

ATTUALITÀ

Intelligence e segreto di Stato nella legge n. 133 del 2012

Gino Scaccia

SOMMARIO: 1. I motivi ispiratori della legge n. 133 del 2012 e le modifiche introdotte nel Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR). – 2. Il controllo parlamentare sul segreto di Stato dopo la legge n. 133 del 2012.

1. I motivi ispiratori della legge n. 133 del 2012 e le modifiche introdotte nel Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR). – La legge 3 agosto 2012, n. 133 (pubblicata nella G.U. 10 agosto 2012, n. 186), ha introdotto limitate, ma importanti modifiche alla disciplina del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e del segreto di Stato recata dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. I motivi che hanno indotto il legislatore a ritoccare la legge n. 124 dopo soli cinque anni sono essenzialmente tre: l'evoluzione tecnologica sempre più incalzante, che modifica repentinamente i fronti e gli strumenti di minaccia della sicurezza nazionale e richiede l'adeguamento delle strutture informative; la crisi finanziaria, che ha spinto verso la razionalizzazione sul piano operativo dei servizi di *intelligence* allo scopo di migliorarne l'efficienza e ridurre i costi; la necessità di intensificare le forme di vigilanza e di controllo del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir), anche alla luce di importanti pronunce della Corte costituzionale che hanno riconosciuto ad esso il pieno ed esclusivo controllo di merito sull'opposizione e la conferma del segreto di Stato.

La finalità di adeguare l'attività di *intelligence* agli sviluppi tecnologici si coglie nel rilievo conferito alla sicurezza informatica nazionale. La relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza presentata nel 2011 al Parlamento dal Dipartimento per le informazioni e la sicurezza presso la Presidenza del Consiglio (DIS) aveva evidenziato che la minaccia cibernetica è ormai «fattore di rilevante incidenza sulle politiche di sicurezza dei Paesi e delle organizzazioni internazionali» e per questo è una le priorità degli apparati informativi e di sicurezza. L'art. 1 della legge n. 133 risponde a questa preoccupazione, affidando al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di impartire direttive al DIS e ai ser-

vizi di informazione per la sicurezza, acquisito il parere del Copasir «per rafforzare attività informative concernenti la protezione di infrastrutture critiche materiali e immateriali, con particolare riferimento alla protezione cibernetica e alla sicurezza informatica nazionale». L'accresciuta importanza della dimensione *cyber* è formalizzata dall'art. 9 della legge in esame (modificativo dell'art. 38 della legge n. 124 del 2007), il quale prevede che la relazione annuale presentata dal DIS al Parlamento sia accompagnata da un documento di sicurezza nazionale relativo alla ricognizione delle attività di protezione di infrastrutture critiche materiali e immateriali, protezione cibernetica e sicurezza informatica.

Il secondo degli obiettivi perseguiti dalla legge n. 133 – il contenimento dei costi – è assicurato dalle norme che hanno conferito più intensi poteri di direzione e di coordinamento al DIS. La legge n. 124 del 2007 – superando la logica separatista fino ad allora dominante nel comparto *intelligence* – ha attribuito al Dipartimento la funzione di ricondurre ad unità le attività di ricerca informativa e di analisi autonomamente svolte dall'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) e dall'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) nonché di assicurare lo scambio informativo con le Forze armate e di polizia e di creare un *network* di informazioni raccolte dalle amministrazioni dello Stato e da soggetti non professionali quali gli enti di ricerca, anche privati.

Queste funzioni di coordinamento, particolarmente importanti allorché un'Agenzia svolga la propria attività all'interno della circoscrizione territoriale di competenza dell'altra, sono state ora rinsaldate. Al DIS sono infatti affidati, da un lato, il coordinamento delle attività di ricerca informativa dirette a rafforzare la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionali; dall'altro, la gestione unitaria degli approvvigionamenti e servizi logistici comuni dell'AISE e dell'AISI. Con scelta che, rendendo necessarie forme più strette di collaborazione fra DIS e Agenzie, potrà contribuire a superare definitivamente mai del tutto abbandonate logiche separatiste che di certo non concorrono alla migliore funzionalità delle strutture di *intelligence*.

Gli specifici obiettivi operativi del sistema SISR si inseriscono in un più generale disegno normativo rivolto a valorizzare l'attività di *intelligence* quale autonoma funzione di governo. Tale *ratio* è visibile nell'art. 2 della legge in commento, che ha reintrodotto nell'art. 3 della legge n. 124, al comma 1-bis, la previsione – presente nel testo originario della legge ma espressamente abrogata nel 2008¹ – secondo cui «L'Autorità delegata non può esercitare funzioni di governo ulteriori rispetto a quelle ad essa delegate dal Presidente del Consiglio dei ministri (...)».

¹ L'abrogazione è stata disposta dal comma 21 dell'art. 1 del decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85 (Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 luglio 2008, n. 121.

