreto di Stato alla Magistratura), non va dimenticato come – testualmente – il “quadro informativo idoneo” che il Presidente del Consiglio deve fornire al Comitato, è tale affinché sia consentito ad esso l’esame “*nel merito della conferma dell’opposizione del segreto*”, e non – invece – quello *del merito del segreto* stesso. Questo è riconfermato anche dal fatto che – durante il dibattito nella Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati – si discusse sul reale significato (in termini di contenuto) da dare da tale formulazione (essendo stato escluso soltanto, da un lato, che il Presidente del Consiglio fosse tenuto a presentare “l’intero quadro”, dall’altro che egli potesse limitarsi a fornire semplici comunicazioni). Peraltro, i singoli parlamentari manifestarono allora nella Commissione opinioni del tutto disomogenee su ciò che tale dizione (comunque, approvata all’unanimità) dovesse, poi, ricomprendere all’atto pratico, senza giungere – secondo chi scrive – ad alcuna chiara esplicitazione di essa⁵¹ (cosicché – anche in questo caso – in carenza di disposizioni univoche, sarà la prassi a stabilire regole e parametri effettivi).

In conclusione: è stato detto che la sfera delle informazioni per la sicurezza ha (e deve necessariamente conservare) margini di riservatezza che non è opportuno costringere con eccessiva rigidità. Tuttavia, dalle attuali norme, il rapporto tra Comitato e Camere rischia di uscire deformato: pur dotato dalla legge di competenze proprie, il Comitato non può essere considerato come autonomo dal Parlamento, che rimane l’unico organo titolato a sindacare definitivamente la responsabilità politica del Governo (anche) in argomento. La “riserva professionale”, a favore del CoPaSiR, delle competenze in materia di controllo sul segreto di Stato non può farlo immaginare né come luogo sostitutivo, né come sede alternativa alle Camere nella funzione di controllo politico definitivo sull’azione dell’Esecutivo. In questo senso, è possibile affermare che la legge 124 del 2007 (e ancor più oggi con le recenti modifiche) delinea chiaramente due funzioni distinte del Comitato parlamentare (benché la seconda di esse possa essere vista – in definitiva – come una manifestazione puntuale della prima): quella giuridica generale, di verificatore della legalità dell’azione del Governo e dell’Amministrazione nella conduzione del Sistema delle informazioni per la sicurezza, e quella, particolare, di controllore della gestione del segreto di Stato. E, se la prima appare intestata al CoPaSiR quale sua competenza istituzionale fondamentale, la seconda ne configura l’intervento come atto proceduralmente obbligatorio, ma non necessariamente conclusivo, essendo sempre possibile il rinvio alle Camere della valutazione decisiva della responsabilità dell’Esecutivo.

Tuttavia, non può neppure essere sottovalutato come quella del segreto di Stato rimanga, in definitiva, una materia più politica che giuridica. Se, infatti, come in ogni democrazia, deve essere la legge a fissare principi, a precisare soggetti e competenze, a stabilire procedure e limiti in materia, tuttavia quale sarà la dimensione effettiva (si potrebbe dire: quotidiana) del segreto nella applicazione di tali norme alla pratica,

⁵⁰ Ma l’art. 16 della “vecchia” legge 801/1977 faceva esplicito riferimento alle “conseguenti valutazioni *politiche*”.

⁵¹ All’osservazione del deputato Bressa (“*Mi auguro che la discussione ... diventi criterio interpretativo della norma che stiamo per approvare*”) il Presidente della Commissione Affari costituzionali, Bruno, rispose testualmente: “*Noi siamo in seduta pubblica e, di conseguenza, la volontà del legislatore è registrata. Lo dico perché il dibattito rimane agli atti. Se qualcuno domani avrà qualche dubbio, potrà verificare per quale finalità è stata voluta la norma*”. (CdD, cit, Seduta del 17 luglio 2012). La confusione fra le finalità della norma e il contenuto di essa (con l’identificazione ed i limiti della fattispecie regolata) ci sembra confermare la scelta di rinviare al Comitato stesso la futura auto-delimitazione effettiva dell’ambito del proprio controllo.

rimarrà – in concreto – questione legata alla decisione politica del momento ed alla scelta amministrativa contingente della segretezza nel singolo caso, ancor più che alla determinazione giuridica generale.

E, così, diversa è l'ottica con cui tale attività sarà vagliata: se, nei rapporti del potere esecutivo con quello giurisdizionale, dove il giudice "si imbatte" in un segreto che gli viene eccepito, questo è tenuto ad esercitare una valutazione di stretta legittimità, diversa, invece, è la correlazione con il potere legislativo (o – per meglio dire, in questo caso – con quello di controllo politico parlamentare). Infatti, se di fronte alla Magistratura vengono fatti valere – da parte del Governo – atti aventi natura amministrativa (apposizione, opposizione, conferma del segreto di Stato o della classificazione di segretezza/sicurezza), di fronte al Comitato parlamentare verranno prospettate (anche) scelte e motivazioni politiche (come tali, soggette a considerazioni fondate su criteri di utilità ed opportunità, di coerenza con finalità prefissate, di congruità circa i risultati, ecc.).

