

Doc. **XXXIV**

n. **3**

# RELAZIONE

DEL COMITATO PARLAMENTARE  
PER I SERVIZI DI INFORMAZIONE E SICUREZZA  
E PER IL SEGRETO DI STATO

**IL CONTROLLO AMMINISTRATIVO-CONTABILE  
SUGLI ATTI DEI SERVIZI DI INFORMAZIONE E SICUREZZA**

*Approvata nella seduta del 16 luglio 1998*

—————  
Trasmessa alle Presidenze il 28 luglio 1998  
—————



*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*  
*Comitato parlamentare per i servizi di informazione*  
*sicurezza e per il segreto di Stato*  
*Il Presidente*

Roma, 28 luglio 1998

Prot. n. 4014 / SIS

**Onorevole Presidente,**

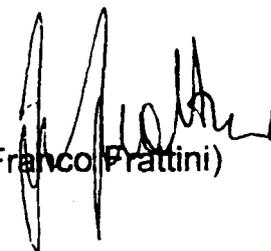
nella seduta del 16 luglio 1998 il Comitato che ho l'onore di presiedere ha approvato una relazione concernente "Il controllo amministrativo-contabile sugli atti dei servizi di informazione e sicurezza".

Nella medesima seduta il Comitato ha altresì deciso di rendere pubblica la relazione, deliberandone la presentazione al Parlamento.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, cui il documento è stato sottoposto per la preventiva valutazione in ordine all'eventuale assoggettabilità al regime giuridico della segretezza di taluna delle notizie o dei riferimenti in esso contenuti, con nota del 27 luglio 1998 mi ha comunicato che l'esame della relazione non ha evidenziato l'esistenza di profili che possano richiedere specifica tutela sotto il profilo del segreto di Stato.

In adempimento del voto espresso dal Comitato, mi onoro pertanto di trasmettere la relazione a Lei e all'onorevole Presidente del Senato.

Mi è gradita l'occasione, onorevole Presidente, per rinnovarLe i sensi della mia più alta considerazione.

  
(Franco Frattini)

**On. Luciano VIOLANTE**  
Presidente della  
Camera dei deputati  
**S E D E**



*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*  
*Comitato parlamentare per i servizi di informazione*  
*e sicurezza e per il segreto di Stato*  
*Il Presidente*

Roma, 28 luglio 1998

Prot. n. 4015 / SIS

Onorevole Presidente,

nella seduta del 16 luglio 1998 il Comitato che ho l'onore di presiedere ha approvato una relazione concernente "Il controllo amministrativo-contabile sugli atti dei servizi di informazione e sicurezza".

Nella medesima seduta il Comitato ha altresì deciso di rendere pubblica la relazione, deliberandone la presentazione al Parlamento.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, cui il documento è stato sottoposto per la preventiva valutazione in ordine all'eventuale assoggettabilità al regime giuridico della segretezza di taluna delle notizie o dei riferimenti in esso contenuti, con nota del 27 luglio 1998 mi ha comunicato che l'esame della relazione non ha evidenziato l'esistenza di profili che possano richiedere specifica tutela sotto il profilo del segreto di Stato.

In adempimento del voto espresso dal Comitato, mi onoro pertanto di trasmettere la relazione a Lei e all'onorevole Presidente della Camera dei deputati.

Mi è gradita l'occasione, onorevole Presidente, per rinnovarLe i sensi della mia più alta considerazione.

  
(Franco Frattini)

Sen. Nicola MANCINO  
Presidente del  
Senato della Repubblica  
R O M A

PAGINA BIANCA

**INDICE**  
—

	<i>Pag.</i>
	—
1. I rilievi del Comitato nel corso della XII legislatura . . . . .	7
2. L'attività del Comitato nel corso della XIII legislatura . . . . .	8
3. La ricostruzione della vicenda . . . . .	8
4. Le valutazioni del Comitato . . . . .	10
5. Le iniziative . . . . .	12
6. Il seguito delle iniziative . . . . .	13
7. Le risultanze della documentazione predisposta dalla Corte dei conti	14
8. Considerazioni conclusive . . . . .	20
9. Una soluzione normativa . . . . .	24

PAGINA BIANCA

*1. I rilievi del Comitato nel corso della XII legislatura.*

Le questioni legate al controllo amministrativo-contabile sugli atti dei servizi di informazione e sicurezza costituiscono da tempo un filone di attenzione del Comitato di estrema rilevanza, in considerazione della loro diretta incidenza sul piano sia del legittimo funzionamento degli organismi informativi nel loro complesso, sia dello stesso assetto delle relazioni costituzionali che debbono intercorrere tra gli organi competenti in materia.

L'approfondimento svolto dal Comitato nella presente legislatura ha preso le mosse dai rilievi formulati in ordine a taluni specifici aspetti della questione dal Comitato medesimo nel corso della XII legislatura. Nel "Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza", approvato dal Comitato in data 22 marzo 1995 e trasmesso alle Camere il successivo 6 aprile, veniva infatti segnalata all'attenzione del Parlamento e del Governo una situazione di illegittimità determinatasi in relazione ai controlli effettuati dalla Corte dei conti sia sugli atti concernenti lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale degli organismi informativi sia sulle spese di organizzazione e di funzionamento della Segreteria generale del CESIS, nonché, infine, sugli atti del SISDE.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il Comitato aveva segnalato la dubbia legittimità del disposto dell'articolo 33 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 novembre 1980, n. 7, recante il testo unificato delle norme in materia di stato giuridico e di trattamento economico del personale dipendente dagli organismi di informazione e sicurezza. Tale disposizione estendeva infatti anche al personale della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti addetto al controllo degli atti amministrativo-contabili dei servizi di informazione e sicurezza una speciale indennità, da determinarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, analoga a quella corrisposta al personale degli organismi informativi in relazione alla particolare natura dell'attività svolta. L'indennità in parola, erogata in aggiunta agli emolumenti ordinariamente percepiti dal personale della Ragioneria e dai magistrati della Corte dei conti, era corrisposta a valere sui capitoli relativi alle spese riservate.

Per ciò che attiene al controllo sugli atti del SISDE, il Comitato aveva altresì rilevato come, attraverso un regolamento emanato nel 1989, classificato come segreto, la medesima indennità era stata riconosciuta ai magistrati della Corte dei conti ed al direttore della Ragioneria centrale presso il ministero dell'interno addetti al controllo sugli atti del ministero medesimo, ed in particolare al controllo sugli

atti del SISDE. Anche tale indennità aggiuntiva veniva erogata a valere sui fondi riservati.

In relazione ad entrambe le situazioni, il Comitato aveva segnalato che: *a)* la corresponsione da parte delle strutture amministrative controllate di indennità a favore dei magistrati della Corte dei conti addetti al loro controllo determinava un'inaccettabile commistione di interessi, in netto contrasto con il principio, costituzionalmente tutelato, dell'indipendenza della magistratura contabile; *b)* nel caso di specie, versandosi in materia di controllo sugli atti degli organismi informativi, veniva ad integrarsi una palese violazione del disposto dell'articolo 7, primo comma, secondo periodo, della legge 24 ottobre 1977, n. 801, che vieta ai magistrati di stabilire rapporti di dipendenza, in modo organico o saltuario, con gli organismi medesimi.

## 2. *L'attività del Comitato nel corso della XIII legislatura.*

L'esigenza di proseguire nell'approfondimento delle delicate questioni sopra indicate è stata immediatamente avvertita dal Comitato, costituitosi all'inizio della XIII legislatura, come una priorità. Al fine di assumere le determinazioni di propria competenza istituzionale sulla base di un quadro conoscitivo quanto più ampio e articolato, il Comitato ha avviato in proposito una approfondita attività istruttoria, incaricando uno dei suoi componenti di analizzare i termini della questione, di verificare gli interventi *medio tempore* posti in essere dal Governo e di prospettare al Comitato, oltre alla compiuta ricognizione della materia, anche ipotesi di possibili soluzioni per ovviare alle disfunzioni che avessero avuto ad evidenziarsi. Al termine di tale attività istruttoria, il Comitato, ricostruiti i passaggi intervenuti a seguito dei rilievi contenuti nella relazione sopra indicata e fissato un preciso ed aggiornato quadro della situazione attuale, ha deliberato di investire della questione il Presidente del Consiglio dei ministri, nei termini che saranno di seguito esplicitati.