Quando non era previsto un vincolo di “esclusività” del mandato in capo all’Autorità delegata, la delega presidenziale “sui servizi” si sommava alle ulteriori deleghe conferite dal Consiglio dei ministri a un Sottosegretario o a un Ministro. Ora, invece, il Presidente del Consiglio, non potendo intestare le funzioni di direzione e coordinamento del sistema SISR a un Ministro o Sottosegretario già titolare di altre deleghe, dovrà proporre al Presidente della Repubblica la nomina di un apposito Ministro senza portafoglio o di un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio cui attribuire successivamente, con proprio atto, le funzioni di Autorità delegata². Nel dotare l’Autorità delegata di un rango politico “autonomo” – e non più “derivato” – la norma in esame pare ispirarsi all’idea che la funzione di direzione e coordinamento del sistema di informazione e sicurezza nazionale non sia secondaria o marginale rispetto alle altre attività dell’esecutivo, ma richieda, al contrario, un impegno totale e non divisibile con ulteriori deleghe governative. Potremmo dire, insomma, che le funzioni di governo relative all’*intelligence* si autonomizzano – tanto da non poter costituire l’oggetto di deleghe “frazionate” fra diversi membri del Governo³ – e coltivano l’ambizione di innervare l’intera azione esecutiva per fornire ad essa il supporto informativo necessario a migliorare la qualità e l’efficacia delle decisioni pubbliche.

Il terzo asse tematico della legge n. 133 consiste, come si è detto, nel potenziamento delle funzioni di vigilanza e di controllo politico esercitate dal Copasir, un organo bicamerale nel quale maggioranza e opposizione sono rappresentanti paritariamente e la cui Presidenza è affidata a un componente proveniente dai gruppi di opposizione (art. 30, comma 3, secondo periodo, legge n. 124). Giova premettere che il Comitato è chiamato istituzionalmente a 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» (art. 30, comma 2, legge n. 124).

L’area del controllo del Copasir è definita attraverso il riferimento alle «attività del Sistema di informazione per la sicurezza». Viene, dunque, impiegato dal legislatore un criterio soggettivo, il quale porta ad escludere dal sindacato le attività di *intelligence* svolte nei rispettivi ambiti di competenza dalle Forze ar-

² Ai sensi dell’art. 95, terzo comma, della Costituzione, la determinazione del numero, delle attribuzioni e dell’organizzazione dei ministeri deve avvenire con legge. L’istituzione di un eventuale ministero “per l’*intelligence*” richiederebbe, dunque, un atto legislativo.

³ In tal senso può essere interpretata, nell’art. 3, comma 1, della legge n. 124 del 2007, la previsione secondo cui «il Presidente del Consiglio dei Ministri (...) può delegare le funzioni che non sono ad esso attribuite in via esclusiva *soltanto* ad un Ministro senza portafoglio o ad un Sottosegretario di Stato». L’avverbio “*soltanto*” può infatti essere riferito al rango formale del destinatario della delega (non inferiore a un sottosegretario), ma anche alla indivisibilità del potere delegato fra più membri del Governo, donde il carattere infrazionabile della delega.

mate e dalle Forze di polizia. Questo criterio poteva dar luogo a qualche problema applicativo quando fosse riferito alle attività svolte da strutture che sono istituzionalmente chiamate ad agire «in stretto coordinamento» con AISI e AISE. È pertanto da salutare con favore la previsione dell'art. 5 della legge n. 133, che – inserendo nel menzionato art. 30 della legge n. 124 il comma 2-bis – ha esteso il contenuto dell'attività di sorveglianza del Comitato, assegnando ad esso il compito di accertare che le funzioni attribuite dalla legge al DIS, all'AISE e all'AISI non siano svolte da nessun altro ente, organismo o ufficio⁴ e di vigilare sul rispetto dei principi della legge n. 124 anche da parte degli organismi esterni al SISR che svolgono attività informativa “intrecciata” a quella dei Servizi. Sebbene non sia esplicitato nel testo, è chiaro qui il riferimento al Reparto informazioni e sicurezza dello Stato maggiore della difesa (RIS), che non è parte del Sistema di informazione per la sicurezza, ma opera alle dipendenze del Capo di Stato maggiore della difesa ed è dalla legge incaricato di svolgere «compiti di carattere tecnico militare e di polizia militare e in particolare ogni attività informativa utile al fine della tutela dei presidi e delle attività delle Forze armate all'estero» (art. 8, comma 2, legge n. 124).

In coerenza con la natura parlamentare del Copasir e con le funzioni di mero sindacato politico che sono ad esso affidate, il Comitato, nel caso riscontri l'esorbitanza delle attività poste in essere da organismi esterni al Sistema SISR dai limiti stabiliti dalla legge o l'interferenza della loro azione con le attività svolte dai Servizi di *intelligence*, non potrà di certo risolvere questi conflitti di “competenza” con proprie deliberazioni, ma dovrà limitarsi a darne comunicazione ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, perché quest'ultimo, nell'esercizio dei poteri di alta direzione della politica di sicurezza della Repubblica che la legge gli affida (art. 1 legge n. 124), attivi le procedure sanzionatorie o rimuova le ragioni del contrasto insorto fra le strutture informative.

Al Copasir sono state conferite anche nuove funzioni consultive che mirano ad assicurare una più ampia compartecipazione del Parlamento alla gestione del settore *intelligence* anche nella sua fase programmatica. In particolare, in base all'art. 7 della legge n. 133, modificativo dell'art. 32 della legge n. 124, il Comitato rilascia un parere obbligatorio non vincolante sia sul piano annuale delle attività dell'ufficio ispettivo istituito presso il DIS, con il compito di verificare la conformità alla legge delle attività di informazione per la sicurezza, sia sulle delibere del Comitato interministeriale per la Sicurezza della Repubblica (CISR) relative alla ripartizione tra DIS, AISE e AISI delle somme iscritte nell'unità provvisoria di base istituita nello stato di previsione del Ministero dell'economia per le spese del Sistema di informazione e sicurezza.

