

Sicurezza della Repubblica e forma di governo parlamentare.
Il Rapporto tra presidente del Consiglio dei ministri e Copasir alla luce dei più recenti interventi legislativi (legge 11 dicembre 2015, n. 198)*

Massimiliano Malvicini**

(11 maggio 2016)

1. Introduzione

Con la legge 11 dicembre 2015, n. 198 – conversione con modifiche del decreto legge 30 ottobre 2015, n. 174 – i rapporti tra il presidente del Consiglio dei ministri ed il Comitato parlamentare per la sicurezza della repubblica (Copasir) hanno subito alcune modifiche rispetto all’assetto determinato dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto). Per avere un quadro dell’intervento della l. 198/2015 occorre però sintetizzare alcune delle caratteristiche del sistema italiano di informazione per la sicurezza della repubblica ed i principi della normativa del 2007, considerando sia le maggiori innovazioni rispetto all’assetto precedente che le maggiori criticità.

In Italia, il passaggio dal fascismo alla repubblica, non comportò la costituzionalizzazione delle attribuzioni dei servizi di informazione per la sicurezza¹ e, nondimeno, la prima normativa che si preoccupò di razionalizzare la loro struttura venne approvata solo alla fine degli anni Settanta con la legge 24 ottobre 1977, n. 801 (“Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato”). Attraverso questo atto normativo, il complesso dei servizi di informazione venne posto sotto la direzione congiunta del presidente del Consiglio dei ministri, del ministro dell’interno e del ministro della difesa, disciplinando la suddivisione dei compiti operativi tra due strutture, il Servizio informazioni e sicurezza militare (Sismi) ed il Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (Sisde), in base ad un riparto di competenze di tipo finalistico; vennero inoltre introdotti i primi controlli politici (parlamentare) e giurisdizionali sull’attività dei servizi di informazione.

A trent’anni di distanza dal sopracitato intervento legislativo, la normativa sul sistema di informazioni per la sicurezza è stata riformata con la legge 3 agosto 2007, n. 124 la quale, nonostante modificazioni successive², costituisce ancora oggi il principale

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Ovviamente non sono mancati tentativi di riconduzione alle norme costituzionali dell’attività dei servizi di informazione che, soprattutto in seguito alla riforma del 1977 hanno ricondotto con una certa generalizzazione all’art. 52 Cost l’attività di informazione per la sicurezza esterna mentre è stata sicuramente più difficoltosa la legittimazione all’attività di informazione sul suo versante “interno”. Per un approfondimento della dibattito in merito si rimanda a T. F. Giupponi, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in Studi in onore di Luigi Arcidiacono - Vol. IV, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 1680 ss.

² In questo senso vanno ricordati il d.l. 16 maggio 2008, n. 85; il d.l. 1 luglio 2009, n. 78, il d.l. 4 novembre 2009, n. 152, il d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104, il d. lgs 24 febbraio 2012, n. 20 nonché la legge 7 agosto 2012, n. 133

riferimento in merito³. Le direzioni della riforma del 2007 sono state principalmente tre: a) Razionalizzazione dell'organizzazione dei servizi di informazione mantenendo l'impostazione duale delle strutture operative, ma alterando i loro criteri di competenza; b) Concentrazione in capo al presidente del Consiglio dei ministri delle attribuzioni e delle responsabilità di indirizzo politico ed amministrativo sui servizi di informazione, riducendo quelle del ministro dell'interno e quelle del ministro della difesa e prevedendo l'istituzione di tre organi di coordinamento e supporto; c) Rafforzamento dei controlli sul sistema di intelligence, arricchendo i previgenti controlli di tipo parlamentare e giurisdizionale ed introducendo quelli interni di tipo amministrativo.

Sotto il primo profilo, la ripartizione delle competenze tra l'Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi) e l'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise), le quali hanno sostituito rispettivamente il Sismi ed il Sisde, è passato da quello finalistico a quello territoriale⁴. Dato il nuovo riparto di competenze, la scelta del 2007 è stata quella di modificare il meccanismo di coordinamento tra le due agenzie e di quello tra gli organi politici e gli organi operativi. Ciò è stato realizzato riformando la struttura della Segreteria Generale del Comitato esecutivo per i Servizi di informazione e sicurezza (Cesis)⁵ trasformandola nel Dipartimento informazioni e sicurezza (Dis), struttura più organica e con compiti più vasti, tra i quali emerge la selezione delle informazioni provenienti dalle due agenzie e da altre fonti dell'ordinamento (apparati di polizia, enti di ricerca, etc.) al fine di fornire il fabbisogno informativo richiesto dagli organi politici. Inoltre, le agenzie ed il Dis sono state poste alle dipendenze della Presidenza del Consiglio, unificando le dipendenze funzionali del sistema in una solo plesso amministrativo.