## 3. *La ricostruzione della vicenda.*

A seguito della relazione del Comitato parlamentare del 6 aprile 1995, con decreto del Ministro dell'interno del 25 maggio 1995, recante modifiche all'ordinamento amministrativo del SISDE, è stata disposta la soppressione dell'indennità corrisposta ai magistrati della Corte dei conti addetti al controllo sugli atti di spesa del SISDE. Il provvedimento in questione è valso dunque a porre rimedio ad una delle due situazioni di dubbia legittimità a suo tempo segnalate dal Comitato.

Assai più complessa si è invece rivelata la ricostruzione della vicenda relativa ai controlli effettuati dallo speciale collegio della Corte dei conti operante presso la Segreteria generale del CESIS.

Nel luglio del 1995, alla luce degli orientamenti manifestati al riguardo dal Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, è stato predisposto un provvedimento abrogativo del citato articolo 33 del DPCM n. 7 del 1980, che, come detto, attribuiva la speciale indennità

al personale della Ragioneria generale ed ai magistrati della Corte dei conti addetti al controllo sugli atti relativi alle spese per il personale dei servizi di informazione e sicurezza ed alle spese di organizzazione e funzionamento del CESIS. Contestualmente, nelle more del perfezionamento del procedimento di registrazione di tale provvedimento, sempre il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* ha disposto la sospensione dell'erogazione dell'indennità in parola. Sul provvedimento abrogativo dell'articolo 33 ha quindi espresso parere favorevole il Comitato interministeriale per i servizi di informazione e sicurezza (CIIS), in relazione alla necessità di perseguire, al di là del mero dato della legittimità formale, "la massima trasparenza nella delicata materia degli organismi di informazione e sicurezza".

Tuttavia, una volta inoltrato agli organi di controllo, il decreto abrogativo dell'indennità in questione è stato in primo luogo oggetto di rilievi in punto di legittimità da parte della Ragioneria centrale operante presso il CESIS. In secondo luogo, la stessa Corte dei conti non ha dato corso alla registrazione del provvedimento in esame. Tale ultima decisione (n. 110 del 1° marzo 1996) assume, ai fini che qui interessano, un rilievo particolare. La Corte dei conti ha infatti denegato la registrazione del provvedimento senza pronunciarsi sul merito del medesimo, ma assumendo invece la propria sopravvenuta incompetenza a seguito dell'entrata in vigore della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che ha riformato radicalmente il sistema dei controlli imputati alla responsabilità della magistratura contabile.

In sostanza, la Corte dei conti ha ritenuto integralmente superato, per effetto dell'entrata in vigore della legge n. 20 del 1994, il sistema dei controlli sugli atti della Segreteria generale del CESIS disciplinato dagli articoli 31, 32 e 33 del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 7 del 1980. La "disciplina generale dei controlli" della Corte dei conti, che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 7 del 1980 faceva espressamente salva, non contempla infatti il controllo preventivo di legittimità sugli atti concernenti lo stato giuridico ed il trattamento economico dei pubblici dipendenti (se non in ordine ai provvedimenti di conferimento di funzioni dirigenziali). Inoltre, il collegio contabile ha rilevato, con argomentazione di rilievo senz'altro generale e dunque da riferire a tutti gli atti amministrativo-contabili posti in essere dai servizi di informazione e sicurezza, l'incompatibilità dei controlli di gestione introdotti dalla legge n. 20 del 1994 con l'attività svolta dagli organismi informativi, stante l'impossibilità per la Corte dei conti di disporre dei parametri di riferimento necessari per giudicare con attendibilità e fondatezza del buon andamento delle attività svolte dagli organismi medesimi. Conclusivamente, il magistrato contabile ha poi adombrato, mediante un *obiter dictum*, una linea interpretativa in base alla quale gli atti classificati come "segreto" non potessero comunque essere assoggettati a forme di controllo esterno. Alla luce di tali premesse, la Corte dei conti ha concluso nel senso del non luogo a deliberare sul decreto abrogativo dell'indennità "di rischio" più volte citata.

Il Comitato, sulla base della documentazione disponibile agli atti, ha in sintesi accertato che, a partire dalla data della decisione in esame (marzo 1996): a) la Corte dei conti non ha più dato corso ad alcuna

forma di controllo sugli atti concernenti il personale dei servizi di informazione e sicurezza e le spese di organizzazione e di funzionamento del CESIS; *b*) sono invece proseguiti - e risultano tuttora gli unici effettuati in materia - i controlli di competenza dell'ufficio della Ragioneria centrale dello Stato operante presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, controlli per altro di carattere interno e svolti da un organo non collocato in posizione di indipendenza e di terzietà rispetto al soggetto controllato.

#### 4. Le valutazioni del Comitato.

La situazione testé descritta è subito apparsa al Comitato non conforme ai principi dettati dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801, sulla cui puntuale applicazione il Comitato medesimo è istituzionalmente chiamato a vigilare, e neppure, su un piano più generale, ai principi che presiedono al rapporto di ausiliarietà che la Costituzione stabilisce tra la Corte dei conti ed il Parlamento.

Sotto il primo profilo, ritiene infatti il Comitato che l'estensione dei pur ampi poteri normativi derogatori previsti dall'articolo 7, secondo comma, della legge n. 801 del 1977 non sia tale da legittimare *tout court* l'eliminazione di qualsiasi forma di controllo sulle spese di organizzazione e funzionamento di cui all'articolo 19 della stessa legge. Il Comitato ritiene inoltre che le stesse spese riservate, le quali, sempre ai sensi del richiamato articolo 19, "non sono soggette a rendicontazione", potrebbero costituire comunque oggetto di un riscontro successivo, le cui forme dovrebbero ovviamente essere appositamente definite *de iure condendo* alla luce della particolare natura delle attività ad esse sottostanti. In particolare, sarebbe certo problematico procedere al controllo degli atti riconducibili alle due tipologie sopra ricordate alla luce dei parametri di efficienza, efficacia ed economicità che la legge fissa come riferimento per i controlli successivi ad opera della magistratura contabile. Tuttavia, potrebbe senz'altro prefigurarsi una forma di controllo che accerti, in primo luogo, che l'attività sia riconducibile *lato sensu* ai fini istituzionali dell'organismo informativo, e, secondariamente (sempre secondo criteri meno rigidi dell'ordinario), che sussista una ragionevole correlazione fra l'attività stessa e la spesa impiegata.

Le considerazioni ora svolte risultano del resto confermate da una recente decisione assunta dalla stessa Corte dei conti (Sezione di controllo, deliberazione n. 73 del 1997) in ordine al controllo dell'attività di gestione relativa alle spese riservate per il Servizio informazioni della Guardia di Finanza. In tale contesto, la Corte dei conti ha affermato che "è in via di massima teoricamente esperibile l'attività di controllo secondo le ordinarie modalità stabilite dalla legge, con l'unica differenza che l'esercizio dell'attività di controllo deve essere effettuato secondo modalità tali da non compromettere la riservatezza della materia". Inoltre, se è vero che nella fattispecie "non sembra praticabile la misurazione dei risultati in base ai normali parametri di economicità, efficienza ed efficacia", ciò non significa che la Corte dei conti debba rinunciare "al puntuale esercizio della principale funzione di controllo intestata dalla Costituzione", ma piuttosto che "nell'am-

bito del controllo su tale attività vadano normativamente introdotte nuove e più specifiche regole che siano idonee all'accertamento dell'attività svolta, conservando contemporaneamente la peculiare riservatezza di obiettivi, di modalità operative e di risultati che la caratterizza intrinsecamente".

Il Comitato non si è per altro limitato al profilo puramente giuridico-contabile della questione, ma si è posto in una prospettiva ulteriore, di natura propriamente istituzionale e costituzionale. Si è infatti ritenuto necessario verificare se l'assetto dei rapporti tra Parlamento e Corte dei conti delineato in termini generali a livello costituzionale e legislativo trovasse concreta rispondenza anche sul piano più circoscritto delle relazioni tra organo parlamentare di controllo sugli organismi informativi e magistratura contabile in ordine agli atti di spesa posti in essere dai primi.

In proposito, il Comitato ha rilevato che l'esito dei controlli effettuati dalla Corte dei conti durante il periodo di operatività del predetto ufficio speciale non ha mai trovato riscontri in referti al Parlamento, restando in sostanza confinato in un ambito meramente formale e contabile.