Soltanto il Parlamento, pertanto, (nell'Aula con la discussione e l'approvazione dei grandi indirizzi della politica di sicurezza nazionale, nel CoPaSiR attraverso il riscontro della "gestione quotidiana" di quella da parte dei servizi di informazione) potrà esprimersi sulla "bontà" e sulla qualità dell'azione di governo nel settore.

Come si è visto, dunque, pur non potendo il Comitato parlamentare "penetrare" istituzionalmente la sfera del segreto di Stato (se non in casi singoli e contingenti ovvero in sede di controllo sull'opposizione di esso alla Magistratura), la cui gestione è riservata all'Esecutivo, esso – nella sua competenza istituzionale di valutazione e di giudizio, esercitata "in modo sistematico e continuativo", per mezzo del "periodico svolgimento di audizioni" dei componenti politici ed amministrativi del Sistema di informazione per la sicurezza e dell'acquisizione di tutte le "informazioni di interesse" – rimarrà tenuto a verificare "che l'attività del Sistema ... si svolga nel rispetto della Costituzione e delle leggi, nell'esclusivo interesse della Repubblica e delle sue istituzioni"⁵² anche in relazione al segreto di Stato. La stessa struttura del Comitato (a composizione ristretta, paritaria tra membri della maggioranza e dell'opposizione, sempre sotto la presidenza di un appartenente a quest'ultima) ne sottolinea la caratteristica di organo di garanzia "neutrale", capace, pertanto, di controllare validamente (seppure nei limiti generali stabiliti dalla legge e con modalità che devono restare esse stesse riservate) la concreta utilizzazione e la conduzione politica del segreto di Stato da parte del Governo.

Tuttavia, la nuova versione della legge del 2007 sembra riservare al CoPaSiR un potere il cui esercizio pratico (non risultando, come si è detto, chiaramente delimitato dalle norme circa la qualità e all'ampiezza dell'esame) può finire per indebolire la funzione di controllo politico costituzionalmente attribuita alle intere Camere (anche in argomento). Tale funzione, infatti, appartiene istituzionalmente a tutto il Parlamento⁵³, e non sopporterebbe di essere – in un settore particolarmente delicato come quello del segreto – "sequestrata integralmente" da un Comitato ristretto (e non rappresentativo quantitativamente⁵⁴) che gestisca i rapporti con il Governo e con l'Amministrazione (con il Presidente del Consiglio, in quanto responsabile e "facitore" della politica delle informazioni per la sicurezza nazionale, e con gli Apparati, esecutori – anche sul campo – degli indirizzi e delle direttive in materia⁵⁵), escludendone "per principio" l'Aula. In sostanza, ancorché il Comitato rappresenti l'organo "specializzato" di esse, ci sembra che esso non possa sostituire *in toto* le Camere in tale potere (almeno secondo il dettato della legge, che prevede sempre il possibile rinvio della questione all'Assemblea).

⁵² L. 124/2007, art. 31.

⁵³ Così come ha ribadito continuamente la Corte Costituzionale in tutte le sue sentenze in argomento, a partire dalla – fondamentale – *Sentenza* n° 86 del maggio 1977, fino alle recenti *Sentenze* n° 106 del marzo 2009 e n° 40 del febbraio 2012 (successive, dunque, all'entrata in vigore della legge 124 del 2007).

⁵⁴ Se nel Parlamento l'informazione generale è offerta ugualmente a tutti i gruppi politici presenti in Aula, nel CoPaSiR ciò non accade necessariamente (e la ricordata proposta D'Alema – fondata su di una visione politica stabilmente (si vorrebbe dire: ad ogni costo) bipolare – accentuava la tendenza all'esclusione). Rimane, in ogni caso, il diritto dei parlamentari membri del Comitato (seppure vincolati al segreto) a segnalare subito all'Aula (o in Aula) vicende (o tendenze) che soltanto in seguito saranno oggetto della Relazione semestrale ufficiale del Comitato alle Camere.

⁵⁵ Non a caso la struttura a ciò dedicata (e l'organizzazione che ad essa si relaziona) è ufficialmente denominata "Sistema di informazioni per la sicurezza della Repubblica", a conferma – da un lato – che – in carenza di determinate informazioni, "professionalmente" ricercate, acquisite, elaborate, valutate e fornite dagli Apparati – sarebbe la tutela dell'intera Repubblica (e non solo quella dello Stato, non – cioè – soltanto la capacità del Governo di operare scelte, ma la salvaguardia dei "valori nazionali fondamentali") ad essere messa in pericolo, e – dall'altro – che la difesa e l'incolumità di essa devono essere protette anche attraverso la garanzia che le notizie – la cui diffusione risultasse pericolosa – rimarranno segrete e saranno "amministrate" (e vigilate) soltanto da enti e personale dedicati a tal fine.