Sotto il secondo profilo, la l. 124/2007 ha attribuito al presidente del Consiglio dei ministri dell'alta direzione e della responsabilità generale del coordinamento della politica informativa e di sicurezza della Repubblica⁶. A ciò è corrisposta un'accentuazione dei poteri di indirizzo e di coordinamento del *premier*, che, oltre a presiedere il Cisir, può determinare i criteri per l'apposizione o l'opposizione del segreto di Stato, può impartire direttive necessarie per il funzionamento del sistema⁷ e può provvedere direttamente all'organizzazione del Dis e delle due agenzie nominando i rispettivi direttori⁸. D'altra parte si è previsto che il presidente del Consiglio possa

³ Sono da ricordarsi primariamente le disposizioni del codice di procedura penale relative al segreto di stato, il decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208 (Disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE) e con la già citata l. 11 dicembre 2015, n. 198 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174).

⁴ Il Sismi ed il Sisde operavano rispettivamente al fine di «difendere sul piano militare dell'indipendenza e dell'integrità dello Stato» e di «difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento contro chiunque vi attenti e contro ogni forma di eversione» (rispettivamente art 4, c. 1 e art. 6, c. 1, l. 801/1977). L'unica eccezione al criterio territoriale è rappresentata dalla possibilità per l'Aise di svolgere operazioni in territorio nazionale, comunque da doversi attuare con la collaborazione con l'Aisi, quando queste siano strettamente correlate alle attività che la stessa Aise svolge all'estero (art. 6, c. 4, l. 124/2007). M. Savino, *Solo per i tuoi occhi?*, cit., p. 126

⁵ A. Montagnese e C. Neri, *L'evoluzione della sicurezza nazionale italiana*, in www.sicurezzanazionale.gov.it, p. 5

⁶ Art. 1, c. 1, l. 124/2007

⁷ Art. 1, c. 2 e c. 3, l. 124/2007

⁸ Art. 4, c. 5, Art. 6, c. 7 e art. 7, c. 7, l. 124/2007. Prima del 2007, il Sismi ed il Sisde dipendevano rispettivamente dal Ministro per la difesa e dal Ministro dell'interno i quali ne determinavano l'ordinamento

delegare parte delle sue attribuzioni, con esclusione di quelle esercitate in via esclusiva, ad un sottosegretario ovvero ad un ministro senza portafoglio, istituendo così l'Autorità delegata". Questa ha il compito di affiancare il capo del Governo nell'espletamento delle sue responsabilità ed ha l'obbligo di informarlo costantemente sulle modalità di esercizio delle funzioni delegate⁹. D'altra parte, se la l. 124/2007 ha attribuito al *premier* il coordinamento del sistema della politica informativa, essa ha attribuito al Cisir la funzione di definire l'indirizzo generale dei servizi di informazione¹⁰. Questo organo collegiale è presieduto dal *premier* e composto per legge dall'autorità delegata (ove prevista), ministri dell'interno, degli esteri, della difesa, dell'economia e finanze e dello sviluppo economico e dal direttore del Dis in funzione di segretario ed è aperto alla partecipazione di altre figure, a discrezione del capo del Governo¹¹.

Infine, sotto il terzo profilo, la l. 124/2007 ha introdotto accanto al controllo politico e giurisdizionale sul sistema di informazioni, due tipi di controllo amministrativo. Da un lato si è previsto che il Dis avrebbe dovuto verificare la rispondenza dell'attività delle due agenzie alle esigenze di informazioni, prevedendo in sostanza una verifica tra gli obiettivi definiti dagli organi politici ed i risultati conseguiti, secondo una logica di "performità". Dall'altro si è previsto che sarebbe stata competenza del Dis effettuare i controlli di conformità delle attività di informazione per la sicurezza alle leggi, ai regolamenti, alle direttive ed alle disposizioni del presidente del Consiglio dei ministri attraverso un apposito ufficio ispettivo¹².

2. I servizi di informazione tra governo e parlamento

2.1 Il presidente del Consiglio dei ministri

Come si è accennato, la riforma del 2007 ha posto al centro del disegno organizzativo e funzionale dei servizi di informazione il presidente del Consiglio dei ministri. Egli è l'unico responsabile del coordinamento della politica generale dell'informazione per la

e ne nominavano i direttori e gli altri funzionari (Art 4, c. 2 e art. 6, c. 2, l. 801/1977). Nondimeno, occorre menzionare che l'altro organo di coordinamento delle politiche di informazioni e di sicurezza è costituito dal c.d. Cisir tecnico. Dal 2012 si è infatti istituito un tavolo di lavoro composto dai direttori dei servizi e dai dirigenti di vertice dei dicasteri rappresentati presso il Cisir che, avendo compiti di natura istruttoria, consultiva e di valutazione è diventato un organo di supporto al Cisir "politico". Cfr. A. Montagnese e C. Neri, *Ibidem*, p. 6

⁹ Art. 3, l. 124/2007. D'altra parte il presidente del Consiglio avrebbe mantenuto la possibilità di avocare l'esercizio di alcune o di tutte le attribuzioni al sottosegretario.