È invece opinione del Comitato che anche in merito a tali spese dovrebbe trovare pieno svolgimento il rapporto di collaborazione informativa tra l'organo di controllo ed il Parlamento, non diversamente da quanto accade in relazione agli esiti dei riscontri effettuati su tutte le altre spese del settore pubblico. Tale rapporto di ausiliarità trova del resto sanzione espressa nell'articolo 100, secondo comma, della Costituzione. Quest'ultimo, dopo aver fissato gli ambiti materiali del controllo amministrativo-contabile attribuito alla competenza della Corte dei conti, dispone che quest'ultima "Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito". Nessun dubbio può sussistere circa la portata generale di tale prescrizione e, conseguentemente, sulla sua applicabilità agli esiti del controllo della magistratura contabile sugli atti dei servizi di informazione e sicurezza. È evidente che, nel caso di specie, l'organismo parlamentare cui riferire non potrebbe essere che l'apposito Comitato parlamentare di controllo, non solo in considerazione della sua specifica competenza tecnica, ma anche in ragione del vincolo del segreto cui sono assoggettati i relativi atti, ciò che costituisce in materia una garanzia oggettiva.

Occorre tra l'altro considerare che il rapporto testé delineato trova già una specifica sanzione a livello di diritto positivo. I commi 3 e 4 dell'articolo 32 del già citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 novembre 1980, n. 7, disciplinano infatti la procedura per l'apposizione del visto con riserva sugli atti sottoposti al controllo dello speciale collegio più volte menzionato, la cui attivazione viene ivi imputata alla responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri. Particolare rilievo riveste in proposito la disposizione secondo cui "gli atti registrati con riserva, unitamente alle relative deliberazioni emesse dal collegio di cui al precedente secondo comma, sono comunicati nei quindici giorni successivi all'avvenuta registrazione al Comitato parlamentare di cui all'articolo 11 della legge 24 ottobre 1977, n. 801".

Non essendo state riscontrate in atti comunicazioni ai sensi del citato articolo 32 del decreto n. 7 del 1980, il Comitato ha ritenuto

comunque opportuno chiedere in proposito al Presidente del Consiglio dei ministri conferma circa il fatto che la facoltà di richiedere la citata registrazione con riserva non fosse stata mai esercitata. Corrispondendo a tale richiesta, con lettera del 31 marzo 1998 il Presidente del Consiglio dei ministri ha comunicato che non sono emersi precedenti di atti di alta amministrazione afferenti l'esercizio della straordinaria facoltà di richiesta di registrazione ed apposizione del visto con riserva riguardante provvedimenti amministrativo-contabili dei servizi di informazione e sicurezza.

Per concludere sul punto, malgrado la sua limitata estensione ed a prescindere dal fatto che essa non abbia mai trovato concreto riscontro nei fatti, la procedura richiamata testimonia indubbiamente della correttezza dell'impostazione di principio che il Comitato intende affermare. È in particolare significativo osservare come l'esigenza di una relazione tra Corte dei conti ed organo parlamentare di controllo in materia di atti di spesa degli organismi informativi sia stata avvertita sin dalla prima definizione della struttura e dell'attività di questi ultimi.

##### 5. *Le iniziative.*

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Comitato ha concordemente ritenuto, nella riunione del 22 ottobre 1997, di sottoporre all'attenzione del Presidente del Consiglio dei ministri l'esigenza indifferibile di assumere ogni iniziativa per porre rimedio alla situazione di vacanza sopra segnalata, ciò che è avvenuto con un'apposita nota inviata dal Presidente del Comitato al Presidente del Consiglio dei ministri in data 6 novembre 1997.

Nella nota in argomento, richiamato il principio per cui l'esercizio delle funzioni di controllo della Corte dei conti si caratterizza, ai sensi dell'articolo 100 della Costituzione, come doveroso (secondo quanto del resto ribadito da ultimo anche nella già citata decisione della sezione di controllo della Corte medesima n. 73/97), il Comitato ha in primo luogo invitato il Presidente del Consiglio dei ministri a valutare in particolare l'eventualità di attivare *ex novo* un ufficio della Corte dei conti preposto al controllo degli atti di spesa degli organismi di informazione e sicurezza, disciplinandone le modalità operative in relazione sia al nuovo assetto istituzionale dei controlli definito dalla legge n. 20 del 1994 sia alla specificità degli atti soggetti al controllo.

In secondo luogo, si è sottolineata la necessità che il Governo assumesse, con il concorso delle istituzioni interessate, ogni iniziativa necessaria e utile affinché il Comitato potesse essere sistematicamente informato degli esiti dei riscontri effettuati dalla Corte dei conti in merito agli atti in questione. Ciò al fine di consentire, da un lato, di adempiere alla prescrizione costituzionale che impone alla Corte medesima di riferire direttamente alle Camere sui risultati dei riscontri eseguiti, e di salvaguardare, dall'altro lato, la riservatezza degli atti sottoposti al controllo.

Si è quindi affrontata l'ulteriore questione concernente i risultati dei controlli effettuati nel periodo risalente fino all'istituzione della

sezione speciale della Corte dei conti, risultati che anch'essi, in termini di principio, avrebbero dovuto essere resi noti al Parlamento. Al riguardo, il Comitato si è detto consapevole delle difficoltà, anche tecniche, che sarebbero derivate dalla predisposizione di un documento riferito ad un lasso di tempo quasi ventennale. È però sembrata ragionevolmente praticabile l'ipotesi di un documento consuntivo sui controlli effettuati dalla Corte, e sul loro esito ed andamento, a decorrere dall'entrata in vigore della legge n. 20 del 1994 e fino alla soppressione della sezione speciale, anche per verificare le forme e le procedure adottate dai magistrati contabili per effettuare i propri riscontri di istituto nel periodo di prima applicazione del nuovo sistema dei controlli. Pertanto, il Comitato ha richiesto al Presidente del Consiglio dei ministri anche la documentazione relativa a tale attività.

Si è in conclusione segnalato all'Esecutivo come gli interventi richiamati avrebbero potuto, da un lato, contribuire a dare attualità all'esigenza che l'attività degli organismi di informazione e sicurezza si svolga, sotto ogni profilo, nel pieno rispetto delle regole e delle finalità ad essi assegnate; dall'altro lato, avrebbero consentito altresì di attivare in concreto un circuito istituzionale già tracciato, ma di fatto mai percorso.

In considerazione del rilievo istituzionale di tale iniziativa, di essa il Comitato ha ritenuto opportuno informare i Presidenti delle Camere, ciò che è accaduto con lettere recanti sempre la data del 6 novembre 1997. Questi ultimi, manifestando indubbia sensibilità per le problematiche prospettate, hanno entrambi invitato il Presidente del Comitato a tenerli informati sugli ulteriori sviluppi della vicenda.

#### *6. Il seguito delle iniziative.*

Dando seguito alle segnalazioni del Comitato, con lettera in data 18 dicembre 1997 il Presidente del Consiglio dei ministri ha comunicato al Presidente del Comitato medesimo di condividere sostanzialmente le osservazioni svolte dall'organo parlamentare di controllo e le conseguenti richieste.

A tal fine, sul piano operativo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha inviato in pari data al Presidente della Corte dei conti una nota in cui, ripercorrendo in sostanza gli argomenti svolti dal Comitato, è stata ribadita l'integrale adesione del Governo alle richieste del Comitato medesimo ed è stato rivolto al vertice della magistratura contabile l'invito ad adottare le iniziative necessarie per realizzare la ricostituzione dell'apposito collegio speciale, già operante presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e per predisporre il documento consuntivo sull'esito dei controlli effettuati dalla Corte a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge n. 20 del 1994 e fino alla soppressione del collegio speciale.

Successivamente, con lettera dell'11 febbraio 1998 il Presidente del Consiglio dei ministri ha comunicato che il Presidente della Corte dei conti, aderendo alle richieste da lui formulate il precedente 18 dicembre, aveva manifestato l'intenzione: *a)* di istituire un ristretto

gruppo di lavoro per elaborare in tempi brevi una proposta di riordino del sistema dei controlli sull'attività dei servizi di informazione e sicurezza; *b)* di predisporre il rapporto consuntivo richiesto dal Comitato. Sulla base di tale disponibilità, il Presidente del Consiglio dei ministri si è riservato di mettere a parte il Comitato degli ulteriori sviluppi della vicenda.

In data 30 aprile 1998, in attuazione dell'impegno testé indicato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha trasmesso al Comitato una lettera a lui inviata dal Presidente della Corte dei conti, recante la data del 25 febbraio 1998, con cui quest'ultimo: *a)* ha fornito dati e valutazioni sul controllo eseguito dalla magistratura contabile sugli atti dei servizi di informazione e sicurezza dall'entrata in vigore della legge n. 20 del 1994 alla soppressione dello speciale collegio operante nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri; *b)* ha prospettato talune ipotesi di modifica dell'articolo 7 della legge n. 801 del 1977, in vista della legittima ricostituzione del collegio da ultimo menzionato.