Il primo parere consente al Comitato di supportare il Governo, con il suo

⁴ Come prescrive l'art. 8, comma 1, della legge n. 124.

informato consiglio, nella individuazione delle priorità dell'azione ispettiva e al contempo di assicurare che essa resti immune da possibili "sviamenti" rispetto alla sua finalità propria.

Quanto al secondo parere, è necessario leggere il novellato art. 32 della legge n. 124 – che lo prevede – in connessione sistematica con gli artt. 1 e 29, comma 2, della medesima legge. L'art. 1 attribuisce in via esclusiva al Presidente del Consiglio dei ministri la determinazione dell'ammontare annuo delle risorse finanziarie per i servizi di informazione per la sicurezza e per il DIS; l'art. 29, per parte sua, dispone che, all'inizio dell'esercizio finanziario, gli stanziamenti per il SISR sono ripartiti dal Presidente del Consiglio tra DIS, AISE e AISI «previa deliberazione del CISR, sentiti i responsabili del DIS, dell'AISE e dell'AISI» e aggiunge che «di tale ripartizione e delle sue variazioni in corso d'anno, adottate con la stessa procedura, è data comunicazione al Comitato parlamentare».

La previsione, nel richiamato art. 32, di un'attività consultiva che deve esprimersi nella forma tipizzata del parere impedisce di fare luogo alla predetta comunicazione *ex post*, a meri fini informativi, come pure la lettura del richiamato art. 29 sembrava indicare. Un "parere successivo", infatti, tradirebbe la funzione propria dell'attività consultiva, che consiste nel fornire valutazioni e giudizi all'organo titolare del potere decisionale prima dell'adozione dell'atto finale, conclusivo del procedimento⁵. Ne consegue che il Presidente del Consiglio, prima di proporlo al CISR per la relativa approvazione, dovrà comunicare lo schema del decreto che ripartisce le risorse al Copasir affinché questo possa rendere il parere che gli spetta. Un'omissione di questo passaggio procedurale rilevarebbe, infatti, come vizio di legittimità dell'atto di stanziamento. Il descritto onere di comunicazione preventiva non pregiudica, peraltro, il potere esclusivo e finale del CISR e del Presidente del Consiglio di allocare gli stanziamenti, visto che il parere, pur obbligatorio, non è – come detto – vincolante.

⁵ L'opinione è pacifica in dottrina. V., per tutti, E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2011, 476 e 563. Non contraddice la conclusione raggiunta la sentenza del TAR Piemonte, Torino, sez. I, 22.5.2009, n. 1471. Questa pronuncia ha stabilito che il provvedimento di rilascio di una concessione edilizia non preceduto dal parere – asseritamente obbligatorio – della commissione igienico-edilizia comunale non è viziato, ritenendo che nella specie gli effetti invalidanti dell'*error in procedendo* dell'amministrazione fossero neutralizzati dalla sanatoria processuale prevista dall'art. 21-*octies*, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui «non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato». Infatti, riconoscere – come fa il giudice torinese – che l'omissione del parere non pregiudica la validità del provvedimento di rilascio del permesso di costruire per la natura vincolata di questo, che «si sostanzia nel riscontro della conformità del progetto del proposto intervento costruttivo alla normativa urbanistica ed edilizia vigente, senza che residui in capo all'amministrazione comunale alcun margine di discrezionalità amministrativa», non equivale affatto ad ammettere la possibilità di configurare in via generale un'attività consultiva *post actum*. Un eventuale "parere successivo", perciò, non sarebbe ascrivibile all'attività consultiva in senso proprio, ma piuttosto a quella di controllo, tanto da potersi configurare, nel caso sia previsto come vincolante, alla stregua di un potere di veto.

I poteri di controllo parlamentare sono stati rafforzati anche per quanto attiene all'accertamento di condotte illegittime o irregolari poste in essere da appartenenti o ex appartenenti agli organismi di informazione. In materia l'art. 34 della legge n. 124 si limitava a prevedere che il Copasir informasse il Presidente del Consiglio dei ministri e riferisse ai Presidenti delle Camere. L'art. 8 della legge n. 133 ha attribuito al Comitato l'ulteriore potere di richiedere al Presidente del Consiglio di disporre lo svolgimento di inchieste interne. La responsabilità finale circa l'attivazione del potere di inchiesta permane in capo al Presidente del Consiglio, ma, quando l'inchiesta sia stata disposta, il testo integrale della relazione conclusiva deve essere trasmesso al Comitato perché questo possa compiere le sue valutazioni.

2. *Il controllo parlamentare sul segreto di Stato dopo la legge n. 133 del 2012.* – Se quelle finora illustrate sono innovazioni importanti, che non mancheranno di dispiegare i propri effetti positivi sull'efficienza operativa del sistema SISR, è però indubbio che il “cuore” politico della legge n. 133 e il principale elemento di interesse per gli studiosi consiste nella revisione delle forme di controllo parlamentare sulla conferma del segreto di Stato.

Per comprendere in quale cornice si inseriscano le modifiche introdotte sul punto è necessario muovere dalle sentenze della Corte costituzionale n. 106 del 2009 e n. 40 del 2012. In queste pronunce la Corte ha ribadito che la sede normale del controllo nel merito sul segreto di Stato è quella parlamentare e che pertanto «È escluso – ferme restando le competenze di questa Corte in sede di conflitto di attribuzioni – qualsiasi sindacato giurisdizionale non solo sull'*an*, ma anche sul *quomodo* del potere di secretazione, atteso che “il giudizio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato ha natura squisitamente politica e, quindi [...] certamente non è consono alla attività del giudice”». La Corte, rigettando la tesi secondo la quale l'inopponibilità alla Corte costituzionale del segreto di Stato – prevista nell'art. 41 della legge n. 124 – implicherebbe il pieno sindacato di merito sulla opposizione del segreto⁶, ha in sostanza ritenuto di poter esercitare un controllo meramente esterno e formale sulla motivazione dell'atto di secretazione sotto il profilo della sua astratta riferibilità agli interessi e valori costituzionali – esplicitati nell'art. 39 della legge n. 124 – alla cui tutela il segreto di Stato è preordinato.