¹⁰ Art. 5, c. 2, l. n. 124/2007

¹¹ Art. 5, c. 3, l. 124/2007. È importante sottolineare che alle sedute del comitato possono essere invitati a partecipare, senza diritto di voto, altri membri del Consiglio dei ministri, i direttori Aise e dell'Aisi, nonché altre autorità civili e militari di cui si ritenga necessaria la presenza (art. 5, c. 5, l. 124/2007).

¹² Art. 4, c. 3, lett. "a" e "i", l. 124/2007. Il controllo sugli atti o sui procedimenti è un tipico esempio di controllo di regolarità, cioè è un controllo volto all'ispezione di alcuni comportamenti sotto il profilo della rispondenza alle regole che li disciplinano; il controllo di verifica sugli obiettivi (c.d. valutazione dei risultati) consiste un'azione retrospettiva (cioè che agisce sulla base di ciò che è stato o non è stato fatto) finalizzata ad un apprendimento organizzativo dei decisori politici, tale da comportare eventualmente una modifica del processo decisionale originariamente ideato. Per ulteriori approfondimenti in merito si consenta un rimando a A. Lippi e M. Morisi, *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 225 e ss ed in special modo pp. 232-238

sicurezza¹³ e, d'altra parte, è responsabile dell'"alta direzione" del sistema, la quale si concretizza, ad esempio, nel potere di nomina e di revoca dei vertici del Dis e delle agenzie¹⁴ e nella facoltà di emanare direttive per l'organizzazione ed il funzionamento del sistema di intelligence¹⁵.

Il disegno istituzionale sotteso agli interventi del 2007 è sicuramente coerente con le esigenze di rapidità decisionale e di affidamento del coordinamento della politica di informazione ad un così come consigliato dalla Corte Costituzionale già nella sentenza 86/1977¹⁶. D'altra parte, il ruolo del presidente del Consiglio così come delineato dalla l. 124/2007 rientra nelle attribuzioni ex art. 95 Cost: la Carta attribuisce al presidente del Consiglio la responsabilità della direzione della politica generale del Governo ed al correlativo mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo (art. 95, c. 1 Cost) così che sembra pacifico attribuirgli la responsabilità in merito al coordinamento della politica di informazione di sicurezza della Repubblica. Del resto, occorre notare come la legge 23 agosto 1988, n. 400 si limitò a predisporre che il presidente avrebbe «esercitato le attribuzioni conferitegli dalla legge in materia di servizi di sicurezza e segreto di stato»¹⁷, rimandando alla legge ordinaria la specificazione.

In ogni caso, risulta problematico l'assetto dei poteri conferiti dalla l. 124/2007 al presidente del Consiglio in relazione alle attribuzioni del Consiglio dei ministri, sancite dalla stessa l. 400/1988. La scelta della l. 400/1988, di chiaro segno collegiale, fu quella di attribuire al Consiglio dei ministri la competenza di determinare la politica generale del Governo e, ai fini della sua attuazione, l'indirizzo dell'azione amministrativa deliberando su qualsiasi altra questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le due Camere (art. 94 Cost.). Il grande assente del disegno organizzatore dei servizi di informazione risulta però essere infatti proprio il Consiglio dei ministri. Se si considera la politica di informazione e di sicurezza come parte della politica generale del Governo, risulta abbastanza ovvio che, indipendentemente dalle attribuzioni del presidente (le quali dovrebbero e sono essere orientate al coordinamento ed al mantenimento dell'omogeneità dell'indirizzo politico), il Consiglio dei ministri dovrebbe essere coinvolto in questi processi decisionali, mentre nell'attuale disciplina questa possibilità viene resa meramente eventuale ponendo la decisione in capo al *premier*. D'altra parte, è la l. 124/2007 a fornire una soluzione a questo problema (pur senza risolverlo compiutamente) permettendo al presidente del Consiglio

¹³ Art. 1, c. 1, lett. "b" e "c", l. 124/2007

¹⁴ Art. 1, c. 1, lett. "d" e "e", l. 124/2007

¹⁵ Art. 1, c. 3, l. 124/2007

¹⁶ Nello specifico, anche se la sentenza della Corte Costituzionale riguardava la competenza a individuare quali atti o atti dovessero rimanere segreti spettasse agli organi supremi dello Stato, a giudizio della Corte « quando si pongono problemi che attengono alla sicurezza nazionale come sopra intesa si è al vertice delle attività di carattere pubblico e perciò dinanzi ad attività che tutte le altre sovrastano e condizionano [...] Torna qui applicabile senz'altro il disposto dell'art. 95, primo comma, della Costituzione, in virtù del quale il Presidente del Consiglio dei ministri "dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile" ». Il legame viene ricordato da T. F. Giupponi, *Servizi di informazione e segreto di Stato*, cit., pp. 1686

¹⁷ Art. 5, c. 2, lett. "g" l. 400/1988

di chiamare a partecipare al Cisir altri componenti del Consiglio dei ministri (anche a seguito di una loro richiesta, ma senza diritto di voto)¹⁸.