#### *7. Le risultanze della documentazione predisposta dalla Corte dei conti.*

Il quadro informativo prospettato al Comitato dalla lettera in argomento e dai relativi allegati può essere così sintetizzato.

Per quanto riguarda il CESIS, dalla data di entrata in vigore della legge n. 20 del 1994 fino al mese di marzo del 1996 il controllo della Corte dei conti ha avuto ad oggetto:

in sede di controllo preventivo, gli atti regolamentari, i provvedimenti di conferimento di funzioni dirigenziali ed i contratti di importo superiore alle soglie previste dalla legge n. 20 del 1994;

in sede di controllo successivo, tutti gli atti in materia di previdenza e quiescenza relativi al personale degli organismi informativi;

in sede di controllo sui rendiconti della gestione, le spese relative al personale e le spese di organizzazione e funzionamento.

Per quanto riguarda il SISDE e il SISMI, nel medesimo periodo il controllo non è stato invece più esercitato su alcun tipo di atti. A fondamento di tale esclusione, il Presidente della Corte dei conti ha addotto il fatto che non si è mai ritenuto di includere nei programmi annuali dell'azione amministrativa, adottati dai Ministri competenti ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993, le attività dei servizi di informazione e sicurezza. Sulla base di tale valutazione - che, pure se in astratto fondata, è apparsa al Comitato ispirata ad un rigore formalistico probabilmente eccessivo a fronte della delicatezza della materia in argomento - si è venuta a determinare l'impossibilità di effettuare controlli di efficienza, efficacia ed economicità "su gestioni di cui non si conoscono obiettivi, programmi e struttura organizzativa".

L'affermazione del Presidente della magistratura contabile che dà testualmente conto della sospensione di ogni forma di controllo sugli atti del SISDE e del SISMI a partire dal 1994 ha indotto in primo luogo il Comitato ad interrogarsi circa la possibilità che comunque su tali atti un sindacato giurisdizionale da parte della Corte dei conti sia stato comunque effettuato per altra via e secondo differenti modalità.

È stata in particolare valutata l'ipotesi secondo cui nelle spese di organizzazione e funzionamento del CESIS, sui cui rendiconti — come detto — un controllo è stato effettuato, potrebbero in realtà risultare ricomprese talune spese di competenza del SISDE e del SISMI, con particolare riguardo a quelle non immediatamente riconducibili alle attività operative delle due agenzie e dunque, in qualche modo, da ritenere assimilabili a quelle erogate da una comune pubblica amministrazione. Ove ciò fosse, si dovrebbe evidentemente riconoscere che i riscontri ad opera della Corte dei conti sarebbero stati comunque effettuati anche con riferimento ad una rilevante quota delle spese erogate dagli enti informativi da ultimo ricordati, pur nel contesto del mutato assetto legislativo.

Deve sottolinearsi che tale ipotesi non ha tuttavia trovato riscontro nelle risultanze documentali acquisite dal Comitato, nel cui ambito non è stato possibile rinvenire alcun elemento direttamente o indirettamente a sostegno dell'assunto. Inoltre, ciò che più conta, la ricostruzione prospettata risulterebbe contrastare con il dettato dell'articolo 19, secondo comma, primo periodo, della legge n. 801 del 1977. Quest'ultimo dispone infatti che "Il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, determina, con propri decreti, le somme da assegnare *al CESIS per spese di organizzazione e funzionamento e al SISMI e al SISDE per spese di organizzazione e funzionamento*, nonché per spese riservate da iscrivere, rispettivamente, nello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri della difesa e dell'interno". Ciò sembrerebbe dunque escludere oltre ogni ragionevole dubbio che spese di organizzazione e funzionamento di pertinenza del SISDE o del SISMI possano essere imputate, a monte, sul capitolo relativo alle spese di organizzazione e funzionamento del CESIS, e quindi successivamente riassegnate, con un provvedimento di carattere puramente figurativo e contabile, ai capitoli di specifica pertinenza delle singole agenzie operative. La ripartizione della dotazione complessivamente prevista per le esigenze degli organismi informativi avviene infatti ad opera direttamente del Presidente del Consiglio dei ministri, che assegna a questi ultimi una specifica quota distinguendone *ab initio* la relativa imputazione. Bisogna per altro notare che tale esclusione sul piano della dotazione potrebbe non avere però incidenza sul piano della rendicontazione, nel senso che per il riscontro contabile non può escludersi in principio che la massa documentale fosse rimessa al CESIS per l'esame dell'ufficio della Corte dei conti.

Qualora tuttavia ciò non sia realmente accaduto e se dunque l'assunto del Presidente della Corte dei conti circa la sospensione dei controlli sugli atti del SISDE e del SISMI è da intendere nel suo tenore letterale, in coerenza con le risultanze dei documenti acquisiti dal

Comitato e con le prescrizioni della legge, il Comitato non può non rilevare come le argomentazioni richiamate a fondamento di tale sospensione prestino il fianco ad osservazioni e considerazioni critiche, che di seguito si espongono in breve sintesi.

A) Il Presidente della Corte dei conti fa presente che, in sede di esame del decreto contenente per il 1995 obiettivi e programmi dell'attività del ministero dell'interno, l'organo della giurisdizione contabile aveva sollevato il dubbio che dovessero essere assoggettati a controllo anche i provvedimenti di fissazione di tali obiettivi e programmi da parte del SISDE. A tale osservazione il Ministro *pro tempore* avrebbe però fornito una risposta, considerata "congruamente motivata", che ha indotto il competente ufficio di controllo a ritenere non sussistente la propria competenza.

In sintesi, con nota del 1° giugno 1995, il Ministro dell'interno ha manifestato l'impossibilità di predisporre i programmi di cui all'articolo 14 del citato decreto legislativo n. 29 del 1993 con riferimento ai capitoli 1116, 1117 e 1084 del bilancio dello Stato, intitolati rispettivamente alle spese di organizzazione e funzionamento del SISDE, alle spese riservate del SISDE ed alle spese di carattere riservato inerenti speciali servizi di sicurezza. Il Ministro dell'interno ha in proposito affermato:

la legge n. 801 del 1977 presenta carattere di assoluta specialità rispetto alle due fonti normative successivamente intervenute (il decreto del Presidente della Repubblica n. 29 del 1993 della legge n. 20 del 1994) ed è improntata, tra l'altro, al principio del massimo rigore in ordine alla riservatezza dei dati inerenti alla sicurezza nazionale;

le disposizioni del decreto legislativo n. 29 del 1993 non si applicano pertanto all'attività gestionale dei servizi di informazione e sicurezza, che risulta già compiutamente definita nella legge n. 801 del 1977;

in particolare, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 801 del 1977, l'individuazione degli indirizzi generali, degli obiettivi fondamentali e delle relative priorità che il SISDE ed il SISMI debbono perseguire nel corso dell'anno nonché la ripartizione dei fondi da assegnare ai medesimi sono effettuate attraverso una procedura particolare, in cui al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'interno ed al Ministro della difesa sono affidati atti ed attività con un alto grado di riservatezza;

l'assoluta preminenza dell'interesse nazionale non consente che la gestione dei fondi destinati alle attività necessarie per assicurarne la tutela sia assoggettata a forme di controllo diverse da quelle previste dalla legislazione speciale (e dunque dalla legge n. 801 del 1977);

tali controlli consisterebbero, oltre che in quelli interni svolti dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai titolari dei dicasteri competenti, in quelli affidati alla responsabilità del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato, "la

cui attività” — si riconosce espressamente — “è pur tuttavia contenuta da specifici limiti cognitivi”;

la natura stessa dell’attività svolta dagli organismi informativi non consente di applicarvi la categoria della programmazione, essendo le relative spese strettamente connesse a situazioni ed a fatti del tutto contingenti, sovente imprevedibili, anche sotto il profilo dell’eventualità.