⁶ Nel senso che l'art. 202 c.p.p., come modificato dall'art. 41 della legge n. 124 del 2007, attribuisca alla Corte il pieno controllo di merito sugli atti di conferma della opposizione del segreto v. A. ANZON DEMMIG, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 2009, 1020 ss., 1030; A. PACE, *Sull'asserita applicabilità all'imputato dell'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato e sull'inesistenza dei “fatti eversivi” come autonoma fattispecie di reato*, in *Giur. cost.* 2012; R. ORLANDI, *Una pervicace difesa del segreto di Stato*, in *Giur. cost.* 2012, anticipato in www.giurcost.org.

Un indirizzo giurisprudenziale ispirato a un così deferente *self-restraint* – non infondatamente fatto oggetto di diffuse osservazioni critiche⁷ – rendeva indispensabile un potenziamento del controllo parlamentare sul segreto per evitare che esso, concepito come strumento di difesa degli interessi supremi della comunità nazionale, si trasfigurasse in abusivo mezzo di dominazione politica delle maggioranze di governo.

La legge n. 133 del 2012 risponde a questa esigenza e dunque – sia consentito dirlo con una accentuazione di enfasi – rimette in asse la funzione di tutela del segreto di Stato con i postulati della forma di governo parlamentare delineati dalla Costituzione, che, nella specie, trovano la loro positiva concretizzazione nell'esigenza di un controllo politico effettivo e non puramente declamatorio sul segreto di Stato.

La legge n. 124, alla prova della prassi, si era dimostrata inadatta ad assicurare incisività ed efficacia al controllo esercitato dal Copasir sulla conferma della opposizione del segreto di Stato. In particolare, gli artt. 40 e 41 della legge, prevedendo che il Presidente del Consiglio dei ministri dovesse indicare al Copasir le “ragioni essenziali” poste a fondamento dell'atto di conferma, erano stati interpretati in modo alquanto corrivo dal Governo, che si limitava talora a fornire all'organo parlamentare elementi documentali molto scarni. Essenziali, appunto, e talora insufficienti a rendere in concreto esercitabile un sindacato politico realmente penetrante. Il Comitato si era così più volte trovato nella condizione di dover richiedere al Presidente del Consiglio l'esibizione di documentazione ulteriore rispetto a quella resa disponibile.

Non è decisivo in questa sede di riflessione giuridica verificare se tali richieste siano state dal Governo sempre adeguatamente soddisfatte. Ciò che unicamente rileva ai nostri fini è che la formula “ragioni essenziali” non sembrava

⁷ Hanno commentato criticamente la sentenza n. 106 del 2009: A. ANZON DEMMIG, *Il segreto di Stato*, cit., 1020 ss.; F. RAMACCI, *Segreto di Stato, salus rei publicae e “sbarramento” ai PM*, in *Giur. cost.* 2009, 1015 ss.; V. FANCHIOTTI, *Il gusto (amaro) del segreto*, *ivi*, 1033 ss.; G. SALVI, *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, in *Cass. pen.* 10/2009, 3703 ss. A commento della sentenza n. 40 del 2012 si vedano T. F. GIUPPONI, “A ciascuno il suo”. *L'attività dei servizi di informazione e la disciplina del segreto di Stato di nuovo davanti alla Corte*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2012, 2; A. ANZON DEMMIG, *La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale*, in *Giur. cost.* 2012, anticipato in *www.giurcost.org*, ove si denuncia la sostanziale rinuncia da parte della Corte costituzionale «ad ogni e qualsiasi sindacato effettivo della legittimità della sua opposizione nel processo penale in sede di conflitto di attribuzioni» e si lamenta la «sostanziale e strisciante vanificazione del necessario controllo giuridico» sull'uso del potere di secretazione (pag. 2 del paper); R. ORLANDI, *Una pervicace difesa*, cit., il quale rileva: «se il conflitto di attribuzioni occasionasse una verifica meramente formale circa la corrispondenza fra notizia da secretare e motivo della secretazione; se, in altre parole, la Corte dovesse sempre prendere per buone le ragioni addotte dall'autorità governativa nel confermare il segreto, l'abuso di potere, purché accortamente motivato, diventerebbe legittimo. Per essere efficace, il controllo della Corte deve esercitarsi sul concreto rapporto tra notizia segreta e motivo della secretazione: proprio per rendere possibile ciò il segreto non le può essere opposto» (pag. 7 ss. del paper).

esprimere un vincolo giuridicamente stringente nei confronti del Governo, con l'effetto che la capacità di reale controllo da parte del Copasir finiva per essere rimessa alla buona volontà e alla leale collaborazione degli stessi soggetti controllati⁸.

