UNIVERSITÀ DI TRENTO | Facoltà di Giurisprudenza

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

IL CONTROLLO DEMOCRATICO DEI SERVIZI DI INFORMAZIONE E SICUREZZA: ASPETTI STORICI E COMPARATISTICI DI UNA QUESTIONE ATTUALE

Relatore
Prof. Antonino Alì

Laureando
Roberto Colle

INTELLIGENCE, PARLAMENTO, OVERSIGHT, EQUILIBRIO DI POTERI, DIRITTI FONDAMENTALI

Anno Accademico 2021/2022

Amis de la liberté, secondez leurs efforts: qu'une surveillance éternelle nous mette à l'abris de dangers que nous aurions à courir si notre destinée se trouvoit confiée toute entière à nos ministres.

La Bouce de Fer, supplemento al n. 70, 21 giugno 1791, p. 1

(Es sei das) tragische Schicksal (der Demokratie), dass sie auch ihren ärgsten Feind an ihrer Brust nähren muss.

Hans Kelsen, *Verteidigung der Demokratie*, 1932

INDICE

INTRODUZIONE 5

CAPITOLO 1: STORIA E PROSPETTIVE DELL'ORDINAMENTO DELL'INTELLIGENCE ITALIANA ED EVOLUZIONE DEL SUO SISTEMA DI CONTROLLI 8

1.1 La disciplina prima della riforma del 1977: brevi cenni 8

1.2 L'intervento della legge n. 801/1977 13

1.2.1 Il nuovo assetto dei servizi alla luce della riforma: caratteri, disciplina degli organi governativi e degli organismi operativi 13

1.2.2 Il sistema di controllo parlamentare: ruolo e composizione del Copaco .. 19

1.2.3 I malfunzionamenti e le nuove prospettive di riforma: dall'indagine conoscitiva del 1988 al progetto della Commissione Jucci 24

1.3 L'ordinamento attuale e la riforma del 2007: verso una maggiore democraticità 37

1.3.1 La nuova disciplina degli organi di governo e degli organismi operativi .. 39

1.3.1.1 In particolare: il Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS) ed il controllo amministrativo 43

1.3.1.2 L'Ufficio Ispettivo 45

1.3.1.3 L'Ufficio Centrale Archivi (UCA) e la riforma degli archivi dei Servizi ... 46

1.3.1.4 L'Ufficio Centrale della segretezza (UCSe) 47

1.3.1.5 La nuova disciplina del bilancio ed i controlli amministrativi della contabilità 48

1.3.2 Il nuovo controllo giudiziario: cenni 50

1.3.2.1 Il segreto di Stato dopo la legge n. 124/2007 50

1.3.2.2 Le garanzie funzionali e le nuove norme sul personale 55

1.3.3 Il controllo parlamentare 60

1.3.3.1 Premessa: gli strumenti tradizionali di controllo parlamentare e la loro insufficienza 60

1.3.3.2 Il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (Copasir) 65

1.3.3.2.a. Organizzazione interna, funzionamento e poteri 66

1.3.3.2.b Il cosiddetto “Copasir provvisorio”: primi commenti e perplessità di una figura di necessità 74

1.3.3.2.c I poteri e le prerogative del Copasir e dei suoi membri: le audizioni periodiche, l’attività di istruttoria documentale e le facoltà di accesso (art. 31) 76

1.3.3.2.d Le funzioni consultive del Copasir (art. 32)..... 81

1.3.3.2.e Gli obblighi di comunicazione al Comitato (art. 33)..... 84

1.3.3.2.f Gli obblighi del Copasir e dei suoi membri (artt. 35, 36. 37 e 38) 91

1.3.3.2.g In particolare: il controllo del segreto di Stato: configurazione e rapporto con la Corte costituzionale 94

1.3.3.2.h L’architettura dell’intelligence italiana ed il controllo parlamentare alla prova della recente normativa sulla cybersicurezza 103

1.3.3.3 Sicurezza nazionale e ruolo del Parlamento: un’aporia non ancora risolta 110

CAPITOLO 2: IL CONTROLLO DEMOCRATICO DEI SERVIZI IN GERMANIA E NEL REGNO UNITO 121

2.1 I servizi di informazione e sicurezza nella Repubblica Federale Tedesca 121

2.2 Il controllo parlamentare: in particolare, il *Parlamentarisches Kontrollgremium* e l’attività della *G-10 Kommission* 126

2.3 La *National Intelligence Machinery* britannica 136

2.4 Il controllo parlamentare nell’ordinamento del Regno Unito 142

2.5 Il controllo giudiziario nel Regno Unito: il caso particolare dell’*Investigatory Powers Tribunal* 147

CAPITOLO 3: PROFILI INTERNAZIONALI DELLA *SECURITY SECTOR REFORM.* 151

CONCLUSIONI 163

BIBLIOGRAFIA 165

RINGRAZIAMENTI..... 189

INTRODUZIONE

L'idea della presente Tesi nasce dalla volontà di indagare un fenomeno legato ad un ambito del sapere, quello degli *intelligence studies*, che in Italia solo negli ultimi anni ha iniziato a farsi strada in modo significativo all'interno della dottrina. Gli studiosi in tal modo coinvolti, provenienti dalle discipline più diverse (dal diritto alle scienze umane, passando per la medicina, fino alle scienze matematiche, ingegneristiche ed informatiche), hanno gradualmente cominciato ad unire i loro sforzi al fine di costituire una nuova disciplina rivolta alla sistematizzazione ed alla migliore comprensione sia delle minacce che, a cadenza costante, incidono negativamente sulla sicurezza delle comunità umane che vivono all'interno del territorio nazionale, sia del funzionamento degli apparati di Stato devoluti alla tutela di questo bene supremo ed irrinunciabile. Con tale operazione, si è inteso contribuire a rimuovere quel velato senso di mistero e di minaccia[1] che per lungo tempo ha circondato (ed in parte circonda tutt'ora) l'operato di questi ultimi, complice non solo la scarsa (se non totalmente assente) trasparenza del loro agire, quando non la palese ed intollerabile illegalità che ne ha distorto l'impiego, ma anche il doppio paradosso che vede da una parte il fatto che di tali servizi, pur nella vulgata chiamati "segreti", molto spesso se ne conosca bene tanto l'esistenza e la denominazione ufficiale quanto le azioni loro attribuite, e dall'altra la consapevolezza che di tale area grigia dell'amministrazione pubblica si sia nel tempo data una variopinta rappresentazione letteraria ed artistica (creando un proprio ambito della cultura *pop* di cui gli studiosi d'intelligence in Italia dimostrano solitamente una vasta conoscenza), la quale contribuisce anche al giorno d'oggi a fissare nel pensiero collettivo determinate immagini e concetti ormai universalmente riconosciuti e legati all'agire di questi apparati statali (l'agente segreto, il Capo dei servizi, il Nemico che agisce nell'ombra, le tecnologie fuori dal comune, la licenza di far qualcosa a cui il *quivis de populo* non può essere autorizzato ecc.) e che hanno tanto successo quanto rendono piuttosto difficile lo sradicamento di quei pregiudizi e preconcetti che – non lo si deve dimenticare – sono e rimangono comunque derivati di una finzione letteraria. Di certo, questo forte radicamento nella cultura popolare rende più attraente per l'uomo comune il primo approccio allo studio dell'intelligence e delle sue diverse forme di manifestazione, aiutandolo un poco nel lungo e difficile percorso che contraddistingue il passaggio dalla qualità di semplice appassionato a quello di studioso. Il tema che si intende indagare nella presente Tesi, tuttavia, trova origine nel lato più minaccioso dell'intelligence, vale a dire quello che, per necessità di carattere superiore, consente agli stessi servizi di informazione e sicurezza di porre in essere condotte che, se considerate in maniera isolata dal contesto in cui vengono applicate, sono illegittime e contrastanti con l'ordinamento. La necessità che tali

[1] Sidoti, F. (1995). I servizi di informazione e sicurezza: prospettive per una cultura al servizio del Paese. *Per Aspera ad Veritatem, 2*, Marino, G. (1996). Informazione e sicurezza: la sicurezza democratica. *Per Aspera ad Veritatem, 6,* Pedde, N. (2004). Intelligence e opinione pubblica. *Per Aspera ad Veritatem, 28,* Minniti, M. (2014). Intelligence e democrazia. *GNOSIS, 2*, e ancora il volume di Valentini, M. (2017). *Sicurezza della Repubblica e Democrazia Costituzionale*. Napoli: Editoriale Scientifica.

comportamenti, che possono andare, tra le altre cose, dall'intercettazione di comunicazioni riservate, al sabotaggio di materiale bellico, passando per le operazioni sotto copertura, e che possono essere rivolte contro coloro che minacciano la stessa sopravvivenza dello Stato (si pensi al terrorismo, alla criminalità organizzata, alle azioni di uno Stato ostile, ma anche alle stesse condotte che, sebbene perfettamente lecite, pongano a rischio gli interessi fondamentali dello Stato stesso) trovino un bilanciamento tanto nel diritto[2] quanto in un efficace sistema di pesi e contrappesi istituzionali che salvaguardino i diritti fondamentali dell'individuo[3], ha impegnato la dottrina anche italiana quantomeno a partire dalla fine degli anni Settanta, in una fase storica all'interno della quale gli Stati occidentali, sebbene in periodi diversi, si sono dotati di organismi di controllo dei servizi d'intelligence di matrice parlamentare e, nel limite del possibile, pubblica. In un contesto mondiale connotato da importanti mutamenti sociali e politici, dall'evoluzione apparentemente senza fine della tecnologia e di internet, da una crisi economico-finanziaria di natura sistemica, dall'incertezza dell'avvenire e da trasformazioni rapidissime e difficilmente prevedibili, tutti elementi che caratterizzano i periodi di transizione verso nuove forme della storia, lo strumento dell'intelligence, necessario per assumere decisioni con cognizione di causa, necessita ora più che mai dell'opera organizzatrice e limitatrice del diritto. Il contesto italiano, su cui l'attenzione del presente lavoro si concentra in modo particolare nel primo capitolo, ha subìto una vera e propria rivoluzione culturale a partire soprattutto dalla riforma del 2007, raggiungendo livelli di trasparenza, legittimità, chiarezza nella ripartizione delle competenze e dei ruoli, legalità ed apertura verso la società (necessaria tanto per mantenere la propria legittimità democratica quanto per avvicinare possibili "reclute") di inusitata rilevanza, complice anche il salutare contatto tra il pensiero sistematizzatore dell'intelligence ed il diritto amministrativo, quest'ultimo necessario punto di incontro tra i principi fondamentali dell'ordinamento e l'azione della Pubblica Amministrazione (la quale richiede pur sempre una forma giuridicamente qualificata di discrezionalità affinché possa operare nell'esercizio dei propri fini istituzionali) e principale ordinatore dell'agire di quest'ultima. Nel primo capitolo, si cercherà di delineare il tragitto storico che ha portato il Parlamento a concepire la prima disciplina legislativa dell'intelligence e del segreto di Stato[4]

---

[2] Mosca, C. (2018). *Democrazia e intelligence. Dieci anni dopo tra cultura, diritto e nuove sfide della democrazia*. Napoli: Editoriale Scientifica, p. 5-13.

[3] Per un'interessante riflessione di natura storico-filosofica della questione, vedasi Caligiuri, M. (2021). *Intelligence e diritto. Il potere invisibile delle democrazie.* Soveria Manelli: Rubbettino, p. 29-41.