La Corte dei conti, ritenute fondate tali osservazioni, sembrerebbe avere conseguentemente cessato di operare *sic et simpliciter* ogni forma di controllo sulle spese di organizzazione e funzionamento sia del SISDE sia, per la *eadem ratio*, anche del SISMI. Il Comitato, in ordine alle argomentazioni interpretative del Ministro dell’interno, condivise dalla magistratura amministrativo-contabile, osserva che: *a)* prima dell’entrata in vigore della legge n. 20 del 1994, la Corte dei conti esercitava i propri riscontri, attraverso forme e procedure speciali, addirittura su singoli atti di spesa posti in essere dal CESIS, senza che ciò abbia mai determinato l’insorgere di obiezioni o abbia mai compromesso la riservatezza e quindi l’efficacia dell’azione di tale organismo informativo; *b)* il richiamo ai poteri di controllo che la legge riconosce al Comitato parlamentare appare senz’altro incongruo; è infatti noto che il Comitato medesimo nulla ha potuto sinora rivendicare sul piano del controllo sulle spese degli organismi informativi, essendo semplicemente chiamato a vigilare sull’effettiva conformità dell’azione dei servizi di informazione e sicurezza ai fini istituzionali previsti dalla legge; *c)* l’articolo 19 della legge n. 801 del 1977 esenta espressamente dall’obbligo della rendicontazione le sole spese riservate; ciò significa evidentemente che le spese di organizzazione e funzionamento a tale obbligo sono invece assoggettate; poiché nulla prevede la legge n. 801 del 1977 in merito alle modalità da seguire per espletare il controllo su tale rendicontazione, si è da subito posto il problema (come testualmente affermato nella nota del Presidente della Corte dei conti) dell’adeguamento delle forme del controllo sugli atti degli organismi informativi all’ordinamento generale dei controlli della Corte dei conti; difficile appare dunque sostenere la totale “indifferenza” della legge n. 801 del 1977, *in parte qua*, rispetto all’entrata in vigore della legge n. 20 del 1994, a seguito della quale sarebbe stato invece necessario attivare tempestivamente — sulla scorta del resto di quanto accaduto a suo tempo con l’emanazione del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 7 del 1980 — misure idonee ad individuare procedure e modalità speciali per proseguire nell’espletamento dei controlli giurisdizionali sulle spese dei servizi.

Occorre inoltre osservare come i caratteri di imprevedibilità e di non programmabilità dell’attività dei servizi di informazione e sicurezza risultino adeguatamente garantiti - sul piano amministrativo-contabile - dalla previsione legislativa della categoria delle spese riservate, sottratte *ex lege*, come più volte ricordato, ad ogni forma di controllo. La salvaguardia delle esigenze di segretezza connesse alla particolare natura dell’attività di *intelligence* può essere dunque perseguita già attraverso un’attenta classificazione e imputazione delle

spese (che il Comitato ritiene indispensabile realizzare), che valga ad ascrivere alla categoria delle spese riservate quelle immediatamente legate alle attività “coperte” e rimetta all’area dell’organizzazione e del funzionamento le erogazioni ordinarie, non riconducibili cioè al perseguimento delle finalità di istituto con i metodi operativi propri dell’azione di *intelligence*.

In conclusione, il Comitato ritiene opportuno segnalare la singolarità della situazione ora esposta. È infatti senz’altro possibile sostenere l’incongruenza di un controllo di gestione effettuato, nelle forme ordinarie, in relazione ad attività tutt’affatto peculiari, quali quelle dei servizi di informazione e sicurezza, così come non appare inconferente il ripetuto richiamo al preminente interesse della tutela della sicurezza nazionale. Ciò che invece appare sorprendente è la conseguenza che sembrerebbe essere stata tratta da tali argomentazioni, ovverosia la sospensione, puramente e semplicemente, di qualsiasi forma di controllo sugli atti del SISDE e del SISMI. Tale stato di cose, ben noto all’Esecutivo (come risulta da due lettere indirizzate dal Presidente della Corte dei conti ai Presidenti del Consiglio *pro tempore* a seguito dell’entrata in vigore della legge n. 20 del 1994, aventi ad oggetto proprio la necessità di adottare misure che consentissero la prosecuzione dei controlli giurisdizionali sulle spese dei servizi), non ha invece mai indotto ad alcuna iniziativa preordinata a porre rimedio alla situazione venutasi a determinare, della cui legittimità è lecito dubitare sotto più profili. In buona sostanza, la sottrazione al controllo della Corte dei conti delle spese di organizzazione e funzionamento del SISDE sarebbe conseguita essenzialmente ad una argomentazione interpretativa assunta, a livello amministrativo, dal Ministro dell’interno. Per tale via si verrebbe però ad eludere il dettato: *a)* della Costituzione, che all’articolo 100 configura in termini di doverosità, come detto, l’esercizio delle funzioni di controllo ivi imputate alla responsabilità della Corte dei conti; *b)* della legge n. 801 del 1977, che all’articolo 19, secondo comma, terzo periodo, esenta dalla rendicontazione esclusivamente le spese riservate; *c)* della legge n. 20 del 1994, che, disciplinando in termini generali le nuove procedure di controllo della Corte dei conti senza prevedere eccezioni o deroghe *ad hoc*, avrebbe quanto meno dovuto indurre a prendere in considerazione il problema della specificità dell’attività degli organismi informativi al fine di individuare in concreto una soluzione conforme con le modificazioni dell’assetto istituzionale appena entrato in vigore.

*B)* Sempre con riferimento alla comunicazione del Presidente della Corte dei conti al Presidente del Consiglio dei ministri, il Comitato ha rilevato la sostanziale assenza di riferimenti ai controlli effettuati sulle spese del SISMI.

Si evince in particolare che la mancata adozione di un programma annuale riferito all’attività degli organismi informativi è stata eccitata esclusivamente con riferimento al ministero dell’interno, competente per l’attività del SISDE. Nulla invece risulta con riferimento al ministero della difesa, al quale la Corte dei conti avrebbe dovuto ugualmente segnalare la mancata predisposizione dei piani in oggetto, richiedendone adeguata motivazione. È ben vero che, nulla dicendosi

sul punto, non sarebbe consentito, in astratto, escludere con sicurezza che la magistratura contabile tale rilievo abbia comunque avanzato anche nei riguardi del ministero della difesa. Tuttavia, ove ciò fosse, non si spiegherebbero innanzitutto le ragioni per cui non ne sia stata fatta menzione alcuna nella lettera del Presidente della Corte dei conti, che poteva rappresentare la sede propria per dare conto delle argomentazioni della Corte sulla questione in esame. In secondo luogo, come già anticipato, si potrebbe supporre che la Corte dei conti, attribuendo portata generale alle argomentazioni del Ministro dell'interno con specifico riferimento all'attività del SISDE e ritenendole quindi applicabili a tutti gli organismi informativi in quanto tali, abbia ritenuto sostanzialmente inutile sollevare la questione in relazione alle spese del SISMI. In questo secondo caso tuttavia, come è evidente, si riproporrebbero integralmente le considerazioni critiche svolte nel precedente paragrafo A).

C) Per quanto concerne invece i controlli effettuati in ordine agli atti del CESIS, il Comitato ha altresì dovuto rilevare, non senza sorpresa, che, stando a quanto espressamente affermato dal Presidente della Corte dei conti, non è possibile disporre di alcun indicatore che sia in grado di fornire la misura del tasso di efficacia dei riscontri effettuati dalla magistratura contabile. Si afferma infatti che, in merito a tale settore di intervento, "Il tempo trascorso non consente una ricostruzione delle integrazioni documentali a suo tempo richieste e del numero di atti ritirati a seguito di osservazioni dell'ufficio". Il Comitato non può che esprimere la propria grave preoccupazione per tale situazione, che appare indice di procedure gestite secondo criteri non adeguatamente sistematici e razionali nonché di modalità di circolazione e di conservazione del carteggio relativo ai riscontri della Corte a dir poco approssimative. Basti pensare che, a giustificazione dell'impossibilità di fornire riscontri sull'efficacia del controllo, si assume *sic et simpliciter* il decorso del tempo, quando il periodo di riferimento copre in realtà poco più di due anni (gennaio 1994 — marzo 1996), periodo tra l'altro di poco precedente alla data della richiesta di chiarimenti avanzata dal Comitato (novembre 1997).

Non appare azzardato affermare al riguardo che il quadro complessivo desumibile dalla valutazione sistematica delle informazioni fornite dalla magistratura contabile sia assai poco confortante: accanto alle considerazioni già effettuate con riferimento ai controlli sugli atti del SISDE e del SISMI, si è venuta a profilare infatti una situazione da cui sembra potersi desumere come il controllo effettuato sugli atti del CESIS sia avvenuto con modalità cui è rimasta estranea ogni considerazione circa l'esigenza di assicurare al controllo medesimo piena effettività. Ciò che legittima l'insorgere di motivate preoccupazioni.