Da quanto detto risulta che il presidente del consiglio assume le vesti di coordinatore politico ed amministrativo dell'intero sistema di informazioni e sicurezza in qualità sia del suo ruolo di vertice del Cisir che, di fatto, delibera il fabbisogno informativo dei servizi, sia per le sue competenze amministrative di tipo organizzativo oltre che funzionale che sono tali da renderlo il superiore gerarchico sia dell'"autorità delegata" sia di qualsiasi altro organo di direzione amministrativa dei servizi. Specificati i caratteri che rendono la figura del capo del Governo centrale nell'organizzazione e nel funzionamento dei servizi di informazione, va sottolineato come questo operato venga sottoposto alla verifica del Parlamento. Nell'ordinamento italiano, ciò avviene non solo tramite il rapporto di fiducia che intercorre tra il Governo nel suo complesso ed entrambe le Camere ma soprattutto attraverso un controllo politico affidato alla possibilità di istituire commissioni di inchiesta nonché all'attività di un organo parlamentare bicamerale con precipua competenza in merito.

2.2 Il controllo parlamentare

Il controllo politico sulle attività dei servizi di informazione è esercitato dalla due Camere attraverso due tipi di strumenti: quelli generalmente previsti per le attività informative, di indirizzo e di controllo e tramite un apposito organo parlamentare che dal 2007 ha assunto la denominazione di Comitato parlamentare per la sicurezza della

¹⁸ Art. 5, c. 5, l. 124/2007. Il grande assente della l. 124/2007 è infatti il Consiglio dei ministri: la legge attribuisce al Cisir, in quanto organo specialistico, quasi un consiglio di gabinetto sui generis, la funzione di consulenza, proposta e deliberazione sugli indirizzi e sulle finalità della politica di informazione per la sicurezza (art. 5, c. 1, l. 124/2007). La soluzione della l. 124/2007 è interessante, ma sostanzialmente insufficiente – a nostro avviso - a compensare la mancanza di competenze o di controllo del Consiglio dei ministri in merito alla formulazione delle politiche informative. La partecipazione dei ministri non previsti dalla l. 124/2007 al Cisir è infatti sottoposta all'apprezzamento del presidente del Consiglio, il quale potrebbe evitare di estendere l'invito alla partecipazione delle riunioni alle quali, in ogni caso, è difficile che possano partecipare tutti i membri del Consiglio. D'altra parte, non esiste alcun obbligo in capo al presidente del Consiglio, quanto piuttosto una regola di correttezza istituzionale, relativamente all'informare il Consiglio dei ministri relativamente alle linee adottate nel Cisir o in esercizio delle sue attribuzioni conferite dalla l. 124/2007. La scelta del legislatore è sicuramente comprensibile: la scelta di affidare al *premier* e non al Consiglio dei ministri la competenza sui servizi di informazione è funzionale alle esigenze di tempestività ed immediatezza di intervento in situazioni che, come dimostrano questi mesi, necessitano di un indirizzo politico e di un input informativo sicuramente celere. Purtroppo, la mancanza di coinvolgimento del Consiglio dei ministri nella gestione dei servizi di informazione rimane assai problematica. Non solo è il Consiglio dei ministri a deliberare sulla politica generale del Governo (con ciò facendo assumere la responsabilità sull'operato del governo in capo a tutti i membri del consiglio dei ministri) ma, nondimeno, la soluzione di coniugare tempestività ed immediatezza con il coinvolgimento del Consiglio è prevista tramite la convocazione d'urgenza (art. 6, d.p.c.m. 10 novembre 1993 - Regolamento interno del Consiglio dei ministri). D'altro canto, un'ipotesi interpretativa differente sottesa al disegno della l. 124/2007 potrebbe essere quella che giustifica l'attribuzione in capo al Cisir ed al *premier* delle responsabilità generali sulla politica informativa in base all'alto numero dei membri di Consiglio dei ministri il quale, ancora nella XVI legislatura era lontano dal disegno del d. lgs 300/1999. Dato che la composizione del Cisir risulta più ridotta (9 membri tra ministri coinvolti, autorità delegata e segretario) rispetto a quella del Consiglio dei ministri, la probabilità che uno dei suoi membri violi il vincolo di riservatezza delle riunioni, compromettendo l'azione stessa dei servizi, è più bassa di quella che si avrebbe coinvolgendo il Consiglio dei ministri.

repubblica (Copasir), erede del Comitato parlamentare di controllo (Copaco) istituito nel 1977¹⁹.

Per quanto riguarda il sindacato ispettivo del Parlamento, da un lato assumono particolare rilevanza le interrogazioni e le interpellanze anche se sono le indagini conoscitive e le commissioni di inchiesta parlamentari a costituire gli strumenti più penetranti in materia. L'esperienza italiana si mostra particolarmente interessante dato che alcune commissioni di inchiesta furono istituite prima ancora della l. 801/1977 con la conseguenza che rappresentarono il primo strumento di controllo politico sull'attività dei servizi di informazione. A tal riguardo, devono essere citate la commissione sulla strage di fiumicino (l. 325/1961), quella sugli eventi del giugno-luglio 1964 (l. 93/1969). Nondimeno, anche dopo la l. 801/1977 continuarono ad essere istituite commissioni di inchiesta connesse all'attività dei servizi di informazione e, in questo senso, va citata quella sul terrorismo e stragi attiva sia nella X legislatura (l.172/1988) e rinnovata più volte²⁰.