[4] La letteratura sul segreto di Stato è sterminata: le questioni che tale istituto ha aperto sono, infatti, immense e coinvolgono in maniera diretta vari principi dell'ordinamento democratico (per citarne alcuni, il diritto di accesso agli atti, il principio di trasparenza, il diritto alla difesa e l'interesse all'accertamento delle vicende penali). Le riflessioni della dottrina sul punto non si sono limitate all'aspetto meramente giuridico, ma hanno toccato anche questioni filosofiche e morali: per alcuni esempi, vedasi Catanzariti, M. (2014). *Segreto e potere. I limiti della democrazia*. Torino: Giappichelli, Cocco, G. (2010*). Lo statuto giuridico delle informazioni. Atti del Convegno. Milano, 24 maggio 2010*. Milano: Giuffrè, in particolare il contributo di Lupo, N., Quando i cittadini non devono sapere: fondamento e limiti del segreto di Stato, p. 117-158, Pupo, V. (2015). Prime note sul segreto di Stato nella dimensione della democrazia rappresentativa. *Consulta Online, 1,* Mosca, C. (2019). Segreto-trasparenza. *GNOSIS, 4*, p. 147-157, e per un contributo più risalente,

(sottolineando in particolar modo il legame tra questi due fattori della sicurezza dello Stato, che pare caratterizzare il nostro Paese anche dal punto di vista dei controlli), successivamente se ne indicheranno i difetti che ne hanno resa necessaria l'abrogazione e si descriverà, in apposito sottoparagrafo, l'ordinamento come risultante dall'ultima riforma, risalente ormai a quindici anni fa, concentrandosi in particolar modo sul ruolo del controllo parlamentare e delle problematiche che hanno afflitto ed affliggono tutt'ora quest'ultimo. Nel secondo capitolo, invece, si presenteranno le soluzioni adottate da due ordinamenti europei (quello tedesco e quello britannico), affrontando lo studio dei singoli componenti tanto dell'architettura dell'intelligence di quei Paesi tanto delle istituzioni coinvolte nel suo controllo, avendo contezza sia del particolare contesto politico ed istituzionale che tali realtà rappresentano, sia le sfide alle quali il sistema concepito in tali contesti è stato nel tempo sottoposto. Nel terzo ed ultimo capitolo, infine, si cercherà di fare una breve presentazione di come il problema della riforma del settore della pubblica sicurezza, il sistema di controlli dei servizi di informazione e sicurezza ed infine l'attenzione per la protezione dei diritti della persona e dei gruppi sociali sia stato elaborato dalla dottrina e dalla giurisprudenza internazionale sul tema, provvedendo a fornire un bagaglio concettuale utilissimo per guidare le istituzioni statali nella gestione di tali organismi e per sollecitare la società civile ed i suoi rappresentanti nell'elaborazione di progetti di riforma e sistemi di *accountability* sempre più efficienti, affinché la qualifica di "segreto" non si trasformi mai, indipendentemente dal grado di minaccia che una determinata comunità è chiamata ad affrontare, in puro e semplice arbitrio. Dei risultati in tal sede ottenuti, facendo tesoro delle riflessioni effettuate nei capitoli precedenti, si tenterà di dare un'applicazione concreta in relazione a questioni sorte nell'attualità anche molto recente.

Pitruzzella, G. (1992). Segreto (profili costituzionali). *Enciclopedia Giuridica, Vol XXXVIII.* Roma: Treccani. Per una delle prime riflessioni più complete in materia, vedasi Aa. Vv. (1983). *Il segreto nella realtà giuridica italiana. Atti del convegno nazionale. Roma, 26-28 ottobre 1981*. Padova: CEDAM.

CAPITOLO 1: STORIA E PROSPETTIVE DELL'ORDINAMENTO DELL'INTELLIGENCE ITALIANA ED EVOLUZIONE DEL SUO SISTEMA DI CONTROLLI

1.1 La disciplina prima della riforma del 1977: brevi cenni

Al fine di meglio comprendere il portato innovativo delle leggi n. 801 del 1977 e n. 124 del 2007, le quali verranno ampiamente trattate nel prosieguo, e di poter effettuare una valutazione complessiva dell'efficacia del funzionamento degli organi di controllo democratico dei servizi di informazione italiani, pare quantomai opportuno svolgere una, seppur breve, ricognizione della disciplina dell'ordinamento dell'intelligence della Repubblica precedentemente all'entrata in vigore degli atti normativi appena citati. A partire dalla caduta del regime mussoliniano seguita alla sconfitta dell'Italia nella Seconda guerra mondiale, infatti, l'architettura dell'intelligence e della sicurezza del regime, caratterizzata da una spiccata valenza di polizia politica, subì un mutamento di certo radicale quanto non sorprendente, data la natura delle circostanze. Se da una parte le strutture dell'OVRA (Opera Volontaria di Repressione Antifascista - o Organismo di Vigilanza per la Repressione dell'Antifascismo: l'acronimo non è mai stato ricostruito con certezza) e della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale (MVSN), che ebbero un ruolo fondamentale nella repressione del dissenso interno durante il Ventennio fascista, vennero sciolte poco dopo l'armistizio del 3 settembre 1943 (salvo un breve periodo di attività dell'OVRA all'interno della altrettanto breve esperienza della Repubblica Sociale Italiana), dall'altra il Servizio Informazioni Militari (SIM, costituito con r. d. l. 15 ottobre 1925, n. 1909), che rappresenta il primo vero e proprio servizio di informazioni costituito nell'ordinamento italiano[5], fu sottoposto ad una serie di riforme strutturali che ne videro mutare anche la denominazione (prima in SIFAR, poi in SID), fino all'intervento della l. n. 801 del 1977. Ciò che contraddistingue questo contesto primigenio, e che renderà necessaria la poderosa ed organica opera di riforma che verrà inaugurata alla fine degli anni Settanta, è, da una parte, la quasi totale

[5] Vale la pena sottolineare come il SIM operasse in un contesto all'interno del quale non era ancora stato stabilito il principio di esclusività delle funzioni di intelligence in capo ad organi specifici ed a ciò preposti. Al contrario, convivevano all'interno del medesimo (ed estremamente complesso) ordinamento organismi particolari ed ibridi che mescolavano competenze informative a ruoli di pubblica sicurezza (si pensi alla Divisione Affari Generali e Riservati costituita da Francesco Saverio Nitti nel 1919 in seno al Ministero dell'Interno, e sostituita poi dal Servizio informazioni speciali di epoca fascista, recuperando l'originaria denominazione di DAGR solo nel 1948 e mutandola nuovamente in Divisione Affari Riservati nel 1965, prima di venire sciolta nel 1974 dopo la strage di Piazza della Loggia), di polizia politica (come l'OVRA e la MVSN, con il relativo Servizio politico e le sue articolazioni territoriali), o ancora, ed in via più generale, di attività di repressione del dissenso e della criminalità. Sul punto, vedasi Coco, V. (2017). *Polizie speciali. Dal fascismo alla repubblica.* Bari: Laterza, e, più diffusamente, Mosca, C. (2008). Profili storici sui servizi di informazione e di sicurezza. In: Mosca, C., Gambacurta, S., Scandone, G. & Valentini, M. *I servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124).* Milano: Giuffrè, p. 5-24. Per una completa disamina storica dei servizi italiani, vedasi Saintclaire, T. (2021). *Servizi di informazione e sicurezza. L'evoluzione dell'intelligence italiana dall'Unità nazionale alle leggi n. 124/2007 e 133/2012.* Youcanprint, e ancora: Amorosino, S. (1976). I servizi di sicurezza. *Politica del diritto, 7(III-IV),* p. 383-412.

assenza di una disciplina di carattere legislativo relativa ai servizi di intelligence, e dall'altra l'assoluta centralità, per quanto concerne il funzionamento e la gestione degli organismi di informazione, del Governo e dell'amministrazione militare[6]: se si prende in considerazione il caso del già citato SIM, infatti, ci si può agevolmente rendere conto di quanto le scarne norme di carattere legislativo allora in vigore[7] fossero assolutamente insufficienti a fornire un quadro completo del funzionamento dello stesso, e per diretta conseguenza, la normativa di carattere secondario (non di rado classificata come riservata) assumesse un ruolo di primaria importanza. Una tale situazione, caratterizzata da una pressocché totale chiusura del sistema di informazione nei confronti sia dei cittadini che del Parlamento (il quale, con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948 aveva riacquisito, estendendolo ai nuovi aventi diritto al voto, il carattere di rappresentanza del popolo che le fu proprio prima dell'avvento del fascismo) rendeva estremamente difficoltoso, se non del tutto impossibile, un controllo democratico della legittimità dell'operato degli organismi di intelligence che fosse continuo ed efficiente. In aggiunta a ciò, la disciplina del segreto di Stato (vale a dire il vincolo giuridico, che può essere apposto da determinate autorità di vertice della Pubblica Amministrazione, volto a rendere non conoscibili, al di fuori di una ristretta cerchia di funzionari, certi atti, documenti, informazioni, dichiarazioni particolarmente sensibili), il quale rappresenta, come si avrà modo di comprendere nel prosieguo della trattazione, uno degli strumenti più importanti e delicati di cui lo Stato possa disporre per tutelare la propria sicurezza, rimaneva priva di una disciplina rigorosa e trasparente. Pertanto, il ruolo per natura "invisibile"[8] e connotato da altissima professionalità e segretezza dei servizi, che deroga al generale obbligo di trasparenza e informazione della Pubblica Amministrazione, rimaneva privo di un necessario contrappeso che contribuisse a garantirne la coerenza con il rinnovato assetto politico-istituzionale. La situazione non mutò nemmeno nei primi decenni del dopoguerra, durante i quali si assistette alla sostituzione del SIM con il SIFAR (il Servizio Informazioni Forze Armate, disciplinato con una disposizione interna del Ministro della Difesa del 30 marzo 1949 ed le cui attribuzioni furono stabilite con una circolare, classificata segreta, dello Stato Maggiore della Difesa, n. 92/5111), e, successivamente, allo scioglimento del SIFAR ed alla sua sostituzione con il SID (il Servizio Informazioni Difesa, regolato dal d.P.R. 18 novembre 1965, n. 1477, di attuazione della legge delega 12 dicembre 1962, n. 1862, trovava l'elencazione dei suoi compiti istituzionali in una circolare del Ministero della Difesa del 25 giugno 1966). Come dimostrano le tristi e ben note vicende di deviazione dei

---

[6] Poggi, A. (1999). Servizi di informazione e sicurezza. *Digesto di diritto pubblico*.

[7] il r. d. l. 15 ottobre 1929, n. 1909 si limitava, nei suoi quattro articoli, a prevedere la costituzione del Servizio Informazioni Militare attraverso l'unione delle precedenti strutture distribuite tra Esercito, Marina ed Aeronautica, ad affidare la gestione ordinamentale all'accordo tra i Ministri interessati ed il Ministro delle Finanze, ed infine a rimettere il coordinamento tra capi di Stato Maggiore al Capo servizio informazioni militare, tenuto ad agire in base a direttive del capo di Stato Maggiore Generale e poi, secondo quanto previsto all'art. 2 del r. d. l. 6 febbraio 1927, n. 60, a direttive provenienti dal capo del Governo. Il capo di Stato Maggiore Generale, poi, riacquisirà tale potere in seguito all'entrata in vigore del d. lgt. 21 aprile 1948, n. 955.

[8] Secondo l'efficace formula impiegata da Fragola U. (1998). *L'amministrazione invisibile. I problemi giuridici dell'apparato dei servizi segreti*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

servizi segreti che scossero a più riprese l'Italia del dopoguerra, e durante le quali si assistette ad una drammatica cesura tra l'azione dei servizi e la tutela dell'interesse della Repubblica[9], la reputazione degli organismi di intelligence nell'opinione pubblica italiana toccò uno dei punti più bassi della storia, contribuendo, in maniera più o meno giustificata, al diffondersi nella vulgata di una percezione estremamente negativa nei loro confronti che li vedeva quasi come agenti di poteri occulti e minacciosi per la democrazia e la sicurezza individuale, e non, come previsto dai loro obblighi istituzionali, quali tutori degli elementi essenziali alla sopravvivenza dello Stato.

Tutto ciò veniva parzialmente bilanciato dal contributo innovatore e chiarificatore della Consulta, la quale, chiamata a più riprese a fornire un'interpretazione costituzionalmente conforme del concetto di "sicurezza nazionale" (non presente direttamente nel testo della Carta fondamentale, se non per un riferimento all'art. 126 in materia di scioglimento di Consigli regionali e di rimozione del Presidente della Giunta in occasioni di straordinaria gravità, ma sul quale una riflessione di carattere strettamente giuridico è risultata, e risulta a tutt'oggi[10], di assoluta necessità), ha contribuito in modo determinante alla fissazione di alcuni punti fondamentali sui quali si fonderanno le successive riflessioni della dottrina ed i progetti di riforma del legislatore attinenti ai servizi di informazione. In particolare, in questo peculiare contesto storico si annovera una delle prime grandi decisioni in materia, vero e proprio *leading case* in tema di segreto di Stato e di rapporto tra istituzioni dell'ordinamento repubblicano, e che verrà pertanto ripresa continuamente negli anni successivi, nel bene come nel male: si tratta della sentenza 24 maggio 1977, n. 86 (Presidente Rossi, Relatore Roehrssen). La pronuncia citata non ha toccato direttamente la tematica dei servizi di informazione, e tuttavia, come si noterà a più riprese nel corso della trattazione, i principi da essa fissati in via giurisprudenziale in materia di segreto di Stato saranno inevitabilmente destinati a rispecchiarsi nell'ordinamento dell'intelligence, sia perché questi concernono uno dei mezzi fondamentali attraverso cui gli organismi informativi, con le dovute riserve, vedono tutelata la propria riservatezza e, di conseguenza, il proprio operato, sia perché la delicatezza della questione giunge pur sempre a coinvolgere il difficile quanto essenziale rapporto tra i tre poteri dello Stato: l'Esecutivo che impiega tale potere di secretazione e dirige l'opera dei servizi, il Giudiziario chiamato ad accertare la

---

[9] Solo per citarne alcune, si pensi alle contorte vicende del sospettato tentativo di colpo di Stato del generale dell'Arma dei Carabinieri De Lorenzo, organizzato con il benestare dell'allora Presidente della Repubblica Antonio Segni (è il Piano Solo del 1964), che molta eco ebbe nella stampa degli anni immediatamente successivi, o ancora del golpe Borghese del 1970, ordito dal politico e militare italiano Junio Valerio Borghese nel 1970. Entrambi questi casi furono oggetto di inchieste parlamentari: nel primo caso, attraverso una commissione parlamentare d'inchiesta apposita (costituita con l. 31 marzo 1969, n. 93) presieduta dall' on. Giuseppe Alessi, nel secondo, invece, nell'ambito della più ampia indagine posta in essere dalla commissione parlamentare d'inchiesta, presieduta dalla deputata democristiana Tina Anselmi ed istituita con l. 23 settembre 1981 n. 527, sulla cosiddetta Loggia P2. Di particolare interesse risulta il resoconto di Ferrari, G. (1983). L'avventura del "segreto" nell'Italia repubblicana negli anni tra il '60 e l'80. In: Aa. Vv. *Il segreto nella realtà giuridica italiana. Atti del convegno nazionale. Roma, 26-28 ottobre 1981.* Padova: CEDAM, p. 23-94.