In verità l'espressione "ragioni essenziali" non era un *hâpax legómenon*, una creazione fantasiosa del legislatore di riforma del 2007, ma la fedele trascrizione in un testo di legge della formula impiegata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 86 del 1977⁹. In quella pronuncia, resa nel giudizio originato dal caso "Edgardo Sogno", la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina del segreto politico-militare recata negli artt. 342 e 352 c.p.p. proprio lamentando che tali articoli «non preved(evano) che il Presidente del Consiglio dei ministri d(ovesse) fornire, entro un termine ragionevole, una risposta fondata sulle ragioni essenziali dell'eventuale conferma del segreto». Nella medesima pronuncia il giudice delle leggi aveva, però, precisato che «l'indicazione delle ragioni essenziali che stanno a fondamento della conferma del segreto» rispondeva allo scopo «non solo di consentire il controllo del giudice ma soprattutto di agevolare il sindacato politico del Parlamento (...), nei confronti del quale l'Esecutivo è responsabile del proprio operato».

Da quest'ultima affermazione è possibile desumere che il concetto di "essenzialità" non può essere riferito all'oggetto, vale a dire alle informazioni e alla documentazione coperte da segreto di Stato, ma piuttosto va letto in relazione all'esercizio della funzione di controllo parlamentare, nel senso che l'esibizione documentale del Governo deve risultare essenziale ai fini di tale controllo e, quindi, idonea e sufficiente a renderlo possibile. Gli articoli 10 e 11 della legge in esame, che hanno modificato rispettivamente gli articoli 40 (in tema di tutela del segreto di Stato) e 41 (recante il divieto di riferire riguardo a fatti coperti dal segreto di Stato) della legge n. 124, hanno il merito di rendere esplicita questa deduzione interpretativa.

Gli anzidetti articoli, dopo aver ribadito che il Presidente del Consiglio è tenuto a dare comunicazione di ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto di Stato al Copasir «indicandone le ragioni essenziali», prevedono, infatti, che «il Presidente del Consiglio dei Ministri, su richiesta del Presidente del Comitato parlamentare, espone, in una seduta segreta appositamente convocata, il *quadro informativo idoneo a consentire l'esame nel merito* della conferma dell'opposizione del segreto di Stato».

⁸ Usiamo volutamente nel testo un'espressione identica a quella che si trova nella relazione illustrativa alla proposta di legge (A.C. 2070) dalla quale ha preso avvio la riforma del 2007. Nel porre in rilievo la scarsa incisività del controllo esercitato dal Comitato parlamentare di controllo (Copaco) – antesignano del Copasir – si affermava, allora, che «la capacità di reale controllo da parte del Copaco è rimessa, in ultima analisi, alla buona volontà e alla leale collaborazione degli stessi soggetti controllati».

⁹ E ripresa nelle sentenze n. 106 del 2009 e 40 del 2012.

La necessaria partecipazione del Presidente del Consiglio – che non potrebbe farsi sostituire da un Ministro e neppure dall’Autorità delegata – alla seduta segreta del Copasir sottolinea il grado massimo di responsabilità politica implicato dall’apposizione del segreto e, al contempo, enfatizza il carattere eccezionale del ricorso alla secretazione, che è da intendere comunque come *extrema ratio*, giacché comporta normalmente il sacrificio di diritti e interessi di rango costituzionale e contraddice, comunque, il principio – coesistente ai sistemi di governo democratici – di pubblicità e trasparenza del potere pubblico¹⁰. Non va sottovalutata, a tale riguardo, la portata dissuasiva che potrà avere, in concreto, la previsione di un potere di convocazione sottratto alla deliberazione collegiale e configurabile piuttosto come prerogativa personale del Presidente del Copasir. Posto dinanzi alla prospettiva di dover rispondere alla convocazione e di doversi confrontare, quindi, con il Comitato sul merito politico della scelta di secretazione (sulla ragione di Stato, verrebbe da dire), il Presidente del Consiglio tenderà ad esercitare un controllo severo sulle richieste di apposizione del segreto che giungono dalle strutture burocratiche. E ciò dovrebbe naturalmente ridurre il rischio di una banalizzazione del ricorso al segreto.

Quanto alle modalità della *disclosure* presidenziale, l’uso del verbo «espone» nell’articolo in commento sembra interpretabile nel senso che l’obbligo di esibizione documentale possa essere rispettato attraverso la mera visione e illustrazione orale dei documenti rilevanti, che potrebbero non essere rilasciati nella materiale disponibilità del Comitato. Soluzione – questa – che, oltre ad essere comprensibile in considerazione della natura dei documenti trattati e dell’esigenza di ridurre ogni potenziale rischio di una loro anche involontaria di-

¹⁰ Già in IMMANUEL KANT (*Progetto per una pace perpetua*, in *Scritti politici*, Torino 1965, 328 ss.) la pubblicità è il principio che garantisce l’accordarsi della politica con la morale: le azioni politiche la cui massima non sia pubblica, anzi non esiga la pubblicità, sono infatti considerate ingiuste. L’intima connessione esistente tra democraticità del sistema e pubblicità del potere è portata alla luce già da Carl Schmitt e, più tardi, fatta oggetto di compiuta sistemazione teorica da Norberto Bobbio e Jürgen Habermas. SCHMITT (*Die Diktatur*, vol. II, München-Leipzig 1928, 14 ss.) vede nell’affermarsi del principio di pubblicità il segno del superamento definitivo del principio del potere assoluto di hobbesiana memoria; BOBBIO (*Il futuro della democrazia*, Torino 1984) considera autenticamente democratico solo il governo del potere visibile, del «potere pubblico in pubblico»; HABERMAS (*Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied 1962, trad. it. *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari 1971, 69, 71) osserva che, se gli *arcana imperii* erano serviti alla conservazione di un potere fondato sulla *voluntas*, la pubblicità «deve servire all’instaurazione di una legislazione fondata sulla *ratio*». La dilatazione della sfera pubblica istituzionalizzata segna così il progressivo democratizzarsi dei sistemi di governo e la pubblicità, modernamente intesa, diventa modulo organizzativo dei poteri e degli organi statali. Una riflessione più disincantata sul principio di pubblicità quale fondamento della democrazia si rinviene ora in A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato tra politica e Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2009, il quale, muovendo dalla premessa che «il potere visibile è, in concreto, una finzione» e che «la pubblicità in luogo del segreto non conduce necessariamente ad uno stato di conoscenza», giunge alla condivisibile conclusione che «la pubblicità, pur essendo regola di base della convivenza democratica, non assurge in nessun ordinamento costituzionale al rango di un valore assoluto» (pag. 4 del paper).