Tra l'altro, non appare inutile segnalare, al di là dell'aspetto qualitativo dianzi evidenziato, un dato quantitativo fornito con riferimento ai controlli effettuati sugli atti del CESIS. Risulta infatti da una tabella allegata alla nota del Presidente della Corte dei conti che i riscontri effettuati al riguardo nel periodo precedente all'entrata in vigore della legge n. 20 del 1994 hanno avuto ad oggetto 38.598 atti,

97 dei quali sono stati oggetto di rilievi - nella misura dunque dello 0,25% degli atti controllati.

#### 8. Considerazioni conclusive.

Malgrado non si sia ancora pervenuti alla concreta adozione di misure correttive sulla questione oggetto della presente relazione, il Comitato ha ritenuto comunque necessario sottoporre al Parlamento i termini essenziali.

In primo luogo, intervenendo nella problematica in argomento il Comitato ritiene di avere adempiuto al mandato ad esso conferito dalla legge sotto un riguardo particolarmente significativo. Ai sensi dell'articolo 11, secondo comma, della legge n. 801 del 1977, il Comitato esercita infatti "il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla presente legge". In proposito, non sussiste alcun dubbio sul fatto che il più qualificante di tali principi sia da individuare nell'esigenza che i servizi di informazione e sicurezza agiscano nel pieno rispetto dei compiti loro espressamente assegnati dalla legge e che le modalità operative da essi adottate, pur con i necessari adattamenti, si conformino al principio di legalità che regola l'attività di tutti i pubblici poteri. Con riferimento al caso di specie, ciò significa che gli atti amministrativo-contabili degli organismi informativi debbono essere assoggettati ai controlli della magistratura contabile, sia pure attraverso forme non riconducibili immediatamente alle procedure tipiche attivate in ordine alle altre pubbliche amministrazioni. Non appare sufficiente al riguardo il semplice controllo interno effettuato dagli organi della Ragioneria centrale dello Stato. Ciò che occorre è invece che esistano forme di controllo attribuite alla responsabilità di un organo esterno - non riconducibile cioè al complesso dei soggetti pubblici inquadrati nell'ambito del potere Esecutivo - che effettui i propri riscontri in posizione di effettiva indipendenza e di terzietà. Il primo dato istituzionale che dunque il Comitato intende sottolineare è che i servizi di informazione e sicurezza non possono essere considerati *legibus soluti* sotto il profilo della gestione amministrativo-contabile. Essi dispongono infatti di pubblico danaro, del cui legittimo impiego sono pienamente responsabili. Non è pertanto ammissibile che una lacuna, venutasi a determinare a seguito di circostanze di fatto e di orientamenti interpretativi giurisprudenziali e amministrativi, finisca per determinare una deroga a precise prescrizioni costituzionali e di legge. Come più volte evidenziato, occorre adeguare le forme del riscontro alla natura dell'attività controllata. A tale risultato appare senz'altro possibile giungere, purché si ponga tempestivamente mano ai necessari interventi correttivi, in vista dei quali il Comitato ha concorso a delineare alcune possibili soluzioni come contributo per la doverosa iniziativa del Governo.

Per concludere sul punto, è necessario sottolineare che, valutando nel loro complesso le risultanze dell'attività istruttoria svolta, il Comitato ha tratto numerose conferme in ordine all'opportunità dell'iniziativa assunta, avendo rilevato una situazione improntata in generale ad approssimazione ed incertezza, ma — soprattutto —

caratterizzata allo stato dalla carenza di ogni controllo da parte della magistratura contabile sugli atti dei servizi di informazione e sicurezza: è opportuno in questa sede ribadire che tale carenza è, ad oggi, una realtà di fatto, che continua a perpetuarsi e che impone l'attivazione di rimedi immediati e decisivi.

Il Comitato non può al riguardo esimersi dal rilevare con rammarico che l'ultima istanza in posizione di indipendenza e di terzietà preposta al controllo sugli atti amministrativo-contabili dei servizi di informazione e sicurezza, costituita dal più volte ricordato ufficio speciale della Corte dei conti operante presso la Segreteria generale del CESIS, sia venuta oggettivamente meno in corrispondenza con la decisione di sopprimere ogni forma di indennità supplementare in favore del personale addetto all'esercizio del controllo. È ben vero che a fondamento di tale determinazione si è assunta la circostanza del mutato assetto della disciplina della materia. Non può tuttavia non rilevarsi che, al momento della sospensione dell'attività dell'ufficio speciale, tale disciplina era in vigore da oltre due anni e che, *medio tempore*, una forma di controllo assistita dalle necessarie garanzie di riservatezza era stata pur sempre mantenuta.

In secondo luogo, il diverso profilo dell'esito dei controlli sugli atti amministrativo-contabili dei servizi di informazione e sicurezza consente al Comitato di svolgere talune considerazioni sulla questione, da tempo dibattuta, dei limiti posti ai poteri del Comitato medesimo sul piano della conoscenza e dell'eventuale controllo sui bilanci preventivi ed in generale sull'attività di spesa degli organismi informativi. È utile al riguardo un raffronto con l'esperienza istituzionale di alcuni paesi stranieri.

Per ciò che riguarda ad esempio il Regno Unito, all'organo parlamentare di controllo sull'attività degli organismi informativi (*Intelligence and Security Committee*), istituito nel 1994, è stata espressamente attribuita dalla legge la competenza ad esaminare, tra l'altro, "le spese e l'amministrazione" delle agenzie informative. Nella relazione predisposta per l'anno 1996 dall'organo in questione si dà conto, ad esempio, della particolare cura posta dal Comitato nel verificare l'adeguatezza delle risorse pubbliche attribuite alle varie agenzie in relazione alla qualità ed alla quantità degli obiettivi ad esse assegnati. Con riferimento agli stanziamenti per il periodo 1997-2000, emerge inoltre un'attività di consultazione tra Comitato parlamentare ed agenzie informative sotto il profilo dell'eventuale revisione dei piani di azione con riferimento alle dotazioni di bilancio. Risulta altresì una specifica segnalazione del Comitato circa la necessità di aumentare gli stanziamenti destinati all'attività dell'agenzia competente per la tutela delle comunicazioni governative e per l'attività di *signal intelligence* (SIGINT), in considerazione del progressivo depauperamento delle risorse umane ad altissima qualificazione professionale derivante dalla perdita di concorrenzialità sul mercato delle retribuzioni corrisposte dall'organismo pubblico. Come si vede, la conoscenza preventiva degli stati di previsione della spesa relativi ai servizi di informazione e sicurezza consente all'organo parlamentare di controllo di esercitare una significativa attività di monitoraggio che, pur non potendo determinare direttamente variazioni sostanziali sul piano degli stanziamenti,

menti, consente di porre a disposizione del Parlamento elementi senz'altro qualificanti per l'adozione delle deliberazioni di propria competenza.

Anche l'ordinamento della Repubblica federale tedesca conosce forme di intervento da parte di organi parlamentari sulle dotazioni finanziarie degli organismi informativi e sul loro impiego. In primo luogo, gli stati di previsione della spesa relativi ai servizi di informazione e sicurezza vengono esaminati ed approvati da un organo speciale, il cosiddetto "Comitato di fiducia", costituito in seno alla Commissione Bilancio del Bundestag. In secondo luogo, la legge che ha istituito la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli organismi informativi (*Parlamentarische Kontrollkommission — PKK*) prevede che il Governo sottoponga al parere preventivo della Commissione i progetti relativi ai piani economici annuali dei servizi, sulla cui esecuzione la Commissione medesima può quindi successivamente chiedere raggugli al Governo, anche nel corso dell'esercizio finanziario.

Il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato non è invece formalmente dotato di tali rilevanti strumenti. Il soddisfacimento di eventuali richieste in tal senso avanzate all'Esecutivo non potrebbe infatti che essere rimesso al senso di collaborazione istituzionale di quest'ultimo. Non sfugge invece come la possibilità per l'organo parlamentare di controllo di esprimersi preventivamente sugli atti in questione attribuirebbe un significato assai più pregnante agli interventi del Comitato.

Per altro, ove si intendesse procedere lungo tale linea, sarebbe comunque necessario valutare con attenzione le modalità attraverso cui dovrebbe avere luogo l'intervento consultivo del Comitato in ordine agli atti in argomento, alla luce in particolare della sua posizione istituzionale. In base alle vigenti disposizioni di legge, l'ambito del controllo parlamentare sull'attività degli organismi informativi potrebbe infatti ritenersi limitato all'aspetto dell'efficacia della loro azione, non potendosi invece estendere al diverso profilo della loro efficienza. In coerenza con tali premesse, sarebbe pertanto opportuno definire un modello che evitasse rigorosamente il determinarsi di una sorta di corresponsabilizzazione di fatto del Comitato parlamentare di controllo con le scelte gestionali dell'Esecutivo, che non possono che essere imputate alla responsabilità di quest'ultimo.