[10] Valentini, M. (2002). Sicurezza nazionale, sicurezza della Repubblica. *Per Aspera ad Veritatem, 22.*

responsabilità penale di pubblici funzionari per fatti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni, ed infine il Legislativo, portatore delle istanze dei rappresentati, ma, fino all'incirca alla fine degli anni Settanta, tenuto su un piano di secondaria importanza (e ciò pur a dispetto di autorevole dottrina, la quale pur riconoscendo l'esistenza di gravi problematiche relative al controllo parlamentare[11], continuava giustamente a ritenere la sua presenza irrinunciabile in una democrazia completa, e pertanto degno di un suo maggior coinvolgimento in temi così importanti per la salvaguardia dell'esistenza stessa dello Stato[12]). In questa decisione, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità degli articoli 343 e 352 del Codice di procedura penale allora vigente (articoli relativi, per quanto rileva in questa pronuncia, al segreto allora denominato politico e militare ed alla sua opposizione da parte di pubblici ufficiali che fossero stati richiesti dall'Autorità Giudiziaria di fornire informazioni coperte da tale vincolo, pur non essendo quest'ultima legittimata a conoscerle) riconobbe, come già precedentemente stabilito nella pronuncia n. 82/1976[13] in materia di segreto militare, la necessità di un bilanciamento tra pretese di riservatezza in relazione a fatti attinenti alla sicurezza dello Stato (e la cui rivelazione può minacciare suoi

---

[11] Alcuni Autori avevano manifestato dubbi sulla natura dello scrutinio parlamentare, oscillando, data l'assenza nella natura costitutiva della responsabilità politica di un "giudizio secondo criteri predeterminati" e di certezza del contenuto sanzionatorio da esso risultante, tra controllo in senso tecnico e semplice sede privilegiata di critica politica che può portare, se del caso, alla rimozione dei titolari di cariche esecutive. Così Galeotti, S. (1990). Controlli costituzionali. *Enciclopedia del diritto, Vol. X*. Milano: Giuffrè, p. 330-332, Rescigno, G. U. (1967). *La responsabilità politica*. Milano: Giuffrè, p. 50 ss, Amato, G. (1968), *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano: Giuffrè. I medesimi Autori avevano rilevato come la dialettica Parlamento-Governo fosse stata di fatto sostituita dal raccordo Governo/maggioranza parlamentare-minoranza. Secondo Pace A. (1976), *Il potere di inchiesta delle assemblee legislative: saggi*. Milano: Giuffrè, p. 82 ss. e 104 ss., l'istituto dell'inchiesta parlamentare, che in situazioni particolarmente delicate per la tenuta del rapporto appena citato poteva svolgere un ruolo pregnante, si era trasformato in un vero e proprio strumento di governo della maggioranza.

[12] La stessa dottrina riteneva necessario che il Parlamento fosse reso edotto del segreto, al fine di poter valutare con cognizione di causa l'opportunità della sua conferma, pur riconoscendo come necessario la previsione di un vincolo di segreto in capo ai parlamentari che fossero venuti a conoscenza di tali informazioni: così Amato, *op. cit.* p. 63 ss. e 76, nota 74. Già Costantino Mortati, nelle sue celebri *Istituzioni di diritto pubblico* (l'edizione consultata è la nona, del 1976), si era pronunciato a favore della limitazione dell'opponibilità del segreto in sede di inchiesta parlamentare, e proponeva che la necessità del mantenimento del riserbo a carico dei parlamentari inquirenti e la pubblicazione delle sole conclusioni dei lavori fossero disciplinate da una legge speciale sull'inchiesta (p. 694 ss.). Nella stessa opera, l'Autore guardava con favore al fenomeno, di origine svedese, dell'*ombudsman*: si tratta di un individuo, eletto dal Parlamento a maggioranza qualificata, che è istituzionalmente chiamato a controllare l'operato della Pubblica Amministrazione (d'ufficio o su sollecitazione di cittadini lesi da condotte attribuite a quest'ultima) ed a promuovere buone pratiche di gestione della cosa pubblica, facilitando la tutela dei diritti dei soggetti amministrati, denunciando fatti che possono dar luogo ad una responsabilità disciplinare o penale dei pubblici funzionari, ed infine riferendo al Parlamento delle proprie iniziative ed osservazioni (p. 697).

[13] L'inaccettabilità di qualsivoglia limitazione del controllo parlamentare in tema di segreto di Stato era già stata fissata, a commento della decisione del 1976, da Anzon, A. (1976) Segreto di Stato e Costituzione. *Giurisprudenza costituzionale, 21(II),* p. 1787-1799, mentre la necessità di una disciplina legislativa del segreto di Stato era già stata evidenziata da Musio, G. (1976). Il segreto politico-militare di fronte alla Corte costituzionale. *Giurisprudenza costituzionale, 21(II)*, p. 599-601.

interessi essenziali) ed esigenze di acquisizione probatoria (assieme al relativo accertamento giurisdizionale), queste ultime non limitabili all'infinito, pena la totale inefficacia degli strumenti di repressione penale. Tuttavia, il Giudice delle leggi si giovò di questa occasione anche al fine di meglio precisare la valenza costituzionale[14] del bene "sicurezza nazionale": questa non poteva più essere, come invece affermato nella sentenza appena citata, ancorata al solo concetto di "difesa della Patria" di cui all'art. 52 Cost. (ritenuto, se considerato individualmente, insufficiente al fine di limitare altri principi che sono comunque valutati come essenziali nel nostro ordinamento), ma doveva, al contrario, trovare fondamento e limite anche in altri elementi costitutivi ed imprescindibili dell'ordinamento italiano: la sua forma democratica (art. 1) e l'unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5). La sicurezza dello Stato, così delineata, consisteva e consiste, nelle parole della Corte, nella "necessità di protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato e che, come si è detto, possono coinvolgere la esistenza stessa dello Stato"[15], giungendo ad escludere che il segreto potesse essere impiegato per la tutela di interessi di Governo o di partito, per loro natura non afferenti alla collettività nel suo complesso. Delineato in tal modo il quadro generale all'interno del quale effettuare le proprie riflessioni, i giudici affermarono come il segreto di Stato potesse essere apposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e solo da questi[16], dato il ruolo, attribuitogli dalla stessa Costituzione (art. 95 co. 1), di vertice dell'Esecutivo e di principale artefice e responsabile della direzione politica generale del Governo. Solo questa risultava, secondo le motivazioni della Consulta, la posizione istituzionale idonea a tutelare la *salus rei publicae* in tutta la sua ampiezza. Nel fare ciò, la Corte riconobbe in capo a questo soggetto una discrezionalità che andava ben oltre la mera discrezionalità amministrativa, ma che, tuttavia, non poteva sfociare nell'arbitrio e non trovare un limite in qualche altro soggetto dell'ordinamento: tale argine venne rinvenuto in una serie di accorgimenti che i giudici illustrarono nella decisione, e che consistono a tutt'oggi, innanzitutto, nella necessità che il Presidente del Consiglio confermi l'apposizione del segreto entro un "termine ragionevole"[17] dalla richiesta di chiarimenti proposta dall'Autorità Giudiziaria, e, in secondo luogo, nel fatto che

---

[14] Per una lettura costituzionalmente orientata del concetto, tanto ampio quanto delicato, di "sicurezza", vedasi Giupponi, T. (2008). La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali. *Forum di Quaderni Costituzionali*, Dogliani, M. (2011). Il volto costituzionale della sicurezza. In: *Studi in onore di Angelo Mattioni*. Milano: Vita e Pensiero, e ancora, sempre in una prospettiva più ampia, Giupponi, T. (2007). Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence. Intervento al Seminario "Sicurezza collettiva e diritti fondamentali" Università di Ferrara, Dipartimento di Scienze giuridiche, 26 settembre 2007. *Forum di Quaderni Costituzionali.*

[15] Par. 5, *in diritto*.

[16] La Corte, in questo caso, adottò una decisione manipolativa, sottraendo la competenza di disporre una decisione definitiva al Ministro di Grazia e Giustizia e trasferendola contestualmente al capo del Governo.

[17] Il carattere ambiguo di tale espressione ha portato parte della dottrina a ritenere opportuna una precisazione della stessa in via legislativa. Sul punto *cfr* Nania, R. (1977). "Termine ragionevole" e autoapplicatività delle sentenze della Corte costituzionale. *Giurisprudenza costituzionale, 22(I)*, p. 863-866.

la responsabilità politica generale del Governo sia resa oggetto di scrutinio da parte del Parlamento, istituzione a tal scopo idonea, a detta della Corte, sia dal punto di vista dello strumentario ad essa attribuito dalla Costituzione (consistente principalmente nella revoca della fiducia e nel potere di incriminazione di un membro del Governo ex art. 96), sia dalla prospettiva della sua collocazione all'interno dell'ordinamento repubblicano (esso è, come già ricordato, l'organo di rappresentanza del popolo, competente a sottoporre al proprio esame l'esercizio del potere esecutivo, ed al quale il Governo deve sempre rendere conto delle proprie decisioni: insomma, per citare le parole dei giudici, esso è la "sede naturale"[18] per lo svolgimento di codesti delicati quanto essenziali compiti istituzionali). A questi fini, i decisori conclusero affermando la necessità che l'Esecutivo indicasse sempre le ragioni essenziali a sostegno del segreto qualora intendesse confermarne la sussistenza, ciò al fine sia di rendere possibile il controllo giudiziale della competenza all'apposizione del segreto, sia di agevolare il controllo parlamentare, contribuendo ad assicurare, con l'introduzione di tale onere informativo, un sano equilibrio istituzionale ed un sistema di contrasto dell'esercizio abusivo del potere di secretazione.

A conclusione di questa breve disamina, è possibile apprezzare il modo in cui, nelle poche pagine che compongono la sentenza n. 86/1977, si possono cogliere i primi segnali di come, in quegli anni, fossero già maturati in seno alle principali istituzioni democratiche[19] (e, in parte, persino presso il Governo), i fondamentali elementi di innovazione necessari ad una riforma strutturale e di ampio respiro dell'intelligence, la quale potesse finalmente portare ad un riammodernamento dell'apparato informativo e della sicurezza, e, allo stesso tempo, ad una sua compatibilità con il dettato costituzionale.

1.2 L'intervento della legge n. 801/1977

1.2.1 Il nuovo assetto dei servizi alla luce della riforma: caratteri, disciplina degli organi governativi e degli organismi operativi

Tale esigenza di rinnovamento fu finalmente soddisfatta con l'entrata in vigore della legge 24 ottobre 1977, n. 801, rubricata "Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato"[20]. Essa rappresentò la primissima disciplina legislativa organica dei servizi[21], e vide, per la prima volta, la partecipazione diretta del Parlamento e delle sue commissioni alla sua redazione e discussione. Questa delicata materia, così riportata in un contesto di garantismo e legalità, fu riformata in modo tale da rispettare la riserva di legge che la Costituzione pone in tema di ordinamento

---

[18] Par. 8, *in diritto.*

[19] Anzon, A. (1977). Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato individuata dalla Corte costituzionale. *Giurisprudenza costituzionale, 22(I)*, p. 866-869.