vulgazione, non è sconosciuta ad altre democrazie occidentali, e segnatamente all'ordinamento spagnolo¹¹.

Venendo ai contenuti dell'obbligo presidenziale di allegazione, nel testo-base proposto in commissione dal Copasir si prevedeva che il Presidente del Consiglio dovesse fornire al Presidente e al vice Presidente del Comitato non già il quadro idoneo, ma l'intero quadro informativo disponibile. Questa previsione è stata però abbandonata nel prosieguo dell'esame parlamentare. Opportunamente, a nostro avviso, e ciò per un duplice ordine di ragioni. Anzitutto perché la riserva di una quota di informazioni più estesa rispetto agli altri componenti del Comitato avrebbe posto Presidente e vice Presidente in posizione privilegiata (se non dominante) in ordine all'esercizio dell'attività di scrutinio politico, mentre la legge non pone graduazioni di rango fra i membri del Comitato, imputando la funzione di controllo al Copasir unitariamente e indivisibilmente considerato. In secondo luogo perché il riferimento, nella legge, all'«intero quadro informativo» avrebbe obbligato il Governo a rivelare dati non strettamente necessari o addirittura irrilevanti ai fini della valutazione sulla legittima opposizione del segreto, ma non di meno sensibili, e quindi meritevoli di restare riservati per non pregiudicare interessi supremi dello Stato che sono dalla legge affidati alla finale ed esclusiva responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri. La soluzione accolta nella legge n. 133 – obbligando il Governo a una *disclosure* più ampia di quella finora compiuta, ma non integrale – realizza, perciò, un ragionevole equilibrio fra il “privilegio dell'esecutivo” in materia di sicurezza nazionale e di segreto politico e l'esigenza indefettibile di controllo democratico.

Analizzata sotto il profilo tecnico, poi, l'espressione «quadro informativo idoneo» è decisamente appropriata. Essa, infatti, evoca un giudizio di idoneità del mezzo (la documentazione prodotta) rispetto al fine (l'esame nel merito della conferma del segreto) che si inquadra nei collaudati schemi giurisprudenziali del controllo di proporzionalità. Un controllo che la Corte costituzionale potrebbe praticare qualora il Copasir – organo qualificabile, nell'esercizio della sua funzione di controllo, come “potere dello Stato” (ai sensi e per gli effetti dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87), in quanto competente a dichiarare in via definitiva la volontà delle Camere¹² – proponga un conflitto di attribuzioni contro

¹¹ Sulla base delle Risoluzioni della Presidenza della Camera dei deputati in data 18 dicembre 1986 e 2 giugno 1992 l'accesso alle informazioni classificate – consentito alle commissioni o a un numero di parlamentari pari a ¼ dei componenti delle Camere – autorizza i parlamentari a esaminare la documentazione e a prendere appunti, ma non a ottenere copie o riproduzioni degli atti.

¹² Analogamente, del resto, ad altre Commissioni bicamerali competenti a dichiarare definitivamente la volontà delle Camere del Parlamento, quali la Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (c.d. Commissione di vigilanza Rai), la cui legittimazione a proporre ricorso per conflitto di attribuzione fra poteri è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale

il Governo, lamentando di non essere stato posto in condizione di esercitare il proprio informato sindacato politico sul segreto per un difetto di allegazione documentale.

L'ipotesi, che comunque appare improbabile, dato che eventuali dissidi fra Copasir e Governo tenderanno ad essere ricomposti in via politica, non è inedita nel nostro ordinamento.

Un conflitto fra poteri di contenuto sostanzialmente analogo fu, infatti, proposto nel 1994 dalla Camera dei Deputati, la quale si doleva di non disporre degli elementi documentali indispensabili per esercitare il proprio potere valutativo¹³ in ordine alla richiesta di autorizzazione a procedere formulata dal Collegio per i reati ministeriali di Napoli. La Corte costituzionale, con sentenza n. 403 del 1994, accolse il ricorso della Camera e ordinò al collegio per i reati ministeriali l'invio di ulteriore documentazione¹⁴. *Mutatis mutandis*, analogo provvedimento potrebbe essere adottato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri che abbia occultato al Copasir informazioni necessarie al pieno esercizio della funzione di controllo che esso è titolato ad esercitare in via esclusiva.

Un controllo costituzionale così configurato integrerebbe il sistema di sindacato politico parlamentare, garantendone l'effettività. La prospettiva di un ricorso per conflitto, infatti, indurrebbe verosimilmente il Governo a mettere da parte atteggiamenti ostruzionistici o condotte omissive e a fornire al Comitato, appunto, il quadro informativo idoneo all'esercizio del sindacato politico.