È tuttavia evidente che le considerazioni sopra svolte non possano che valere *de iure condendo*. Ciò vale per altro a attribuire un rilievo ancora maggiore all'esigenza di assicurare - questa volta *de iure condito* - adeguato esito a livello parlamentare ai riscontri effettuati dalla Corte dei conti sull'attività gestionale degli organismi informativi. L'istituzione di un canale informativo sistematico tra magistratura contabile e Comitato parlamentare di controllo consentirebbe infatti a quest'ultimo sia di individuare, per il tramite dell'analisi gestionale, ipotesi di possibili deviazioni, di cui determinati aspetti della gestione amministrativo-contabile potrebbero porsi quale elemento sintomatico, sia di penetrare con maggiore profondità la realtà dei servizi di informazione e sicurezza, ponendo a disposizione del Comitato medesimo un complesso di rilevanti elementi conoscitivi tali da rendere possibile un più

consapevole e mirato esercizio delle proprie funzioni istituzionali. È proprio questo, tra l'altro, l'aspetto cui minore rilevanza sembra essere stata attribuita sia dal Governo (almeno sino a questa data) sia dalla Corte dei conti nell'ambito delle iniziative assunte per dare seguito all'iniziativa del Comitato del novembre 1997. A fronte della specifica segnalazione dell'organo parlamentare di controllo, nulla è dato riscontrare nel carteggio intercorso tra Presidente del Consiglio dei ministri e Presidente della Corte dei conti. Il Comitato aveva in particolare segnalato la necessità che il Governo assumesse, "con il necessario concorso delle istituzioni interessate, ogni iniziativa necessaria e utile affinché il Comitato sia sistematicamente informato degli esiti dei riscontro effettuati dalla Corte dei conti in merito agli atti in questione".

In riscontro a tale segnalazione, si è registrata l'adesione alle considerazioni svolte dal Comitato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha formulato nella nota del 18 dicembre 1997, altrove menzionata, riscontro che appare rilevante, ma solo quale iniziale premessa per un concreto recepimento dell'esigenza manifestata dal Comitato medesimo. Occorre per altro rammentare in proposito che nella direzione indicata dal Comitato sembrano orientate le proposte formulate sul punto (in particolare all'articolo 31, intitolato *Spese per gli organismi informativi*) nella relazione conclusiva predisposta dalla Commissione di studio nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 marzo 1997. Tali proposte, malgrado siano state formalmente qualificate dall'Esecutivo come non impegnative per l'azione di governo, appaiono infatti positivamente ispirate all'esigenza di dare attuazione nel settore ai principi della legalità e della trasparenza (ovviamente nei limiti imposti dalla materia) e ad una corretta interpretazione delle relazioni istituzionali. Non è inutile ricordare, sempre sul punto, che nella citata lettera del 30 aprile 1998 il Presidente del Consiglio dei ministri ha manifestato l'intenzione di sottoporre la materia oggetto della presente relazione ad un ulteriore vaglio da parte della Commissione di studio sopra menzionata, recentemente reistituita, le cui conclusioni non risultano per altro ancora note.

È tuttavia significativo rilevare conclusivamente come nella riformulazione del secondo comma dell'articolo 7 della legge n. 801 del 1977 prospettata dalla Corte dei conti, di cui si dirà nel paragrafo successivo, il profilo del riscontro degli esiti dei controlli effettuati dalla magistratura contabile a livello parlamentare sia completamente pretermesso, proprio in una sede in cui sarebbe parso opportuno suggerire la fissazione a livello legislativo, e comunque sul piano del diritto positivo, di un principio costituzionale la cui attuazione rimarrebbe in caso contrario rimessa — così come è oggi — al solo *fair play* degli attori istituzionali.

Per quanto riguarda invece la relazioni tra Governo e Comitato, appare opportuno rammentare che, in occasione dell'audizione del Ministro della difesa Andreatta sulle linee generali dell'attività del SISMI svoltasi presso il Comitato in data 29 ottobre 1997, il Ministro medesimo ha manifestato la propria disponibilità a trasmettere al Comitato il bilancio amministrativo del SISMI nonché i consuntivi

parziali del 1997 e, ove disponibili, anche i dati di proiezione per l'esercizio successivo. Tale disponibilità ha rivestito un particolare significato in considerazione del fatto che essa è stata resa nota al Comitato nel corso dell'esame parlamentare della manovra economica per il 1998.

In data 18 marzo 1998, il Gabinetto del Ministro della difesa ha trasmesso al Comitato un documento, predisposto a cura del SISMI, concernente "La gestione delle risorse finanziarie presso il SISMI". Tale documento è strutturato in due parti. Nella prima viene dato conto dei criteri generali e delle procedure che presidono alla gestione amministrativa delle risorse del SISMI, mentre nella seconda vengono riportati più in particolare i dati contabili relativi al consuntivo per l'esercizio 1996 ed alle proiezioni di spesa per il 1997, queste ultime stimate sulla base dei dati disponibili al momento in cui il documento è stato predisposto (novembre 1997). Per la prima volta dunque è stato possibile per il Comitato prendere conoscenza in forma disaggregata di parte dei dati contabili che, usualmente, vengono sottoposti all'attenzione del Parlamento nell'ambito delle tabelle, estremamente sintetiche, recanti lo stato di previsione dei competenti organismi di settore (Presidenza del Consiglio dei ministri, Interno e Difesa). Di tale positiva disponibilità il Comitato intende dare atto al Ministro della difesa, che ha accolto con convinzione e con spirito collaborativo le proposte e le osservazioni in tal senso emerse nell'audizione sopra ricordata. Per il futuro, il Comitato auspica in primo luogo che, senza attendere l'entrata in vigore dei pur indispensabili interventi di riforma legislativa del settore, tale disponibilità possa essere manifestata anche dalle altre istituzioni che costituiscono gli interlocutori istituzionali del Comitato. In secondo luogo, il Comitato esprime altresì l'auspicio che la trasmissione dei dati in esame possa per il futuro intervenire in tempo utile per permettere al Comitato medesimo, nelle forme previste dalla legge, di acquisire le informazioni di interesse ed eventualmente, ove ritenuto opportuno, di formulare le proprie osservazioni in modo tale che queste possano costituire un ulteriore elemento conoscitivo, pure se ovviamente non formalizzato sul piano procedurale, in vista dell'esame parlamentare della manovra economica generale dell'Esecutivo. Il consolidarsi di tale prassi potrebbe costituire una positiva innovazione sia sul piano di una più consapevole decisione parlamentare, sia sotto il profilo di una maggiore garanzia per gli organismi informativi in merito alla consistenza ed alla certezza delle risorse disponibili.

#### 9. *Una soluzione normativa.*

Una specifica considerazione merita infine il tema delle possibili soluzioni tecniche da individuare sul piano normativo al fine di porre rimedio, in maniera definitiva e giuridicamente coerente con l'ordinamento, alla situazione lacunosa dianzi segnalata.

Notevole interesse rappresenta al riguardo una relazione predisposta dalla Corte dei conti, allegata alla più volte citata nota del Presidente di quest'ultima del 25 febbraio 1998, in cui si rinviengono

talune interessanti considerazioni proprio con riferimento agli strumenti tecnico-giuridici attraverso i quali porre in essere un sistema di controlli sugli atti degli organismi informativi caratterizzato non solo dalla necessaria specialità degli organi e delle procedure, ma anche da una piena rispondenza ai nuovi assetti normativi che si sono venuti a consolidare nel tempo nelle materie dei riscontri della magistratura contabile e delle fonti del diritto.