[20] Per un'esaustiva disamina dell'iter parlamentare che portò all'approvazione del presente testo di legge, vedasi Pasqualini, M. G. (2022). *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence.* Soveria Mannelli: Rubbettino, p. 41-106.

[21] Massera, A. & Mosca, C. (2003). I servizi di informazione. In: Cassese, S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo-Diritto amministrativo speciale*, *Tomo I.* Milano: Giuffrè, p. 519-540.

della Presidenza del Consiglio e di numero, attribuzioni e organizzazione dei Dicasteri (art. 95 ult. co.), nonché di organizzazione della Pubblica Amministrazione (art. 97), constatata la radicale insufficienza degli atti legislativi allora vigenti, e attribuì in via esclusiva agli organismi indicati dalla legge qualsiasi attività "comunque idonea per l'informazione e la sicurezza" (art. 10 co. 1 l. n. 801/1977): con queste importanti scelte di approccio, si volevano garantire una maggiore trasparenza nell'organizzazione e nell'attività dei servizi (strumentale ad un controllo parlamentare, ed in generale dell'opinione pubblica) e l'introduzione di uno strumento di disciplina sostanziale (e, contestualmente, di limitazione) delle funzioni informative e di sicurezza, tali da garantirne, almeno in relazione ai loro aspetti fondamentali, la conoscibilità presso il pubblico. Ciò che si poteva desumere dalla lettura del testo legislativo era un nuovo concetto di sicurezza nazionale, non più legato ad una vaga quanto ormai desueta idea di ragion di Stato e che assumeva il segreto come paradigma di base, ma, al contrario, era ora vincolato ad una necessità di giustificare ogni limitazione al godimento dei diritti individuali e collettivi con la tutela dello Stato democratico, dei suoi valori e delle sue istituzioni (queste ultime, poi, ora viste nel loro ruolo di attuatrici delle norme costituzionali, e non, invece, come "palazzo" da difendere sempre e ad ogni costo[22]). L'atteggiamento fino a quel momento dominante, connotato da una riservatezza eccessiva e quantomai dannosa, e sicuramente inidonea, come ampiamente dimostrato dagli incidenti accorsi durante quegli ultimi anni, alla garanzia della sicurezza della Repubblica, veniva significativamente ridimensionato. Al contrario, grazie anche al fondamentale apporto della Corte costituzionale, veniva ribadita la necessità che le aggressioni ai beni fondamentali dello Stato venissero affrontate non all'infuori del diritto, e quindi in un contesto alieno da limitazioni e non coerente con i principi fondamentali della Repubblica, ma all'interno dello stesso[23], attraverso meccanismi di eccezione opportunamente costituiti (mediante riserva di legge e, quando previsto dalla Costituzione, riserva di giurisdizione), assistiti da un proprio sistema di controlli e sanzioni, e disciplinati al fine di mantenere l'ordinamento per quanto possibile, saldo, unitario e coerente con le proprie radici ideologiche[24].

---

[22] "L'emergenza nell'attuale ordinamento costituzionale va considerata come una condizione posta a tutela non già di una ontologica unità dello Stato, cioè del potere sovrano dello Stato-persona, ma della stabilità dell'ordine obiettivo stabilito dalla Costituzione, la cui esistenza non si identifica con un apparato, ma fondamentalmente e decisamente con le regole del gioco democratico". Così in: Pinna, P. (1988). *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano.* Milano: Giuffrè, p. 199. Questa citazione, anche se non tratta dell'attività di intelligence, riassume in modo eccellente il nuovo approccio alla sicurezza nazionale: sebbene i servizi di informazione non agiscano sempre in una situazione nella quale si rischi il collasso della struttura democratica dello Stato, la loro opera quasi "di manutenzione", e di conseguenza il loro porre in essere atti che possono derogare alle norme di legge, deve svolgersi in modo continuativo nel tempo, dato il carattere eterogeneo ed onnipresente delle minacce ai valori fondamentali della democrazia.

[23] *Ibidem*, p. 77 ss. E ancora, Labriola, S. (1978). *Le informazioni per la sicurezza dello Stato.* Milano: Giuffrè. Vedasi, inoltre, Mosca, C. (1987). Servizi di informazione e sicurezza. *Novissimo Digesto Italiano, Appendice, Vol. VII,* Padova: UTET. p. 156-166.

[24] La necessità che lo Stato, soprattutto nei momenti di crisi, non debba mai "negare sé stesso" e trasformarsi in ciò che dal punto di vista istituzionale è chiamato a prevenire ed eradicare, si vedano le riflessioni di Ferrajoli, L. (2016). Due ordini di politiche e di garanzie in tema di lotta al

Come stabilisce la dottrina costituzionalistica ad oggi prevalente in Occidente, la centralità della persona, dei singoli gruppi sociali e dei diritti fondamentali, in un contesto aderente al costituzionalismo democratico-liberale, non può mai essere sacrificata se non a tutela di altri principi di pari natura costituzionale, e tale compressione acquisisce dunque legittimità solo se ragionevole, proporzionata e necessaria al raggiungimento di tale obiettivo[25]. Seppure lo sforzo del legislatore del 1977 sia degno di encomio, lo scopo perseguito mediante questa prima opera di disciplina della materia non riuscirà a superare la prova del tempo, rendendo perciò necessario un lavoro di studio della materia, di perfezionamento dei bilanciamenti e di pulizia concettuale che troverà la luce solo trent'anni dopo.

L'atto normativa ora in analisi, frutto di una riflessione protrattasi dal 2 novembre 1976 fino all'ottobre 1977, si componeva di soli 19 articoli, tra i quali, tuttavia, si possono ancora individuare ulteriori aspetti che, per l'epoca, assumevano innegabile importanza e portata innovativa. Il primo elemento degno di nota è l'individuazione del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 1) quale autorità centrale del sistema di tutela di sicurezza nazionale[26] e destinatario di ogni attribuzione relativa sia all'"alta direzione" del sistema informativo ed al coordinamento dell'attività dei servizi (di cui assume la responsabilità politica generale e per le quali è titolato ad emettere direttive rivolte ai Ministri dell'Interno e della Difesa), sia di ogni aspetto attinente al controllo del segreto di Stato (la scelta di trattare con un medesimo atto normativo il funzionamento di questo vincolo e la disciplina dell'intelligence verrà ripresa nel 2007 in sede di riforma), su cui il Presidente del Consiglio era chiamato a sorvegliare l'applicazione dei criteri di apposizione e di individuazione delle autorità ed organi, pur sempre appartenenti alla Pubblica Amministrazione, competenti ad apporre il segreto stesso. La presente disposizione, oltre che di importanza fondamentale dal punto di vista organizzativo, mirava ad indicare il capo di Governo (secondo un approccio che verrà confermato successivamente all'art. 5, co. 2, lett. g della l. 23 agosto 1988, n. 400) come centro di responsabilità per il corretto funzionamento dei servizi e per il mantenimento delle loro azioni in coerenza con il dettato normativo e costituzionale, e, di conseguenza, come soggetto sottoposto in via principale al controllo parlamentare (art. 11). A questi, inoltre, spettavano altri ruoli e altre funzioni, quali la presidenza dei neocostituiti Comitato Esecutivo per i Servizi di Informazione e Sicurezza (CESIS) e Comitato Interministeriale per le Informazioni e la Sicurezza (CIIS), il potere di assegnare, mediante propri decreti e su proposta del CIIS, le risorse finanziarie necessarie all'operatività del nuovo sistema di informazione e di determinare le "spese riservate" non soggette a rendicontazione e, di conseguenza, nemmeno al controllo preventivo della Corte dei conti (art. 19), e ancora la gestione del personale dei servizi, del trasferimento dei suoi dipendenti ad altre

terrorismo. In: *Terrorismo Internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali. Speciale Questione Giustizia, 1,* p. 8-15.

[25] Per una panoramica generale della questione, Pino G. (2018). *Il costituzionalismo dei diritti.* Bologna: Il Mulino. La dottrina del bilanciamento fu applicata dalla Consulta già nella sua prima sentenza (sent. 1/1956) ed eretta a paradigma fondamentale di assunzione delle decisioni da parte di questo organo costituzionale.

[26] Vedasi, per una disamina più dettagliata, il parere del Consiglio di Stato, Sezione I, n. 1876/86.

amministrazioni statali, del rientro alle amministrazioni di origine di pubblici funzionari e dell'impiego di risorse e strutture pertinenti ad altre branche dell'amministrazione statale per compiti spettanti ai servizi stessi (art. 7 commi 2 e 3, dalla lettura dei quali si comprende come la gestione del personale sia condivisa con i altri Ministeri e con il CIIS), ed infine sulla decisione in tema di ritardo nella comunicazione di informazioni ed elementi di prova attinenti a fatti configurabili come reati agli organismi di polizia giudiziaria (obbligo che doveva essere adempiuto dai Direttori sei servizi nei confronti di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, secondo il dettato dell'art. 9 della legge, in ossequio ad un obbligo di cooperazione reciproca). Il Presidente del Consiglio era assistito da due strutture ausiliarie non presenti nel precedente disciplina dell'intelligence, ed introdotte al fine di aumentare l'efficienza ed il potenziale di coordinamento degli apparati operativi: questi erano i già menzionati CIIS, (composto dai Ministri di Esteri, Difesa, Interno, Giustizia, Industria e Finanze[27], e dotato di funzioni consultive e di proposta in relazione agli indirizzi generali e obiettivi fondamentali della politica di sicurezza), e CESIS. Quest'ultimo era formato da soggetti selezionati a discrezione del capo del Governo (salvo il vincolo relativo alla presenza dei Direttori dei due servizi introdotti dalla legge SISMI e SISDE) e dotato di un proprio contingente segreto, ed era chiamato a svolgere il ruolo di coordinatore tra i due organismi operativi, nonché di intermediario tra questi e la Presidenza, agendo come vero e proprio collettore e rielaboratore delle informazioni raccolte sul campo. L'operato del CESIS si poteva apprezzare anche in relazione ai rapporti tra Parlamento e Presidente del Consiglio, dato che questi, nell'adempimento dei suoi obblighi di informazione che verranno illustrati in seguito con la dovuta dovizia di particolari, non poteva non riferirsi agli elementi da questi interpretati, coordinati e comunicati[28]. La struttura operativa introdotta con la l. n. 801/1977 prevedeva, infine, la costituzione di due servizi[29] di informazione, competenti per l'esercizio delle funzioni di intelligence vere e proprie: il Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI, inquadrato all'interno del Ministero della Difesa che ne indicava il Direttore su parere conforme del CIIS, ne stabiliva l'ordinamento e ne curava l'attività sulla base di direttive del capo del Governo, ma qualificato quale ufficio autonomo governativo, *ergo* autonomo sul piano strutturale e funzionale dall'amministrazione ministeriale) ed il Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE, legato, pur essendo anch'esso un ufficio autonomo governativo, al Ministero dell'Interno, che ne disciplinava l'ordinamento, ne regolava l'attività sulla base di direttive del Presidente del Consiglio e ne nominava il Direttore, sempre su parere

---

[27] Potevano partecipare alle sedute del CIIS anche da titolari di altri Dicasteri, dai Direttori dei servizi, da altre autorità civili e militari ed esperti, se ritenuto opportuno dal Primo ministro (art. 2 ult. co.).

[28] Poggi, A. op. cit.