Dall'altro la l. 124/2007 ha previsto, anche in considerazione della peculiarità della disciplina sui servizi di informazione e sul segreto di Stato, che sia il Copasir a possedere peculiari competenze e strumenti in ordine alla verifica del funzionamento del sistema nazionale di informazione per la sicurezza della Repubblica. Il Comitato è composto da cinque deputati e cinque senatori, nominati pochi giorni dopo l'inizio di ogni legislatura dai presidenti delle Camere, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, con la particolarità che deve essere rispettata la rappresentanza paritaria dalla maggioranza e delle opposizioni²¹. Rispetto al Copaco, quindi, il comitato è caratterizzato da una presenza più forte delle opposizioni nei lavori in modo tale da garantire, almeno potenzialmente, l'effettiva funzione di controllo rispetto all'operato dell'esecutivo. In questo senso va anche la disposizione che statuisce come il presidente del comitato deve essere eletto con maggioranza assoluta tra i membri espressione delle opposizioni²², facendo emergere uno dei rari casi in cui presidenza di organi parlamentari è specificatamente attribuita alle opposizioni in funzione di garanzia e di funzionalità²³.

Al Copasir è attribuito il compito di verificare « in modo sistematico e continuativo » che l'attività del sistema di informazione rispetti la Costituzione e le leggi della

¹⁹ La dottrina non mancò di sottolineare come il Copaco fosse sostanzialmente inadatto a svolgere le sue funzioni di controllo sugli apparati dei servizi di sicurezza sia a causa della sua composizione sia in ordine alla suoi poteri. Questo non venne ritenuto in grado di esercitare le sue funzioni di controllo perché la sua composizione, che rifletteva quella della maggioranza delle due Camere, non gli avrebbe consentito di porsi come potere neutrale di fronte al Governo quanto un potere partigiano accondiscendente con l'esecutivo. Da un altro punto di vista, il maggior potere del Comitato venne rintracciato nella possibilità di riferire alle Camere la presunta infondatezza dell'opposizione del segreto di stato da parte del presidente del Consiglio per le conseguenti (ed eventuali) sanzioni politiche. P. Rivello, *I poteri del Comitato Parlamentare. Dal controllo dei Servizi alla tutela del segreto di Stato*, in Gnosis, fasc. 2, 2010

²⁰ Istituita nuovamente nella seguente legislatura (l. 499/1992) e prorogata con la l. 538/1995 e poi con l. 646/ 1996. Ad ogni modo, se l'impegno bicamerale in merito fu ampio, l'unica commissione monocamerale fu quella relativa alla lotta al terrorismo e stragi (delib. Camera dei deputati 23 ottobre 1986).

²¹ Art. 30, c. 1, l. 124/2007

²² Art. 30, c. 3, l. 124/2007

²³ Un caso analogo è costituito dalla presidenza della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (l. 14 aprile 1975, n. 14) che, per prassi, è affidata ad un esponente dei gruppi di opposizione.

Repubblica²⁴ e che le attività di informazione svolta da organismi pubblici non appartenenti al sistema di informazione per la sicurezza siano rispondenti ai principi della l.124/2007²⁵. A tal fine, ad esso è garantito un ampio potere di audizione oltre che importanti prerogative in materia di controllo degli atti, documenti ed informazioni. Sotto il primo punto di vista, è il presidente del Consiglio a costituire il principale, benché non l'unico, interlocutore del Comitato. La legge prevede che il presidente del consiglio venga periodicamente udito dal Comitato, così come sono convocabili in audizione l'autorità delegata, i membri del Cisir e, soprattutto, i direttori del Dis, dell'Aisi e dell'Aise. Inoltre può essere convocata qualsiasi altra persona "non appartenente al sistema di informazione « in grado di fornire elementi di informazione o di valutazione ritenuti utili al fini dell'esercizio del controllo parlamentare »²⁶ e, solo in casi eccezionali, possono essere convocati in audizione gli stessi dipendenti del sistema di informazione²⁷. Per quanto riguarda invece l'acquisizione autonoma di atti, documenti ed informazioni, la l. 124/2007 permette al Comitato di ottenere anche documenti o atti appartenenti a procedimenti e inchieste in corso interfacciandosi all'autorità giudiziaria o a qualsiasi altra autorità inquirente (come, ad esempio, le commissioni di inchiesta parlamentari)²⁸ ed una simile capacità di acquisizione dei documenti vale anche nei confronti degli appartenenti al sistema di sicurezza e della pubblica amministrazione²⁹.

D'altra parte, la l. 124/2007 disciplina con dettaglio anche gli "obblighi di comunicazione" al Copasir i quali, nuovamente, sorgono principalmente in capo al presidente del Consiglio. Egli deve trasmettere al Comitato, almeno ogni sei mesi, una relazione sull'attività dei servizi recante un'analisi della situazione ed un elenco dei pericoli per la sicurezza oltre che sull'andamento della gestione finanziaria del Dis e dei servizi relativa al semestre considerato³⁰.