Gli argomenti addotti in proposito dalla Corte dei conti si possono così sintetizzare:

l'articolo 7, secondo comma, della legge n. 801 del 1977 rimette all'emanazione di *norme regolamentari "anche in deroga ad ogni disposizione vigente"* la determinazione della consistenza degli organici e del trattamento economico, nonché la disciplina dei casi e delle modalità di rientro nelle amministrazioni di provenienza del personale trasferito e, nelle ipotesi di assunzioni dirette, delle modalità di trasferimento ad altra amministrazione dello Stato del personale non più occorrente;

la potestà di emanare tali regolamenti, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri, è attribuita, negli ambiti di rispettiva competenza, anche ai Ministri dell'interno e della difesa;

tale disposizione deve ritenersi incompatibile con la norma sopravvenuta di cui all'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (relativa ai cosiddetti regolamenti di delegificazione); quest'ultima, in coerenza con il principio generale in base al quale alle fonti di rango secondario è preclusa la possibilità di abrogare o di derogare a norme di livello primario, individua un meccanismo che consente a norme di rango regolamentare di *sostituirsi* alle precedenti di livello legislativo, previa la relativa abrogazione, solo mediante il concorso di precise garanzie (intervento in un settore non coperto da riserva di legge assoluta, predeterminazione per legge delle norme generali regolatrici della materia, clausola abrogativa contenuta nell'atto di livello primario); tra tali guarentigie deve ricomprendersi anche la prescritta deliberazione del Consiglio dei ministri;

conseguentemente, i regolamenti ministeriali non possono allo stato esplicare alcun effetto innovativo dell'ordinamento normativo di livello primario, nemmeno indirettamente, attraverso lo speciale meccanismo della delegificazione testé ricordato; d'altra parte, l'esplicarsi di tale effetto innovativo come conseguenza di una deliberazione del Consiglio dei Ministri è subordinato all'attivazione del meccanismo della delegificazione, e, di conseguenza, presuppone un intervento normativo di livello primario, quantomeno sul piano dei principi.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte dei conti ha prospettato - quale presupposto di ogni ulteriore misura di adeguamento del sistema dei controlli alla specificità dell'attività degli organismi informativi - l'esigenza preliminare di procedere alla modifica dell'articolo 7, secondo comma, della legge n. 801 del 1977, adeguando alla disciplina dettata dalla legge n. 400 del 1988 il procedimento di adozione di norme regolamentari "in deroga" alla legislazione vigente

per le esigenze dei servizi di informazione e sicurezza. Ciò imporrebbe, tenendo conto del sistema fissato dalla legge n. 801 del 1977, di adottare le norme in questione mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, sentiti i Ministri competenti e previo parere del CIIS. Per altro, occorre osservare che la nuova formulazione dell'articolo 7 della legge n. 801 del 1977 suggerita dalla Corte dei conti (il cui testo è riportato, a fronte con quello vigente, nell'allegato 1) non fa espresso riferimento all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, né comunque contempla la deliberazione del Consiglio dei Ministri ivi prescritta.

In ogni caso, nel nuovo testo del citato articolo 7 sarebbe in particolare necessario:

a) ricomprendere nell'ambito delle materie disciplinabili mediante regolamento di delegificazione anche le modalità di effettuazione dei controlli da parte della Corte dei conti;

b) predeterminare i criteri essenziali cui la normativa secondaria in materia di controlli dovrebbe successivamente adeguarsi; tali criteri potrebbero essere individuati nel rispetto delle esigenze di segretezza nello svolgimento dei controlli, nell'istituzione di particolari uffici monocratici e collegiali con competenze estese ai settori di attività dei tre servizi e nell'adozione di modalità di controllo semplificate rispetto a quelle ordinarie.

Il Comitato ritiene al riguardo condivisibile in linea di massima l'argomento svolto dalla magistratura contabile nonché le proposte di modifica da questa suggerite. È ben vero che, particolarmente nell'articolato di cui all'allegato 1, taluni profili appaiono meritevoli di ulteriore approfondimento. Ciò vale in particolare per i criteri direttivi dettati in vista dell'emanazione della normativa regolamentare, che potrebbero essere forse maggiormente dettagliati.

Non può inoltre non rilevarsi, come già sottolineato altrove, l'assenza di ogni riferimento a forme di riscontro degli esiti del controllo della Corte sul piano parlamentare, che avrebbero potuto ivi trovare idonea collocazione.

Nella relazione propositiva si prospetta ancora l'eventualità di emanare le nuove norme regolamentari ivi suggerite "con procedure di pubblicazione adeguata alla classifica degli atti". Ciò lascerebbe intendere la possibilità di sottrarre le norme che verrebbero a disciplinare la nuova articolazione dei controlli della Corte dei conti sugli atti dei servizi di informazione e sicurezza alla generale conoscibilità dei cittadini. Se tale soluzione si palesa senz'altro necessaria per ciò che attiene alla normativa di dettaglio, e dunque alla disciplina del concreto operare dei riscontri amministrativo-contabili, il Comitato ritiene in conclusione maggiormente rispondente ai principi generali in materia di conoscibilità delle fonti del diritto e più coerente con la valenza di garanzia sottesa agli istituti del controllo della Corte dei conti sulla spesa pubblica ipotizzare la pubblicazione nelle forme ordinarie del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che avesse a disciplinare in futuro nei suoi lineamenti essenziali le speciali procedure di controllo sugli atti degli organismi informativi. Ciò

consentirebbe l'individuazione di un quadro certo di funzioni e di responsabilità, rendendo nel contempo evidenti le specifiche esigenze poste a fondamento dell'introduzione delle deroghe alla disciplina generale dei controlli. A prescindere dal caso di specie, il Comitato ritiene comunque opportuno segnalare sul piano generale il grande rilievo costituzionale ed istituzionale rivestito dalla questione della pubblicità delle norme che disciplinano l'attività dei servizi di informazione e sicurezza. A tale questione, cui non appare ovviamente possibile riservare in questa sede lo spazio che senz'altro meriterebbe, il Comitato si riserva pertanto di dedicare in futuro un apposito approfondimento.

## Allegato 1

## Articolo 7 della legge 24 ottobre 1977, n. 801.

## Testo vigente

Il personale di ciascuno dei Servizi istituiti dagli artt. 4 e 6 e del Comitato di cui all'articolo 3 è costituito da dipendenti civili e militari dello Stato che vengono trasferiti, con il loro consenso, alle esclusive dipendenze dei Servizi stessi, nonché da personale assunto direttamente. In nessun caso i Servizi possono avere alle loro dipendenze, in modo organico o saltuario, membri del Parlamento, consiglieri regionali, provinciali, comunali, magistrati, ministri di culto e giornalisti professionisti.

La consistenza dell'organico del Comitato di cui all'articolo 3 e di ciascun Servizio, i casi e le modalità relativi al rientro dei dipendenti pubblici nelle amministrazioni di originaria appartenenza, il trattamento giuridico-economico e i casi e le modalità di trasferimento ad altra amministrazione dello Stato del personale assunto direttamente, sono stabiliti, anche in deroga ad ogni disposizione vigente, rispettivamente dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro per la difesa e dal Ministro per l'interno su parere conforme del Comitato interministeriale di cui all'articolo 2 e di concerto con il Ministro per il tesoro. Il trattamento giuridico ed economico del personale del Comitato di cui all'articolo 3 e dei Servizi di cui agli artt. 4 e 6, non può comunque essere inferiore a quello delle qualifiche corrispondenti del pubblico impiego.

Modifica proposta dalla  
Corte dei conti

*Identico.*

La consistenza dell'organico del Comitato di cui all'articolo 3 e di ciascun Servizio, i casi e le modalità relativi al rientro dei dipendenti pubblici nelle amministrazioni di originaria appartenenza, il trattamento giuridico-economico, i casi e le modalità di trasferimento ad altra amministrazione dello Stato del personale assunto direttamente, **l'organizzazione e lo svolgimento dei controlli della Corte dei conti sono stabiliti in deroga ad ogni disposizione vigente, anche di carattere procedimentale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti il Ministro per la difesa, il Ministro per l'interno ed il Ministro per il tesoro, per il bilancio e per la programmazione economica, su parere conforme del Comitato interministeriale di cui all'articolo 2.** Il trattamento giuridico ed economico del personale del Comitato di cui all'articolo 3 e dei Servizi di cui agli articoli 4 e 6 non può comunque essere inferiore a quello delle qualifiche corrispondenti del pubblico impiego. **In caso di trasferimento da Amministrazioni pubbliche, il predetto personale viene collocato in posizione di comando o di fuori ruolo nell'Amministrazione di provenienza.**

Il Comitato e i Servizi istituiti dagli artt. 3, 4 e 6 possono utilizzare, per determinazione del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta rispettivamente dei Ministri per la difesa e per l'interno e di concerto con gli altri Ministri interessati, mezzi e infrastrutture di qualsiasi amministrazione dello Stato.

Il SISMI e il SISDE debbono prestarsi reciproca collaborazione e assistenza.

**Per lo svolgimento dei controlli sulle attività degli organismi indicati nel comma che precede è istituito uno speciale ufficio presso il CESIS e sono previste procedure particolari improntate a criteri di snellezza e di riservatezza.**

*Identico.*

*Identico.*