[29] Non viene accolta la proposta della Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi di giugno-luglio 1964 (Commissione Alessi), e ripresa dal disegno di legge originariamente presentato dal Governo Andreotti III (C. 696), di costituzione di un servizio di informazione unico. Tale soluzione avrebbe contribuito a mantenere, a detta dei proponenti, l'unità degli indirizzi e del comando dello stesso, ponendo fine alle tendenze devianti causate dalla pressocché assente trasparenza nella disciplina degli organismi di intelligence.

conforme del CIIS), tenuti alla reciproca collaborazione (art. 7 ult. co.) e affiancati, nella loro struttura, anche da organi preesistenti alla riforma: i cosiddetti SIOS (i Servizi di informazione, sicurezza e situazione delle forze armate, previsti per ognuna delle stesse e dotati di funzioni di polizia militare e di supporto tecnico, i quali erano comunque tenuti a collaborare con il SISMI, secondo quanto previsto all'art. 5, per evitare una eccessiva dispersione delle attività di intelligence). Tale decisione operata dal legislatore contribuì in modo determinante all'introduzione nell'ordinamento di una graduale separazione tra forze armate e servizi di intelligence ed alla sottrazione (pur sempre progressiva) della gestione degli apparati di quest'ultimo all'amministrazione militare, da sempre tendente a considerarsi quasi come un ordinamento autonomo rispetto a quello generale nonché depositario quasi esclusivo del potere di controllo degli organismi informativi[30]. Il primo dei corpi citati, come stabiliva il testo della legge, era tenuto ad assolvere "a tutti i compiti informativi e di sicurezza per la difesa sul piano militare dell'indipendenza e della integrità dello Stato da ogni pericolo, minaccia o aggressione" (dal punto di vista della sicurezza estera) ed a contrastare l'attività di intelligence ostile posta in essere da Stati stranieri (art. 4), mentre il SISDE veniva concepito quale organismo deputato alla tutela dell'ordinamento democratico della Repubblica e di contrasto ad ogni minaccia eversiva che ne minasse i fondamenti, o che attentasse alle istituzioni poste a sostegno del sistema fondato sulla Costituzione del 1948 (art. 6). Entrambi i servizi erano tenuti ad informare i rispettivi Ministri delle informazioni ottenute e, come previsto dall'art. 7, erano dotati di un proprio apparato di funzionari (necessario per poter svolgere tutti i compiti sul campo loro spettanti), composto da dipendenti civili e militari dello Stato trasferiti dall'impiego di provenienza alla loro esclusiva disponibilità, oppure assunti in via diretta. Ogni questione relativa ai rapporti di lavoro all'interno di SISMI e SISDE era determinata dal Presidente del Consiglio e dai Ministri di Interno e Difesa su parere conforme del CIIS e di concerto con il Ministro del Tesoro. La legge si premurava di indicare, inoltre, due criteri di incompatibilità con l'impiego di membro degli organismi di intelligence e del CESIS: il primo, indicato all'art. 7 co. 1, era legato alla professione svolta dal soggetto (parlamentare, consigliere regionale, provinciale o comunale, magistrato, ministro di culto o giornalista professionista: dato il ruolo pubblico svolto all'interno della collettività da questi soggetti, le loro funzioni risultavano chiaramente inconciliabili con le esigenze di riservatezza), mentre il secondo (previsto all'art. 8) faceva riferimento alla necessità per il dipendente di dimostrare fedeltà alla Repubblica ed all'ordinamento democratico ed antifascista, e di non essere stato coinvolto nella realizzazione di fatti eversivi nei confronti delle istituzioni. Come si può agevolmente comprendere, questa ultima

[30] Massera A. (1990). Servizi di informazione e di sicurezza. *Enciclopedia del diritto, Vol. XLII*. Milano: Giuffré, p. 393-404 e ancora Di Costanzo, V. (2022). *Appunti di intelligence: dalla legge 801/1977 alla 124/07, storia legislativa e funzionamento dei servizi segreti italiani.* Tratto da SalvisJuribus: http://www.salvisjuribus.it/appunti-di-intelligence-dalla-legge-801-1977-alla-124-07-storia-legislativa-e-funzionamento-dei-servizi-segreti-italiani/ (consultato il 4 febbraio 2023), e ancora de Vergottini, G. (1974). La modificazione delle competenze costituzionali in tema di difesa. *Rivista trimestrale di diritto pubblico, 24(II),* p. 409-410.

disposizione mirava a che si potesse porre in essere un processo di selezione rigoroso dei membri degli organismi informativi prima del loro effettivo impiego, e che si fosse in grado di prevenire alla fonte il compimento di azioni incompatibili con gli obblighi istituzionali dei servizi fissati dalla legge. La legge 801, inoltre, affermava l'impossibilità per i dipendenti dei servizi di rivestire la qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria, cercando in tal modo di rendere i due ambiti appena indicati reciprocamente autonomi, seppur prevedendo una sorta di dialogo reciproco: l'art. 9, infatti, disponeva che i membri di SISMI e SISDE comunicassero gli elementi raccolti solo ai rispettivi Direttori, i quali, a loro volta, erano tenuti ad informare i Ministri dell'Interno e della Difesa e il Presidente del Consiglio. Il terzo comma dell'articolo citato obbligava tuttavia i Direttori a riferire le informazioni e gli elementi di prova che fossero relativi a fatti di reato ai competenti organi di polizia giudiziaria, e tale adempimento poteva essere ritardato (con provvedimento ministeriale emanato con l'assenso del capo del Governo) solo ed esclusivamente qualora ciò fosse stato necessario all'espletamento di compiti istituzionali dell'intelligence. Dall'altro lato, la norma in analisi prevedeva che gli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria fossero tenuti a fornire la massima collaborazione con i dipendenti dei servizi.

Uno degli elementi più significativi della legge ora analizzata risulta essere l'introduzione nell'ordinamento italiano di una disciplina, seppur poco particolareggiata e bisognosa di norme di dettaglio, del segreto di Stato[31]: a ciò erano preposti gli articoli che andavano dal numero 12 al numero 18. Queste norme, in linea generale, indicavano le informazioni che potevano essere coperte da questo vincolo: l'art. 12 menzionava, con formula molto ampia, "atti", "documenti", "notizie", "attività" e "ogni altra cosa" la cui pubblicazione avesse potuto arrecare nocumento ai valori della "integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali", della "difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento", del "libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali", dell'"indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi", ed infine della "preparazione e alla difesa militare dello Stato", ed in ogni caso, a dimostrazione della volontà di recepire gli insegnamenti della Corte costituzionale, erano espressamente esclusi dalla copertura i fatti eversivi dell'ordine costituzionale. Venivano inoltre disciplinate l'opposizione e la conferma del segreto (artt. 13-18): nei procedimenti penali, infatti, all'interno dei quali la materia della sicurezza nazionale esprime tutti i suoi contorni più delicati e, contestualmente, si percepisce nella maniera più pura la tensione tra esigenze di accertamento e sanzione dei reati e la tutela di interessi fondamentali dello Stato, il legislatore ritenne opportuno che, con un modello di soluzione che troviamo replicato oggi (naturalmente, con alcune importanti differenze) agli articoli 202, 203, 256 del Codice di procedura penale, ed all'art. 66 delle sue disposizioni attuative, si attivasse un dialogo tra l'Autorità Giudiziaria e Presidente del Consiglio volto a sollecitare una presa di posizione di quest'ultimo relativamente all'avvenuta opposizione del segreto da parte di un testimone in

[31] Per una prima disamina, comprensiva anche di una breve presentazione della questione nel contesto antecedente la riforma, vedasi Grevi, V, (1983). Segreto di Stato e processo penale. In: Aa. Vv. *Il segreto nella realtà giuridica italiana. Atti del convegno nazionale. Roma, 26-28 ottobre 1981.* Padova: CEDAM, p. 225-252.

giudizio, qualora il magistrato non fosse convinto della sua fondatezza: se il capo del Governo, trascorsi sessanta giorni dalla richiesta di conferma, si fosse pronunciato a favore dell'inesistenza del segreto, allora quest'ultimo avrebbe dovuto essere considerato come non più sussistente, mentre se nello stesso arco temporale il segreto fosse stato confermato, le informazioni coperte da questo vincolo non avrebbero potuto essere in alcun modo utilizzate nel procedimento penale, né conosciute dall'Autorità Giudiziaria (qualora l'elemento di prova coperto da segreto fosse risultato necessario ai fini del proseguimento dell'accertamento giudiziale, il giudice avrebbe dovuto pronunciare sentenza di non luogo a procedere per sussistenza di un segreto di Stato, come indicato dall'art. 15 ultima parte, che sostituisce l'art. 352 del Codice di procedura penale del 1930). Un'ulteriore novità in materia introdotta dal legislatore del 1977 fu la necessità, per il Presidente del Consiglio, di informare il Comitato di controllo parlamentare e, allo stesso tempo, entrambe le Camere (art. 17) di ogni provvedimento di conferma del segreto di Stato, indicandone succintamente le motivazioni. La previsione di tale obbligo di comunicazione "a doppio canale", che verrà analizzato di nuovo nel proseguo della trattazione, intendeva rendere finalmente responsabile la massima autorità di sicurezza nazionale dinnanzi all'organo rappresentativo degli elettori per ogni utilizzo dello strumento del segreto, la cui necessità veniva sottoposta innanzitutto ad una "prova di resistenza" in relazione all'opportunità politica rappresentata dalla situazione concreta con la quale il Primo ministro fosse stato chiamato a confrontarsi, e successivamente ad una valutazione politica del Parlamento sulla sua reale necessità di conferma. A ciò, tuttavia, non corrispondeva, in maniera del tutto inopportuna, un obbligo portare a conoscenza dell'Autorità Giudiziaria la motivazione della scelta di confermare il segreto, certamente ponendosi in contrasto con le ben più esigenti indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 86/1977 (il Giudice delle leggi aveva ritenuto maggiormente conforme al dettato costituzionale che a tali motivazioni si dovesse attenere, di norma, lo stesso giudice, secondo quanto indicato al par. 8, *in diritto*), dato che l'obbligo di tale comunicazione fu declinato dal legislatore a favore del solo Parlamento[32].

1.2.2 Il sistema di controllo parlamentare: ruolo e composizione del Copaco

Ciò che costituì la novità principale introdotta dalla l. n. 801/1977, tanto da meritare una riflessione appositamente dedicata, fu l'introduzione di un sistema di controllo parlamentare sull'operato dei servizi, esercitato non solo dall'Assemblea nel suo insieme, ma anche da un comitato costituito a tale scopo: si tratta del Comitato Parlamentare di Controllo[33] (abbreviato, nella letteratura in

---

[32] Così Grevi, V. (1978). Segreto di Stato e processo penale. In M. Chiavario (a cura di), *Segreto di Stato e giustizia penale*. Bologna: Zanichelli. p. 82-90.

[33] *Cfr* l'intervento dell'on. Cossiga, allora Ministro degli Interni, in Atti Parlamentari. Senato della Repubblica. VII Legislat., 188esima seduta, 20 ottobre 1977, p. 8149-8150, all'interno del quale veniva ribadita la necessità di costituire un organo bicamerale specifico, data l'esigenza, comunque impellente, di limitare quanto più possibile la circolazione di informazioni segrete:

materia, Copaco). La proposta di disciplina di un tale organo fu già annunciata nel disegno di legge presentato dal Governo Andreotti III (n. 696) all'art. 9, all'interno del quale si avanzò l'ipotesi di una composizione del comitato essenzialmente fondata sul criterio di appartenenza a Commissioni permanenti: avrebbero dovuto farne parte, secondo i proponenti, i Presidenti delle Commissioni Affari esteri, Grazia e giustizia e Difesa della Camera dei Deputati e del Senato, cui avrebbero dovuto aggiungersi cinque parlamentari indicati congiuntamente dai Presidenti di Camera e Senato. Tale approccio, tuttavia, non fu accolto né dalla Commissione speciale concernente l'istituzione e l'ordinamento del servizio per l'informazione e la sicurezza (formata da parlamentari e creata al fine di redigere un testo da discutere in Assemblea) né in sede di dibattito parlamentare. Passando ora all'analisi della disciplina di questo organo, si può notare come il fulcro della stessa sia concentrato all'art. 11 della l. n. 801/1977, il quale, dopo aver previsto, nel suo primo comma, l'obbligo per il Governo di riferire semestralmente al Parlamento mediante una relazione scritta sulla politica informativa e di sicurezza e sui risultati ottenuti, stabiliva che il Comitato Parlamentare di Controllo fosse composto da quattro deputati e da quattro senatori, nominati dai Presidenti delle Camere sulla base del criterio di proporzionalità, e proseguiva attribuendo a questo nuovo organo parlamentare il compito di controllare l'applicazione dei principi della legge appena menzionata all'interno della comunità di intelligence. A tal fine, il Copaco veniva investito di attribuzioni specifiche, quali la possibilità di richiedere al Presidente del Consiglio ed al Comitato Interministeriale[34] per le Informazioni e la Sicurezza "informazioni sulle linee essenziali delle strutture e dell'attività dei Servizi", nonché di fornire "proposte e rilievi" (art. 11 co. 3), godendo della possibilità di svolgere un ruolo non meramente ispettivo, ma anche propositivo a vantaggio degli organismi di governo dei servizi, e così contribuendo, almeno negli intenti, a fomentare una sana dialettica istituzionale tra controllato e controllore[35]. Nel caso in cui il capo del Governo avesse ritenuto che le informazioni richieste toccassero elementi la cui comunicazione non era, a suo giudizio, giustificabile oppure possibile senza nuocere ad un interesse essenziale dello Stato, egli avrebbe dovuto indicare ai parlamentari del Comitato ed alle Camere, seppure in modo succinto ed

---

secondo le parole del Ministro, è difatti "esperienza comune che il livello di riservatezza delle notizie è inversamente proporzionale al numero delle persone tra le quali queste notizie circolano, indipendentemente dalle loro non ipotecabili qualità morali o intellettuali e dalla loro non ipotecabile buona volontà di mantenere il segreto".