Infine, le competenze del Comitato sono anche di tipo consultivo: questo ha la competenza di esprimere pareri – obbligatori ma non vincolanti - sugli schemi di regolamenti attuativi della l. 124/2007 nonché su ogni altro schema di decreto o di regolamento concernente l'organizzazione e lo stato del contingente speciale dei servizi di informazione. Nondimeno, il Copasir esprime lo stesso tipo di pareri anche sulle delibere del Cisir in materia di ripartizione delle risorse per finanziare i servizi e deve

²⁴ Art. 30, c. 2, l. 124/2007

²⁵ Art. 30, c. 2 bis, l. 124/2007

²⁶ Art. 31, c. 3, l. 124/2007

²⁷ Art. 31, c. 1 e c. 2, l. 124/2007. Con la precisazione che nell'ultimo caso il Comitato deve trasmettere la delibera al presidente del Consiglio, il quale può opporsi allo svolgimento dell'audizione per giustificati motivi e sotto la propria responsabilità.

²⁸ Art. 31, c. 5 l. 124/2007. Tra l'altro la l. 124/2007 prevede altresì che quando il Copasir richieda informazioni, atti o documenti alle commissioni parlamentari di inchiesta assoggettati al vincolo del segreto funzionale, questo non può essere da queste opposto (art. 31, c. 12, l. 124/2007)

²⁹ Art. 31, c. 7 l. 124/2007. In questi casi il comitato può chiedere la documentazione ma nel caso in cui la trasmissione di una comunicazione o di un documento possa pregiudicare la sicurezza della repubblica, l'incolumità di fonti informative o degli stessi appartenenti ai servizi di informazione ovvero i rapporti con gli stati esteri il destinatario della richiesta può opporre il vincolo di riservatezza al Comitato. A questo punto però il Copasir può desistere ovvero insistere sulla richiesta di acquisizione: in quest'ultimo caso la questione viene sottoposta all'apprezzamento del presidente del Consiglio. Ancora, qualora il presidente decida di che l'esigenza di opposizione sia fondata ed il Copasir ritenga diversamente, o quando non giunga alcuna decisione dal capo del Governo entro 30 giorni, il Comitato deve riferire ad entrambe le Camere al riguardo (art. 31, c. 14 e c. 15, l. 124/2007).

³⁰ Art. 33, c. 1 e c. 7, l. 124/2007

essere preventivamente informato dal presidente del Consiglio relativamente alle nomine di direttore e dei vice-direttori generali del Dis, dell'Aisi e dell'Aise³¹.

In sostanza, la l. 124/2007 ha istituito una piattaforma sulla quale il Copasir ed il presidente del Consiglio possono dialogare con la possibilità di ampliare il dibattito anche all'apprezzamento politico delle Camere intese come *plenum*. Infatti, la divergenza di opinione del tra il Comitato e ed il *premier* dovrebbe, almeno in teoria, promuovere un dibattito più ampio all'interno di ciascuna delle due Camere, durante il quale la dialettica tra forze di maggioranza e forze di opposizione potrebbe, in teoria, produrre conseguenze politiche sul rapporto di fiducia con il Governo. Nondimeno, si è anche visto che la l. 124/2007 istituisce occasioni di incontro e di periodico dialogo tra l'organo responsabile del mantenimento dell'omogeneità dell'indirizzo politico ed amministrativo dei servizi di informazione e di sicurezza ed il Copasir. È questa la caratteristica del Copasir, da intendersi come organo capace di intrattenere un rapporto privilegiato con gli interlocutori dell'esecutivo, impersonando idealmente il principe che si fa custode dei difensori della Repubblica.

Rispetto a questo quadro, il d.l. 174/2015, come modificato dalla l. 198/2015, interviene alterando alcuni elementi di questo rapporto istituzionale. Da un lato essa attribuisce al *premier*, ma nei soli casi di « situazioni di crisi o di emergenza all'estero che coinvolgano aspetti del sistema di sicurezza o per la protezione di cittadini italiani all'estero »³² il potere di emanare disposizioni per l'adozione di misure di intelligence (ai sensi dell'art. 1, c. 3 l. 124/2007) con la specifica cooperazione di forze speciali della difesa. È importante rilevare che il presidente del Consiglio può emanare tali disposizioni solo dopo aver acquisito il parere del Copasir, il quale deve essere interpellato prima di qualsiasi decisione in merito. Nondimeno, le disposizioni della legge chiudono il circuito della responsabilità dell'operato dell'esecutivo prevedendo che il Comitato debba essere informato dal presidente del Consiglio rispetto alle misure adottate in casi di emergenza o nei casi previsti dal decreto legge entro trenta giorni dalla conclusione delle operazioni in oggetto³³. Inoltre, nelle fattispecie sopracitate, si stabilisce inoltre che il Cisir può essere convocato dal presidente del Consiglio con funzioni di « consulenza, proposta e deliberazione »³⁴ seguendo la prospettiva prevista dalla l. 124/2007, confermandone cioè la qualifica di organo di indirizzo e di supporto alle decisioni del presidente.