Controllo politico e controllo costituzionale potrebbero in questo modo perfettamente integrarsi, senza sovrapposizioni o confusioni di ruolo. Alla Corte, infatti, restano riservati i controlli relativi alla conformità con i parametri costituzionali dell'attività di apposizione del segreto per i profili non discrezionali di questa, alla legittimità formale dei provvedimenti di secretazione e alla loro ragionevole rispondenza agli interessi, indicati dalla legge, cui il segreto è finalizzato; al Copasir spetta il controllo sul merito politico della apposizione del segreto, che, ove reso impraticabile dalla carenza di documentazione probatoria allegata dal Governo, potrà dalla Corte essere "riattivato" con una pronuncia resa in sede di conflitto di attribuzione.

nelle sentt. n. 49 del 1998, n. 502 del 2000 e n. 69 del 2009 e nelle ordd. n. 171 del 1997, n. 137 del 2000 e n. 195 del 2003.

¹³ Ai sensi dell'art. 9, terzo comma, della legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1: «L'Assemblea si riunisce entro sessanta giorni dalla data in cui gli atti sono pervenuti al Presidente della Camera competente e può, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione a procedere ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo».

¹⁴ Sulla vicenda, se si vuole, G. SCACCIA, *Camere e tribunale dei ministri. Primi problemi applicativi della l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1*, in *Giur. cost.* 1995, 2081 ss.

L'altra importante modifica diretta a rafforzare il ruolo del Copasir è quella recata dall'art. 6 della legge n. 133, che modifica l'art. 31 della legge n. 124. In base a detto articolo, quando il Comitato, nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo, richiede informazioni, atti o documenti a una pubblica amministrazione o agli appartenenti al sistema SISR, le autorità destinatarie della richiesta possono rigettarla opponendo l'«esigenza di riservatezza» assumendo che la comunicazione dei dati possa 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 informazione per la sicurezza» (art. 30, comma 8, legge n. 124). Ove il Comitato ritenga di insistere nella propria istanza, quest'ultima è sottoposta al Presidente del Consiglio dei ministri, che decide nel termine di trenta giorni se l'esigenza opposta sia effettivamente sussistente. L'esigenza di riservatezza o il segreto di Stato non sono, tuttavia, opponibili al Copasir quando questo, con voto a maggioranza dei due terzi, disponga indagini sulla rispondenza dei comportamenti di appartenenti ai servizi di informazione per la sicurezza ai compiti istituzionali. Nella vecchia formulazione della legge era prevista in questo caso l'unanimità e ciò rendeva estremamente arduo l'esercizio di questa funzione di sindacato ispettivo, che sarebbe stata possibile solo nel caso estremo – sintomatico di una più generale grave crisi politica – in cui tutti i componenti del Comitato riferibili alla maggioranza di governo contrastassero la volontà manifestata dal Presidente del Consiglio con il suo atto di conferma.

Attualmente non è più così: per rimuovere il segreto o l'esigenza di riservatezza e rendere conoscibili al Copasir tutti i documenti e le informazioni richieste è sufficiente che dal gruppo di maggioranza si dissocino due suoi componenti. Evenienza che, in presenza di governi di coalizione, non dovrebbe risultare impossibile.

Peraltro, per la concreta effettività del descritto meccanismo di rimozione del segreto risulterà decisivo il regime di voto previsto per la deliberazione relativa. Il voto palese, infatti, aumenta la possibilità di far valere la disciplina di partito e riduce conseguentemente il margine di «libertà» dei parlamentari. Il regolamento del Copasir¹⁵ non reca una disciplina specifica su questo tipo di votazione; ma l'art. 1 dello stesso regolamento richiama espressamente le «disposizioni contenute nel regolamento del ramo del Parlamento al quale appartiene il Presidente del Comitato». Vengono perciò in rilievo gli artt. 49 Reg. Cam. e 113 Reg. Sen., che prevedono lo scrutinio palese come regola generale, imponendo, però, lo scrutinio segreto per voti su persone, diritti fondamentali e sull'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta. Le «indagini sulla rispondenza dei comportamenti di appartenenti ai servizi di informazione per la sicurezza ai compiti istituzionali», che il Comitato deve deliberare a maggioranza di due terzi, rientrano – se relative a specifici individui – nel novero delle votazioni su persone, ma non è da escludere che esse facciano generico riferi-

mento ad azioni non ancora imputate a soggetti determinati. Per evitare possibili controversie interpretative sul regime delle deliberazioni da adottare di volta in volta a seconda del tenore delle richieste ispettive sarebbe forse preferibile introdurre nel regolamento del Copasir la specifica previsione dello scrutinio segreto per queste ipotesi di opposizione all'esigenza di riservatezza eccitata dal Governo.

Pur dopo gli interventi migliorativi recati dalla legge n. 133 del 2012, il controllo parlamentare sul segreto di Stato appare ancora poco incisivo e richiederebbe di essere potenziato. Il Copasir, infatti, quand'anche ritenga infondata la decisione del Presidente del Consiglio di confermare l'opposizione del segreto, può soltanto riferirne a ciascuna delle Camere «per le conseguenti valutazioni», ma non ha il potere di provocare un voto dell'Assemblea sul punto, così da rendere evidente nei confronti dell'opinione pubblica la responsabilità del Governo.