[34] Il Comitato interministeriale, tuttavia, doveva comunque accordarsi con il Primo ministro sull'opportunità o meno di comunicare determinati dati, essendo solo quest'ultimo legittimato ad apporre il segreto. Così in Arena, G. (1978). Le attribuzioni del Parlamento in materia di servizi per le informazioni e la sicurezza in Italia e negli Stati Uniti. *Rivista trimestrale di diritto pubblico, 28(I),* Milano: Giuffrè, p. 485-527.

[35] L'art. 11 non indicava la maggioranza necessaria per esercitare il potere di richiesta di informazioni e di proposta o di avanzamento di rilievi, pertanto l'unica conclusione alla quale si può giungere è ritenere che fosse sufficiente la maggioranza semplice. Ad ogni modo, il significato di una decisione assunta dal Comitato ai sensi dell'art. 11 co. 3 era pur sempre densa di connotazione politica, sia perché era necessaria la collaborazione dei membri della maggioranza parlamentare, sia perché tanto più alta era stata la votazione a favore (e quindi il consenso all'interno del Copaco), tanto più gravi avrebbero potuto essere le conseguenze politiche di un'opposizione del segreto.

essenziale, le ragioni di tale scelta di opposizione del segreto: il Copaco, decidendo a maggioranza assoluta dei suoi membri, avrebbe potuto comunque riferire al Parlamento per le contestuali valutazioni politiche (art. 11 co. 5). L'ultimo ruolo, ma di capitale importanza, disciplinato nelle brevi norme dedicate al funzionamento di questo nuovo organo parlamentare consisteva nel controllo politico della conferma (operata, questa, sempre dal Presidente del Consiglio) dell'apposizione del segreto di Stato, qualora il testimone sentito dalla Pubblica Accusa avesse opposto l'esistenza di tale vincolo di riservatezza. In tale occasione, infatti, il capo del Governo era tenuto a riferire ai membri del Comitato, seppure pur sempre con le consuete modalità votate al mantenimento del carattere sintetico di tali comunicazioni, le ragioni di tale decisione. Il potere di controllo politico esercitato dal Comitato Parlamentare di Controllo, infine, si sostanziava nella possibilità che i suoi membri, votando a maggioranza assoluta, potessero stabilire che le informazioni ricevute con le modalità sopra indicate fossero insufficienti, e che, pertanto, potessero riferire Camere affinché queste assumessero le iniziative politiche più opportune per reagire ad una condotta del Governo ritenuta abusiva. Dal un punto di vista puramente ipotetico, il Parlamento, ad ogni comunicazione del Copaco operata secondo le modalità appena indicate, avrebbe potuto adottare provvedimenti dagli effetti molto diversi tra loro, spaziando dal semplice avvertimento fino all'impiego dell'intero strumentario informativo che la Costituzione ed i Regolamenti parlamentari tutt'ora affidano alla massima istituzione democratica (interpellanze ed interrogazioni, creazione di commissioni parlamentari di inchiesta, avvio di indagini conoscitive ed audizioni), giungendo, nei casi di maggiore gravità, alla mozione di sfiducia: l'Assemblea parlamentare, di conseguenza, era chiamata ad assumere un ruolo di ultima istanza per la valutazione politica dell'operato governativo, agendo tuttavia supportata dal previo "filtro" di un organo specializzato che non sottraeva loro, occorre ricordarlo, alcuna competenza di attribuzione costituzionale. La natura del controllo parlamentare, vale la pena ripetere, era, ed è a tutt'oggi, concepita come di tipo squisitamente politico[36] e "deterrente"[37], e per tale ragione attenta anche all'aspetto della prevenzione della *mala gestio* (oltre che sulla sua punizione) e diretta verso i titolari dell'organo soggetto a responsabilità, mai verso l'organo in sé e per sé considerato. Quando si tratta di questo particolare tipo di responsabilità, bisogna sempre tenere a mente che i fatti che possono condurre all'inflizione della sanzione politica (mai giuridica) non sono predeterminati, ma sono liberamente indicati dal soggetto sanzionante sulla base di una valutazione pienamente discrezionale dell'operato del sorvegliato, comprendente non solo i fatti in senso stretto commessi da questo, ma anche i programmi, le previsioni ed i pregiudizi ad esso attribuiti. Allo stesso modo, il contenuto della sanzione politica può variare in maniera consistente, essendo anche il fatto stesso di minacciare, in maniera pure indiretta e velata, conseguenze politiche, a volte sufficiente per influire sulle intenzioni e sulla condotta del soggetto sorvegliato. L'aver riservato per legge il potere politico

---

[36] De Stefano, G. (2001). *Sicurezza della Repubblica e processo penale*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, p. 110.

[37] Di Ciolo, V. (1993). Recenti aspetti del controllo parlamentare sul governo e sulla pubblica amministrazione. *Iustitia.* p. 223.

di gestione dei servizi di informazione in capo al vertice governativo ha comportato e comporta, in modo naturale, quale suo immediato contraltare, la sua responsabilità politica[38], la quale, tuttavia, è destinata a riverberarsi sull'intero Esecutivo[39]. Il Copaco, difatti, fu costituito proprio per agire, in primo luogo, da interfaccia e punto di contatto privilegiato tra Parlamento e Governo sui temi realtivi alla sicurezza nazionale ed all'operato degli organismi informativi, ed in secondo luogo, da collettore della sorveglianza sull'Esecutivo in tali materie. L'assenza di una tale iniziativa, dato il carattere di assolutà novità della disciplina normativa e la delicatezza che ancora oggi contraddistingue l'analisi delle questioni attinenti ai servizi di informazione ed alla sicurezza dello Stato, avrebbe corso il rischio di tollerare la presenza di una funzione di sorveglianza politica eccessivamente dispersa e decisamente poco incisiva. Si deve tuttavia notare come, a differenza di quanto verrà previsto nella successiva riforma, il Parlamento fosse comunque destinatario di una comunicazione diretta (comprendente la relativa succinta motivazione) del Presidente del Consiglio in due occasioni previste dall'art. 17: innanzitutto quando veniva opposto il segreto al Copaco in relazione ad una richiesta di comunicazione di "elementi essenziali della struttura dei servizi" (art. 11 co. 4), ed in secondo luogo, nel caso di conferma del segreto di Stato. Di conseguenza, anche i parlamentari ed i gruppi che non trovavano rappresentanza nel Copaco venivano edotti delle scelte operate dall'Esecutivo, e potevano, pertanto, effettuare delle valutazioni politiche, senza tuttavia godere dei poteri riservati al Comitato. La previsione e la disciplina di un comitato parlamentare *ad hoc* per l'intelligence, la cui competenza potesse estendersi dal controllo del rispetto dei principi di cui agli articoli 4, 5, 6 (funzioni del SISMI e del SISDE), giungendo a toccare aspetti gestionali (articoli 7 e 8 sul personale e sulla sua fedeltà al dettato costituzionale), di tutela del principio di riserva esclusiva delle attività di intelligence in capo agli organi previsti dalla legge (art. 11) ed infine di sorveglianza dell'impiego del segreto di Stato, sebbene necessariamente *ex post* (art. 12), fu una soluzione che rappresentò la maturazione di un approccio tutto nuovo per la tradizione costituzionale italiana, dai caratteri di estrema modernità anche per gli stessi Paesi occidentali[40]. Questo ultimo aspetto non tardò a riflettersi durante la discussione in Aula, quando alcuni deputati sollevarono delle perplessità che, laddove non furono frutto di una valutazione troppo affrettata ma comprensibile alla luce del carattere innovativo della riforma[41], colsero con peculiare sensibilità alcuni difetti di sistema che

[38] Rescigno, G. U. (2012). Responsabilità politica e responsabilità giuridica. *Rivista italiana per le scienze giuridiche, 3,* p. 333-355. E ancora in: Labriola, S. *op. cit,* p. 205 ss.

[39] Rescigno, G. U. (1967). *La responsabilità politica*. Milano: Giuffrè, p. 235.

[40] È opportuno ricordare in questa sede che prima dell'Italia solo il Senato degli Stati Uniti si era dotato, nel 1976, di un *Select Committee on Intelligence* (S. Res. 400, 94th Congress), mentre nel 1977 la Camera dei Rappresentanti avrebbe istituito (H. Res. 658) un organo parallelo, denominato *United States House Permanent Select Committee on Intelligence*. Entrambe queste istituzioni si propongono di sorvegliare le attività di intelligence poste in essere dagli organismi nazionali anche producendo rapporti per le Camere di appartenenza, e di fare proposte di legislazione in materia.

[41] A titolo di esempio possono essere indicate i punti di vista del deputato Bozzi (PLI), il quale riteneva che la funzione di controllo del Copaco finisse per sovrapporsi con gli strumenti classici della sorveglianza parlamentare, determinando in tal modo confusione e conseguente frammentazione della responsabilità dell'Esecutivo (in Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. VII

impediranno al Copaco, negli anni successivi, di adempiere ai suoi obblighi istituzionali con l'efficacia e l'efficienza necessarie[42]. Come ultima notazione relativa alla disciplina del Comitato, l'art. 11 ultimo comma stabiliva espressamente che i suoi membri fossero tenuti al segreto in relazione sia alle informazioni acquisite[43], sia alle proposte e rilievi formulati ai sensi del terzo comma[44]. I suoi stessi atti erano, infine, riservati. Le ipotesi di segreto appena citte, tuttavia, costituivano un vincolo "atipico" (*ergo* non classificabile quale segreto di Stato) istituito al fine di perseguire un interesse pubblico, e tuttavia strumentale alla stessa tutela del segreto di Stato[45].

Legislat. 171esima seduta, 26 luglio 1977, p. 9781), e che il numero di parlamentari che avrebbero dovuto comporre il Comitato fosse troppo elevato: così in Bozzi, A. (1978). La nuova disciplina del segreto di Stato. *La giustizia penale, 83,* p. 127. Ancora, si possono ricordare i rilievi dell'on. Menicacci (DN-CD), poco fiducioso della sufficiente incisività dello strumentario attribuito al comitato (alla luce soprattutto dei suoi delicati compiti in tema di segreto di Stato), e convinto assertore della necessità di introdurre una forma di sorveglianza più pregnante rispetto a quella parlamentare (in Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. VII Legislat. 171esima seduta, 26 luglio 1977, p. 9769).

[42] A tal proposito, si possono citare le opinioni degli onorevoli Eliseo Milani (PCI), Labriola (PSI), Bozzi (PLI) e Bonino (Partito Radicale), tutti rappresentanti dell'opposizione, i quali sottolineavano come una composizione paritaria del Copaco consegnasse il potere di controllo, di fatto, attraverso anche pericolose e più che probabili manovre ostruzionistiche, ai membri di maggioranza, determinando una simmetria tra appartenenza politica del controllante e colore politico del controllato del tutto incompatibile con la funzione generale di sorveglianza dell'intelligence (l'aritmetica parlamentare, come rilevato dai deputati, avrebbe determinato la presenza di quattro parlamentari democristiano, tre comunisti ed un socialista). Ancora, l'on. Bonino evidenziò come il numero di parlamentari chiamati a comporre il comitato fosse troppo scarso in relazione alle attribuzioni ad esso conferite, e di come il potere di vigilanza avrebbe dovuto estendersi anche al controllo di spesa sui servizi (in Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. VII Legislat. 171esima seduta, 26 luglio 1977, p. 9804 ss.), mentre il deputato Accame (PSI) rilevava come l'opponibilità del segreto nei confronti dei commissari frustrasse a monte ogni possibilità di esercitare i propri compiti istituzionali (in Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. VII Legislat. 172esima seduta, 27 luglio 1977, p. 9838). Dal lato della discussione al Senato, va invece ricordato l'intervento del sen. Venanzetti (PRI), il quale lamentò l'impossibilità di rappresentare, all'interno del Copaco, gruppi parlamentari che non fossero consistenti quali quelli rappresentativi di DC, PCI e PSI (in Atti Parlamentari. Senato della Repubblica. VII Legislat. 188esima seduta, 20 ottobre 1977, p. 8162).

[43] Non veniva tuttavia indicato se i membri del Copaco avessero o meno diritto ad un nulla-osta per l'accesso ad informazioni segrete o riservate: risulta chiaro come la persistenza di questo fondamentale dubbio, rimasto irrisolto fino all'intervento della riforma del 2007, colpisse il nucleo fondamentale delle funzioni di controllo, di formulazione di rilievi e di avanzamento proposte attribuito al Comitato.