Il disegno della l. 198/2015 sembra quello di ampliare ulteriormente i poteri del presidente del Consiglio prevedendo in ogni caso il coinvolgimento del Copasir ed eventualmente del Cisir. In altri termini, è plausibile ipotizzare che il legislatore abbia cercato di rafforzare i due pilastri della disciplina di intelligence, cioè la variabilità di strumenti operativi in capo al presidente del Consiglio ed il controllo parlamentare, nel tentativo di evitare una "fuga in avanti" delle prerogative del Governo.

³¹ Art. 32, l. 124/2007. Inoltre, il presidente del Consiglio deve informare il Copasir relativamente alle operazioni condotte dai servizi nelle quali siano state poste in essere condotte previste dalla legge come reato ma esclusivamente autorizzate ai sensi dall'art. 18 della l. 124/2007 o dall'art. 4 del d.l. 144/2005.

³² Art. 7 bis, c. 1, d.l. 174/2015

³³ Art. 7 bis, c. 2, d.l. 174/2015

³⁴ Art. 7 bis, c. 5, d.l. 174/2015

Nondimeno, prevedendo un parere del Copasir prima di qualsiasi intervento in merito del presidente del Consiglio, è dubbio che il legislatore abbia cercato di far diventare il Copasir un organo di indirizzo politico. Pur tuttavia, attraverso le disposizioni della l. 198/2015 ed in precipuo riferimento alle fattispecie di crisi o di eventi del tutto eccezionali, sembra potersi prefigurare un rapporto tra i due organi non più improntato solamente al controllo, ma volto al rafforzamento ed all'istituzionalizzazione di una vera e propria collaborazione che possa portare alla corresponsabilità dei due organi di fronte al Parlamento proprio nelle situazioni di maggiore gravità.

3. Spunti conclusivi sul controllo parlamentare al bivio delle riforme costituzionali

Giunti a questo punto della trattazione, ci si può chiedere quali potrebbero essere gli effetti sulla composizione del Copasir e, quindi sull'esercizio delle sue funzioni, della legge di revisione della Costituzione approvata lo scorso 12 aprile 2016³⁵. In caso di esito positivo del referendum, la modifica dell'assetto bicamerale da paritario a differenziato impatterebbe direttamente sulla composizione dell'organo e da ciò potrebbero derivare alcuni problemi di ordine costituzionale oltre che pratico.

Un primo ordine di interrogativi riguarda la compatibilità tra le funzioni esercitate dal Copasir e le competenze dell'eventuale nuovo Senato. Da un lato infatti il Comitato è istituito al fine di sorvegliare il sistema nazionale di informazione e di sicurezza della Repubblica, un ambito di funzioni pubbliche di competenza dello Stato; dall'altro il Senato diventerebbe una camera di rappresentanza delle autonomie territoriali, esercitando le funzioni di « raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica » lasciando invece alla Camera l'esercizio della « funzione di indirizzo politico e quella di controllo dell'operato del Governo »³⁶. Quindi, in assenza di ulteriori indicazioni, il Senato sarà legittimato a partecipare alle funzioni di verifica del sistema di informazione, tramite la designazione di alcuni suoi membri al Copasir? La risposta, anche a causa delle nuove funzioni del Senato non può che essere al momento avvolta dall'incertezza³⁷.

Ammettendo poi la compatibilità tra le funzioni del Senato e quelle del Copasir, un secondo ordine di problemi si riferirebbe alla composizione del Comitato ed all'esercizio delle sue funzioni. Come si può intuire, mutando la composizione del Senato, la legge di riforma costituzionale causerebbe, a legislazione vigente, anche una mutazione della composizione del Copasir, il quale sarebbe composto dai deputati e dai senatori, nella veste di rappresentanti delle autonomie territoriali (cioè da sindaci o consiglieri regionali), i quali porterebbero altresì in "dote" al Comitato una continua trasformazione

³⁵ Pubblicata in G.U. (Serie Generale) n. 88 del 15 aprile 2016

³⁶ Art. 1, A.S. 1429-D

³⁷ In effetti, dato che l'attuale disciplina dei servizi di informazione non fa riferimento né alle Regioni né agli enti locali, sembra ritersi confermata la competenza statale della disciplina. Nondimeno, il Senato potrebbe entrare a far parte della disciplina sui servizi di informazione in base al principio che esso « valuta le politiche pubbliche » e « l'attività delle pubbliche amministrazioni » (art. 1, A.S. 1429-D). Sia nel caso in cui il Senato, con modalità e strumenti ancora da definire, provveda a valutare le politiche di fabbisogno informativo espresse in sede del Cisir ovvero dal *premier*, sia nel caso in cui la sua attività sia incentrata propriamente sulla valutazione delle pubbliche amministrazioni potrebbe aver titolo di conservare le sue attribuzioni in merito alla vigilanza dei servizi di informazione.