Più in generale, occorre prendere atto che nelle condizioni storico-politiche attuali l'imputazione della funzione di controllo al Parlamento senza un qualche correttivo nelle regole di votazione non è più in grado di assicurare forme penetranti di sindacato politico sul Governo. L'allineamento fra maggioranza parlamentare e Governo è stato spinto, infatti, verso un punto prossimo alla totale sovrapposizione da alcuni convergenti fattori: l'attuale legge elettorale, che consegna nelle mani dei capi-partito la selezione dei parlamentari e quindi indebolisce la loro autonomia dai *leaders*; il proliferare di partiti personali completamente forgiati dal *leader* e posti al servizio delle sue scelte e dei suoi interessi¹⁶; il venire meno della regola convenzionale – accolta dal partito costantemente al Governo dal 1948 al 1994 – secondo la quale era precluso al capo del partito rivestire contemporaneamente la carica di Presidente del Consiglio, ciò che aveva contribuito ad accentuare la dialettica fra maggioranza parlamentare e Governo e, quindi, a decentrare la funzione di indirizzo politico.

Tutti i descritti fattori attribuiscono al Governo, di fatto, un potere di blocco che permette di frustrare ogni pur evidente aggiramento dell'attività di sindacato politico delle Camere. Sarebbe perciò opportuno – almeno nel delimitato ambito che ci occupa, in cui vengono in gioco interessi istituzionali che «devono attenere allo Stato-comunità e, di conseguenza, rimangono nettamente distinti da quelli del Governo e dei partiti che lo sorreggono»¹⁷ – completare la di-

¹⁵ Adottato nella seduta del 23 novembre 2007 e modificato nelle sedute dell'11 giugno 2009 e del 17 novembre 2009.

¹⁶ E riconducibili non solo alle scelte, ma persino al «corpo del Capo», nel senso in cui ne parla M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari 2010; ma v., per un quadro di prospettiva, L. CECCARINI, I. DIAMANTI, M. LAZAR, *La destrutturazione del sistema partitico italiano*, in A. BOSCO, D. McDONNELL, *Politica in Italia*, Bologna 2012, 63 ss., 68.

¹⁷ Così Corte cost., sent. n. 86 del 1977, punto 5 del Cons. dir.

sciplina legislativa in esame con una revisione del regolamento del Copasir diretta a rendere più agevole l'attivazione del conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale e quindi a favorire un confronto leale Governo-Copasir, proprio nella prospettiva di scongiurare una più traumatica soluzione di tipo giurisdizionale degli eventuali dissidi. Si tratterebbe, in particolare, di modificare l'art. 7 del regolamento del Copasir, il quale – dopo aver previsto che «le deliberazioni del Comitato sono adottate a maggioranza dei presenti», salvo che la legge istitutiva stabilisca diversamente, dispone che «in caso di parità di voti la proposta si intende respinta»¹⁸. Si dovrebbe, al contrario, prevedere che la proposta di ricorso per conflitto si intende approvata quando non sia rigettata dalla maggioranza dei componenti del Comitato o, in ossequio, del resto a una regola generalmente accolta nei collegi giudicanti, che in caso di parità prevale il voto del Presidente. Ciò consentirebbe di adire la Corte costituzionale anche in caso di perfetta spaccatura politica fra maggioranza e opposizione.

Resta da dire, ad una considerazione riassuntiva sulla legge n. 133 del 2012, che una volta tanto la comparazione della nostra disciplina con quella delle principali democrazie occidentali (Regno Unito, Germania, Francia, Stati Uniti) non genera nell'osservatore italiano ammirato stupore o peggio amara frustrazione. Al contrario, la legge in commento rappresenta sotto questo profilo un prodotto di elevata qualità tecnica e di sapiente equilibrio politico.

Per dimostrarlo sono sufficienti due telegrafici rilievi.

Il primo: nessuno dei Paesi sopra menzionati si è dotato di una disciplina organica in materia, con l'effetto che le disposizioni sul segreto di Stato sono disseminate in numerosi atti normativi e in alcuni casi si sovrappongono confusamente alla regolazione relativa alle classifiche di segretezza, obbligando l'interprete a una difficile opera di coordinamento. Il secondo: chi lamenta che il controllo giurisdizionale sul segreto di Stato sia troppo blando dovrebbe considerare che negli altri Paesi il controllo giurisdizionale è assai più debole.

Basti considerare che nel Regno Unito il *Ministerial certificate* (equivalente al nostro atto di apposizione del segreto) viene accolto in sede giudiziale senza esame e senza domande e non è impugnabile; che in Germania il giudice può controllare l'atto di apposizione del segreto solo sul piano della plausibilità dei motivi adottati, e quindi può svolgere sul segreto un controllo di mera evidenza; che in Francia l'utilizzo in sede processuale del segreto è comunque escluso, e il giudice penale deve prendere atto della opposizione del segreto da parte dell'amministrazione, pur potendolo valutare come elemento negativo ai fini del giudizio; che, infine, negli Stati Uniti una dichiarazione giurata dell'*Attorney general* è sufficiente a impedire la produzione di informazioni *classified* nel processo penale e in questo caso la corte è tenuta a far cadere le accuse.

¹⁸ Ai sensi del medesimo art. 7, comma 1, «Per la validità delle deliberazioni del Comitato è necessaria la presenza della metà più uno dei componenti»

Anche da queste laconiche notazioni di ordine comparato, in definitiva, si trae la conclusione che la legge in commento pone in un accettabile equilibrio regolativo i diversi interessi costituzionali che si fronteggiano nella materia del segreto di Stato, e che, rafforzando il controllo politico a parziale compensazione di un finora blando controllo giurisdizionale, non indebolisce, ma al contrario rinsalda la legittimazione del Governo e quindi, indirettamente, la forza e l'autorevolezza delle politiche di sicurezza nazionale.