[44] Labriola, S. *op. cit.* p. 249-252 sottolineò come tale vincolo di riservatezza non potesse valere in due ipotesi, vale a dire quando il singolo membro del Copaco si trovava ad esercitare le sue funzioni costituzionali di parlamentare, sulla scorta del principio per la quale nessun membro dell'assemblea poteva essere perseguito per le opinioni espresse e per i voti dati (art. 68 co. 1 Cost.), e quando il Comitato esercitava il proprio potere di riferire alle Camere in caso di opposizione del segreto al Copaco e di conferma dell'opposizione a seguito della richiesta di chiarimenti operata dall'Autorità Giudiziaria (sostenere il contrario, secondo l'Autore, sarebbe equivalso ad ammettere un aberrante divieto di comunicazione tra le Camere ed un loro organo su punti essenziali). Tale interpretazione presenta in ogni caso il pregio di sottolineare le aporie che la l. n. 801/1977 manteneva nella sua struttura.

[45] Labriola, S. *op. cit.* p. 251-253.

1.2.3 I malfunzionamenti e le nuove prospettive di riforma: dall'indagine conoscitiva del 1988 al progetto della Commissione Jucci

Come si è già avuto modo di affermare nelle pagine precedenti, l'assetto dell'intelligence introdotto con la riforma del 1977 non riuscì a superare tutte le criticità emerse nel contesto temporale antecedente ad essa, sia perché alcuni punti non furono direttamente presi in considerazione dal legislatore, sia poiché alcune soluzioni adottate risultarono insufficienti alla luce della loro messa in pratica. Lo sforzo di riflessione posto in essere negli anni successivi[46] all'entrata in vigore della l. n. 801/1977 fu volto, innanzitutto, a riconoscere queste gravi lacune e, come immediata conseguenza, a predisporre nuovi meccanismi che potessero porre rimedio a tali disfunzionalità. L'elemento che, tuttavia, si evidenziò prima di tutti fu la totale incapacità del rinnovato sistema di impedire i compimenti di gravissimi fatti di devianza[47]: ne furono testimoni le infiltrazioni dei servizi da parte della loggia massonica P2 di Licio Gelli, le attività di dossieraggio abusivo poste in essere ai fini di condizionamento della vita politica della Repubblica, la commistione tra interessi pubblici e privati nello svolgimento di attività di intelligence, il coinvolgimento in episodi particolarmente gravi della storia italiana (come l'attentato alla stazione di Bologna il 2 agosto 1980) ed infine la creazione di strutture parallele che, in via ufficiosa, si sovrapponevano, a fini eversivi, agli organismi istituzionalmente preposti[48] (tutto ciò dimostra come il "filtro" di selezione del personale avesse trovato gravissime ed intollerabili lacune nella sua attuazione). La Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, presieduta dall'on. Silvano Labriola, dispose un'indagine conoscitiva (svoltasi nel periodo compreso tra ottobre 1987 e gennaio 1988) che non si limitò solo ad evidenziare, in modo particolareggiato e sistematico, molte delle questioni sorte nel decennio che seguì l'entrata in vigore della legge 801, ma ebbe anche il merito di indicare alcuni percorsi possibili di riforma. Dalla lettura delle pagine della relazione, infatti, emerge con grande chiarezza il senso di sfiducia e timore nei confronti degli apparati di intelligence nazionali suscitato

---

[46] La stessa Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, nell'indagine conoscitiva sui servizi predisposta nel 1988, e che verrà di seguito presentata, rilevava come già durante la IX Legislatura il Governo avesse sottoposto al Copaco un progetto di riforma al fine di ottenere un parere preventivo. Allo stesso modo, il Parlamento si era mobilitato in questo senso. Il carattere di provvisorietà dell'assetto del 1977 è ricordato anche in: Giupponi, T. (2011). Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007. In Aa. Vv., *Scritti in memoria di Luigi Arcidiacono.* Catania.

[47] De Lutiis, G. (1986). Controllo e servizi segreti: una comparazione. *Democrazia e diritto, 26(II),* p. 47-61. Roma: Editori Riuniti Riviste. E ancora: Salvi, G. (2015). Il segreto di Stato tra responsabilità politica e controllo giurisdizionale. *Quaderni di intelligence, 3*, p. 25-48, di grande interesse risultano, inoltre, gli atti del convegno tenutosi presso l'Università di Brescia tra il 23 ed il 24 marzo 2007, i cui atti furono raccolti in una pubblicazione dal titolo *Storia, sicurezza e libertà costituzionali. La vicenda dei servizi segreti italiani*. (Casa della Memoria: Brescia). Sul punto, pare opportuno riferirsi al primo rapporto sui servizi presentato dal Copaco nel 1995, in: Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza, trasmesso alla Presidenza il 6 aprile 1995* (Doc. XXXIV, n. 1).

[48] A titolo di esempio, si può citare la costituzione della struttura parallela conosciuta come "Supersismi", la cui esistenza fu accertata dalla Corte d'Assise di Roma con sentenza divenuta definitiva il 10 marzo 1987).

dalla constatazione dell'insufficienza del sistema di pesi e contrappesi introdotto dalla legge del 1977, nonché la grave diffidenza che i membri dell'Esecutivo e dell'amministrazione militare nutrivano nei confronti del controllo parlamentare, determinando, in questo senso, l'emergere di un atteggiamento non collaborativo[49]. Tra le altre criticità rilevate dai deputati, si annoverano elementi che toccavano la quasi totalità della struttura di intelligence italiana. Innanzitutto, nonostante l'apprezzamento per la scelta del legislatore di indicare il Primo ministro quale soggetto responsabile delle politiche di informazione e di sicurezza e della loro gestione, veniva riconosciuto come il carattere impegnativo di questi compiti richiedesse la costituzione di un corpo intermedio tra servizi e vertice governativo, oltre che un rafforzamento dell'organo di coordinamento, senza che però questo risultasse in una riduzione della responsabilità in capo al Presidente del Consiglio per quanto concerne l'assolvimento dei suoi doveri istituzionali. Tale carica di corpo intermedio, secondo la Commissione, avrebbe potuto essere ricoperta da un sottosegretario delegato *ad hoc* (la cui delega avrebbe potuto anche essere prevista come obbligatoria) o da un apposito Ministro. A ciò si aggiungeva il riconoscimento del fallimento sia della prevenzione di comportamenti deviati attraverso l'accurata selezione e formazione del personale[50] (e, per la quale, non esisteva un trattamento sanzionatorio all'infuori di quello disciplinare per il dirigente che, incautamente, violasse l'art. 8 della l. 801, fatta salva l'opera di sorveglianza posta in essere dal Segretario generale del CESIS) e nell'individuazione di una *exit strategy* per i funzionari degli organismi di informazione e sicurezza collocati a riposo (molti dei quali continuavano ad operare quali "consulenti" o "fonti"[51]), sia nella previsione di una disciplina operativa dei servizi che fosse sufficientemente trasparente, garantista e coerente con i principi costitutivi dell'assetto costituzionale e democratico della Repubblica[52]: gli agenti del SISMI e del SISDE, infatti, essendo molto spesso chiamati ad agire in contrasto con le norme dell'ordinamento per ottemperare ai propri obblighi istituzionali (si pensi al ricorso, talvolta necessario, all'intercettazione di telecomunicazioni o ambientale, all'azione "sotto falsa identità", e ancora all'esame di documentazione attraverso comportamenti che si

---

[49] Nello schema di documento conclusivo della relazione del 1988 si fa riferimento a come un gruppo di funzionari dell'intelligence, a cominciare dall'ammiraglio Fulvio Martini, Direttore del SISMI, per giungere fino all'allora Ministro della Difesa Valerio Zanone, avessero manifestato sfiducia verso la possibilità di un aumento dei poteri di controllo da parte del Parlamento (p. 337 della relazione).

[50] La relazione del 1988 (p. 331) lamentava come il livello generale di professionalità degli appartenenti ai servizi risultasse ancora insoddisfacente, e constatava, quasi con rammarico come le uniche iniziative volte a porre rimedio a questa mancanza provenissero dal Governo, e non dal legislatore. L'esigenza di approntare una formazione dei dipendenti degli organismi di intelligence è ripresa anche in Lacoste, P. (1998). Compiti e deontologia dei servizi speciali. *Per Aspera ad Veritatem, 11.*

[51] Fragola, U. *op. cit.* p. 68.

[52] Ubertis, G. (1979) Attività dei "servizi segreti": profili penali e costituzionali. *Rivista italiana di diritto e procedura penale, 22(I)*, p. 255-258, Grevi, V. (1987). Spunti e variazioni in tema di rapporti tra segreto di Stato e servizi di sicurezza. *Politica del diritto, 18,* p. 551.570, e, più recentemente, Melillo, G. (2006). Servizi di sicurezza e coordinamento investigativo. In R. E. Kostoris & R. Orlandi, *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*. Torino: Giappichelli, p. 141-167.

risolvono in una violazione delle norme anche penali a tutela della privacy e della proprietà[53]), e quindi ponendo in essere condotte che, in assenza di adeguate garanzie funzionali, sarebbero state identificate come illeciti anche penali[54], avrebbero dovuto essere sufficientemente protetti su questo fronte attraverso la previsione di scriminanti specifiche (come ben si comprende, tale "scudo protettivo" avrebbe dovuto agire, di conseguenza, sul piano ben più forte del diritto penale sostanziale). L'esigenza di una tale misura, che rende essenzialmente possibile l'operato dei servizi tutelando al contempo i suoi operatori dalla responsabilità penale, avrebbe anche contribuito alla riduzione di quella coltre di segretezza (colta nelle sue articolazioni più dannose per la società democratica) che impedisce alla cittadinanza di conoscere, almeno nei suoi elementi fondamentali, i presupposti per l'azione dei servizi di informazione e sicurezza. Si deve rilevare, inoltre, come il fatto di dedicare in tal modo lo sforzo di riforma della disciplina dell'intelligence verso esigenze di trasparenza ancora maggiori avrebbe contribuito a ridurre il timore, ancora molto diffuso presso la vulgata, che i servizi operassero all'interno di un contesto connotato dal più totale arbitrio, anche a detrimento dei fondamenti ideologici e giuridici dello Stato. In questo modo, inoltre, si sarebbero ridefiniti i canoni di armonia tra ordinamento repubblicano e necessità di preservazione dello stesso, rendendo inoltre non più necessario l'impiego anomalo di altri istituti giuridici introdotti a fini del tutto diversi[55]. L'esigenza, percepita soprattutto dalla dottrina penalistica maggioritaria[56], data l'estrema genericità delle indicazioni contenute nella citata

---

[53] Pisa, P. (2001) Servizi segreti e Stato di diritto. *Diritto penale e processo, 7(XII), p.* 1457-1459.

[54] Fragola, U. *op. cit.* p. 72 ss., dopo aver stabilito che i danni arrecati al privato dai dipendenti dei servizi mediante commissione di fatti illeciti non penali debbano essere risarciti (per la responsabilità del pubblico dipendente nei confronti dell'Amministrazione per danni derivanti dalla violazione di obblighi di servizio, vedasi gli artt. 18, 19 e 20 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3), manifesta perplessità qualora i fatti commessi dagli organismi informativi fossero reati, dato il palese conflitto tra il principio per il quale gli atti delittuosi commessi da agenti della Pubblica Amministrazione non sono risarcibili in quanto atti *non riferibili alla PA*, e la necessità che la commissione di reati da parte di membri dei servizi, talvolta necessaria, trovi una copertura normativa e limiti rigorosi nell'ordinamento. Di seguito nella trattazione, l'Autore afferma a chiare lettere: "Si può affermare senza perifrasi che i s.s. (servizi segreti, N.d.a.) talvolta operano "fuori legge", anche se non esiste una legge che li autorizzi a tanto" (p. 88).