della sua composizione. Se infatti attualmente è previsto che a distanza di venti giorni i presidenti delle due Camere nominino i componenti del Copasir, un Senato composto dai rappresentanti delle autonomie territoriali la cui durata di mandato « coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono eletti »³⁸ non può che prospettare una composizione del Comitato mutevole per la metà dei suoi componenti, a fronte di una relativa stabilità dei deputati. Un altro problema è poi l'espressione della presidenza del Comitato, celebrata come un elemento di garanzia oltre che di funzionalità dell'organo. A tal riguardo, occorre sottolineare come, in presenza di una rappresentanza politica simile tra le due Camere, risulta più facile identificare i gruppi di maggioranza (quelli che sostengono il governo) e quelli di opposizione in entrambi consessi così che la loro rappresentatività in seno al Copasir risulta più immediata e la scelta del presidente avvolta da meno incertezze. Invece, con l'entrata in vigore della legge di riforma costituzionale, questo procedimento potrebbe risultare più difficoltoso, non tanto in riferimento alla Camera dei deputati (in forza degli effetti della l. 6 maggio 2015, n. 52 – Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati, c.d. *Italicum*) quanto al Senato. Questo non solo perché questo non sarebbe più partecipe al rapporto di fiducia con il Governo, ma perché al momento non è possibile identificare una futura configurazione o ampiezza dei gruppi parlamentari, i quali potrebbero essere composti, ad esempio, sulla base di differenziazioni partitiche ovvero in base alla rappresentanza geografica. Di conseguenza, quale criterio dovrebbe essere seguito per designare i rappresentanti del Senato presso il Copasir? Solo nel primo tra i casi citati sarebbe infatti possibile indentificare gruppi di opposizione similari tra Camera e Senato, permettendo un'agevole scelta del presidente del Comitato.

In conclusione, si può affermare che il controllo parlamentare sull'attività dei servizi di informazione, si trovano di fronte ad contesto istituzionale sottoposto a grandi trasformazioni. Da un lato la riforma costituzionale potrebbe mutare alcune delle sue caratteristiche strutturali del Copasir ed ampliare ulteriormente i profili di competenza del *premier*, mentre dall'altro non sembra potersi pregiudicare il mutuo riconoscimento di ruoli tra il Copasir ed i vertici del sistema di informazione, progressivamente volti alla collaborazione più che al semplice sindacato ispettivo. In ogni caso, sembra allontanarsi la stagione in cui il processo di trasformazione dell'intelligence nazionale appariva nella sua fase conclusiva³⁹, e questo soprattutto a causa degli ulteriori interventi legislativi in materia, il che porta a concludere che la contestualizzazione della disciplina all'eventuale nuovo assetto istituzionale sarà un compito che meriterà grande attenzione dato che occorrerà salvaguardare le specificità di un sistema che ha saputo svilupparsi delicato equilibrio tra poteri dello Stato.

** Allievo Ordinario, Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, Pisa.

Dottore in Scienze della Politica e dei processi decisionali, Scuola di Scienze Politiche "Cesare Alfieri", Università degli Studi di Firenze.

e. mail. massimiliano.malvicini@gmail.com

³⁸ Art. 2, A.S. 1429-D

³⁹ A. Montagnese e C. Neri, *L'evoluzione della sicurezza nazionale italiana*, cit., p. 16

Bibliografia

- G. Campanelli, *Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica nella legge 3 agosto 2007 n. 124*, in Quaderni costituzionali, fasc. 2, 2008, pp. 372-374
- P. A. Capotosti, ad vocem *Presidente del Consiglio dei ministri*, in Enciclopedia del diritto, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986
- M. Cotta, ad vocem *Parlamento*, in Dizionario di Politica, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino, Utet, 2004, pp. 666-675
- T. F. Giupponi, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in Studi in onore di Luigi Arcidiacono - Vol. IV, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 1677-1751
- A. Lippi e M. Morisi, *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2005
- A. Massera, ad vocem *Servizi di informazione e di sicurezza*, in Enciclopedia del diritto, XLII, Milano, Giuffrè, 1990
- A. Montagnese e C. Neri, *L'evoluzione della sicurezza nazionale italiana*, in www.sicurezzanazionale.gov.it
- G. Pitruzzella, *Il presidente del Consiglio dei ministri*, Padova, Cedam, 1986, pp. 352-355
- A. Predieri, ad vocem *Presidente del Consiglio dei ministri*, in Enciclopedia giuridica, XXIV, Roma, Treccani
- M. Renato, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in A.A.V.V. Diritto parlamentare, Milano Giuffrè, 2011², pp. 335-380
- P. Rivello, *I poteri del Comitato Parlamentare. Dal controllo dei Servizi alla tutela del segreto di Stato*, in Gnosis, fasc. 2, 2010
- M. Savino, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, in Giornale di diritto amministrativo, fasc. 2, 2008, pp. 121-131
- A. Soi, *L'intelligence italiana a sette anni dalla riforma*, in Forum Quad. Cost., 3 settembre 2014, pp. 1-5
- C. Scajola, *Servizi segreti verso la riforma*, in Gnosis, fasc. 1, 2007