[55] Privo di una disciplina certa in materia, il problema della protezione dei membri dei servizi veniva risolto attraverso l'apposizione del segreto di Stato, in tal modo frustrando la funzione di accertamento della responsabilità penale da parte dell'Autorità Giudiziaria. Sul tema: Flick, G. M. (1994). Principi di legittimità e legalità nell'attività degli organismi di intelligence anche con riferimento alle norme di diritto penale e processuale penale (le garanzie funzionali). *Per Aspera ad Veritatem, 15*, e Nardone, C. *op. cit.*

[56] Flick, G. M. *op. cit.*, Grevi, *op. cit.* e Fioravanti, L. (1991). Linee di un nuovo statuto penale degli appartenenti ai servizi segreti. *Rivista italiana di diritto e procedura penale, 34(I),* p. 448-475: il principale punto di contrasto tra gli Autori qui citati è l'opportunità dell'esclusione di un'autorizzazione preventiva da parte dell'Autorità Giudiziaria, la quale, secondo il Flick costituirebbe l'unica alternativa possibile al fine di evitare l'ingerenza del potere giudiziario e la confusione tra ruolo di controllo giudiziale e quello di autorizzazione della condotta (con influenza negativa anche sul rispetto dei principi di autonomia e indipendenza del giudice e di obbligatorietà dell'azione penale), mentre per Fioravanti l'inopportunità di riservare un tale potere al vertice dell'Esecutivo sarebbe dettata dal rischio di rendere, attraverso la sottrazione al giudice dell'applicazione sostanziale della norma, il controllo giurisdizionale concernente questa scriminante speciale assolutamente insufficiente, nonché dal timore che, constatata la scarsa

relazione della Camera, era quindi quella di trovare una esimente specifica che potesse soddisfare l'esigenza di sicurezza degli agenti, e che, allo stesso tempo, non rendesse l'accertamento della responsabilità penale, e quindi anche la valutazione della sussistenza o meno della scriminante, essenzialmente impossibile. Si percepiva come necessario un istituto apposito che potesse operare prima della commissione del fatto ed in via funzionale ad un determinato piano operazionale, l'impiego del quale avrebbe dovuto essere motivato esplicitamente in relazione tanto all'indispensabilità della condotta, quanto alla proporzionalità tra bene sacrificato e bene tutelato (tale bilanciamento doveva essere individuato dal Presidente del Consiglio, e riguardare diritti di rango costituzionale). Il contrappeso imposto all'applicazione di questa elemento agente sull'antigiuridicità del fatto avrebbe dovuto essere duplice: da una parte la necessità di tutelare, in ogni caso, i diritti fondamentali del cittadino e dall'altra l'esigenza di essere previamente[57] autorizzata dal capo del Governo (ed eventualmente, predisponendo, soprattutto per quanto riguarda il piano della tutela della riservatezza dell'individuo, un ulteriore intervento autorizzatorio proveniente da un'autorità diversa dal Primo ministro) mediante atto da comunicare almeno per sintesi al Comitato di controllo parlamentare. Si configurava come necessario, inoltre, il fatto che determinati reati (come quelli eversivi dell'ordinamento costituzionale e quelli che sacrificano in modo eccessivo i diritti del cittadino) fossero esclusi dall'applicazione di una tale scriminante, e che si operasse al fine di creare, in sede di riforma, un canale di interlocuzione tra il giudice chiamato all'accertamento penale e l'autorità legittimata a predisporre l'autorizzazione alla condotta sul modello della procedura già stabilita nella legge del 1977 per la conferma del segreto di Stato (parte della dottrina[58], al contrario, riteneva preferibile l'introduzione nel nostro ordinamento di una procedura simile all'istituto anglosassone della *in camera inspection*, il quale avrebbe permesso al giudice, all'interno di una procedura riservata, di venire a conoscenza di tutto il materiale probatorio relativo al fatto o ai fatti compiuti, permettendogli di formare liberamente il proprio giudizio in merito sotto la protezione del segreto[59]). Infine, si richiedeva che fosse garantita la conservazione di tutti i documenti attinenti alle operazioni dei servizi e delle autorizzazioni governative presso apposite strutture archivistiche, garantendone l'accesso a soggetti autorizzati (compresi i membri del Comitato Parlamentare)

---

incisività dei poteri attribuiti al Copaco, l'autorizzazione posta in essere dal Primo ministro nascondesse, di fatto, una forma di "garanzia amministrativa" (già espunta dal Codice di procedura penale del 1930 ad opera della Consulta con sent. 6 giugno 1963, n. 94). Sempre sulla linea critica, Grevi (p. 562-563) ritiene come l'autorizzazione a procedere concessa da Presidente del Consiglio si ponga in contrasto con l'art. 28 Cost. ed il principio secondo cui i funzionari e dipendenti pubblici siano responsabili per gli atti commessi in violazione dei diritti.

[57] V. nota precedente. La proposta di un controllo che fosse solo *ex post* (quale quello proposto dagli onn. Mattarella e Minniti all'indomani dell'attentato alle Torri Gemelle, nel disegno di legge C-1699) male si sarebbe conciliato con l'esigenza di garanzia dei dipendenti dei servizi, oltre che a non avere alcuna efficacia di prevenzione.

[58] Fioravanti, L. *op. cit.* p. 474-475.

[59] Secondo tale proposta, illustrata in Fioravanti, L. *op. cit.*, sarebbe poi spettato al Presidente del Consiglio, nell'esercizio della sua potestà relativa al segreto di Stato, stabilire quanto di tale procedura giudiziaria (oramai conclusa) avrebbe potuto essere rivelato, riservando la valutazione politica della sua scelta al Comitato di controllo parlamentare.

affinché la legittimità delle condotte poste in essere dagli agenti potesse essere valutata *ex post* in sede giudiziale, in sede di giudizio di conflitto di attribuzioni dinnanzi alla Corte costituzionale ed infine in sede di controllo parlamentare. La stessa necessità della previsione di un sistema coerente ed efficiente di gestione degli schedari era già da più parti percepita come impellente, e per buone e numerose ragioni: l'inefficienza (talvolta voluta come tale) del sistema archivistico, la mancata conservazione dei documenti secondo le regole stabilite (le quali imponevano maggiori cautele tanto più era elevata la classifica di sicurezza imposta alla fonte), o ancora peggio la loro distruzione[60], avevano infatti già contribuito a distogliere il controllo delle attività illecite (o al limite dell'illecito) commesse da membri dei servizi già in diverse occasioni negli anni precedenti. Nessuna attività di scrutinio, indipendentemente dall'autorità che la poneva in essere, poteva nutrire la benché minima speranza di successo, laddove le necessità di segretezza, almeno così percepite da servizi e autorità di Governo poco collaborativi, si convertiva in necessità di oblio. L'ulteriore tendenza aberrante che si registrò a più riprese, e che trova traccia nei numerosi procedimenti giudiziari all'interno dei quali i servizi di sicurezza furono coinvolti (si pensi, a titolo di esempio, alla scoperta della struttura paramilitare denominata Gladio, costituita la fine di prevenire colpi di Stato di matrice comunista e sostenuta da uomini che ricoprirono cariche di primissimo piano nell'ordinamento della Repubblica, o ancora l'incidente aereo di Ustica del 27 giugno 1980, le cui dinamiche non furono mai del tutto chiarite[61]) fu quella di affiancare al sistema ufficiale di gestione ed accesso documentale da parte dei membri dei servizi (questo comunque regolato dal diritto[62] e dipendente dalle gerarchie

---

[60] Sul sospettato "rogo" di alcuni documenti, vedasi l'intervento dell'on. Franco Frattini nel *Corriere della Sera,* 28 gennaio 1997, p. 13.

[61] Questi casi particolari sono ricordati da Salvi, G. *op. cit.* p.43-45, e, più diffusamente, in Salvi, G. (1998). Occulto e illegale. La gestione degli archivi e il controllo di legalità. *Studi Storici, 39(IV)*, p. 1043-1057.

[62] I principi per l'organizzazione della tenuta degli archivi dei servizi furono stabiliti con Direttiva del Presidente del Consiglio del 16 febbraio 1988 (emanata poco dopo l'approvazione dell'indagine conoscitiva citata il 7 gennaio 1988), resa esecutiva per il SISMI il 28 aprile 1988, e per il SISDE il 29 aprile 1988. L'8 novembre 1993, invece, con Circolare del Presidente del Consiglio venne disposta la registrazione delle spese riservate in documenti da conservarsi in busta sigillata per almeno dieci anni, ai quali ne doveva seguire la distruzione. La competenza in tale ambito del capo del Governo era stata accertata dallo stesso Consiglio di Stato nel già citato parere del 1986, e prima ancora di esso, da una circolare interna al Ministero della Difesa datata 30 marzo 1949. Tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Duemila, tuttavia, furono emanati moltissimi provvedimenti atti a riformare questa delicata materia e ad individuare i documenti da sottrarre al diritto d'accesso, tra i quali si possono citare almeno la circolare 3 luglio 1995 del Segretario generale CESIS, pref. Umberto Pierantoni, la quale disponeva il rinvio della distruzione degli atti detenuti o prodotti dai servizi, e ancora la direttiva emanata dall'allora Vicepresidente del Consiglio Sergio Mattarella il 30 giugno 1999 che ordinava la distruzione (soggetta alla sorveglianza di tre commissioni interne ai servizi e tre esterne, queste ultime formate da magistrati, giuristi storici e studiosi di archivistica) del materiale illegalmente raccolto da CESIS, SISMI e SISDE, e, da ultimo, il D.P.C.M. 10 marzo 1998 sull'individuazione dei documenti dei servizi sottratti all'accesso amministrativo (il quale introduceva anche una serie di limiti temporali oltrepassati i quali l'accesso, salvi eventuali maggiori termini stabiliti dalla legge, era garantito). Per una dettagliata disamina della questione archivi, diritto d'accesso e diritto alla privacy in materia di servizi di informazione e sicurezza, vedasi Mazzei, A. (2004). Il lavoro dell'intelligence e la questione degli archivi. *Per Aspera ad Veritatem, 28.*

amministrative) ad una gerarchia informale ed ufficiosa, la quale aveva l'obiettivo di creare un secondo cordone di sicurezza di fatto (fondato invece sulla fedeltà e l'affidabilità politica) che garantisse l'accesso a determinate informazioni solo ad alcuni soggetti accuratamente selezionati, mantenendo il riserbo nei confronti di tutti gli altri. Tale sistema parallelo si appoggiava spesso ad un sistema di archivi separato da quello ufficiale, sia dal punto di vista della collocazione geografica che di quello dei criteri di tenuta, e finiva per impedire alla radice che i servizi operassero come corpo unitario. La relazione della Commissione Affari Costituzionali, oltre a ciò, rilevò anche una sostanziale inefficienza dell'organizzazione degli apparati di intelligence: veniva ravvisata, innanzitutto, una essenziale confusione di ruoli tra SISMI e SISDE[63], non essendo definiti, al di là delle affermazioni quasi di principio contenute nella legge e dell'insufficiente opera di coordinamento del Primo ministro e del CESIS, i criteri attraverso i quali gli ambiti di operatività dei due servizi avrebbero dovuto essere ripartiti con sufficiente chiarezza e mediante i quali avrebbe dovuto sostanziarsi la collaborazione reciproca espressamente prevista dalla legge. In aggiunta a ciò, lo stesso contesto all'interno del quale doveva realizzarsi il lavoro di coordinamento tra organismi di e forze armate e dell'ordine era connotato da scarsa trasparenza ed insufficiente consapevolezza della necessità di ripartire con precisione i diversi ruoli che queste autorità erano chiamate a svolgere. Innanzitutto, infatti, si deve evidenziare come in un periodo che va dalla seconda metà degli anni Ottanta ai primi anni Novanta, lo Stato avesse approntato numerose strategie e costituito una pluralità di organi diversi al fine di combattere la criminalità organizzata (si pensi alla stessa Direzione Nazionale Antimafia, sostitutiva dell'Alto Commissariato per la lotta alla criminalità organizzata, che coordina le procure distrettuali, e alle forze di polizia costituite al fine precipuo di combattere tale fenomeno, quali quelle afferenti alla Direzione Investigativa Antimafia), la quale, adottando una strategia di matrice terroristica, aveva contribuito a destabilizzare in modo intollerabile la pubblica sicurezza. In tale contesto, SISMI e SISDE avevano assunto ruoli di primo piano nel contrasto all'aggressione mafiosa, tuttavia ponendosi non sempre in modo coerente con i compiti istituzionalmente attribuitigli: come riportato nella relazione del 1988, agenti dei servizi erano stati coinvolti in procedimenti di gestione dei collaboratori di giustizia[64], esercitando funzioni di polizia giudiziaria che, per legge, erano testualmente escluse dalle loro attribuzioni. A ciò si deve aggiungere anche la creazione di sezioni speciali all'interno di alcune Forze dell'Ordine[65] incaricate di

---

[63] Corneli, A. (1997). I servizi d'intelligence e l'interesse nazionale. *Per Aspera ad Veritatem, 7.* L'aver costituito dei servizi la cui competenza fu ripartita in base alle funzioni e non su un criterio geografico, portò il Presidente emerito Francesco Cossiga a definire tale scelta una vera e propria "anomalia italiana": così in Cossiga, F. (2002). *Abecedario per principianti, politici e militari, civili e gente comune*. Soveria Mannelli: Rubbettino, p. 51-54.

[64] Tale "pericolosissima confusione", così definita nella relazione, trovò conferma nella costatazione che l'organico dell'Alto Commissariato antimafia (dipendente dal Ministero dell'Interno, e dalla difficile collocazione istituzionale) era composto da dipendenti del SISDE. Tale servizio, nel contrasto alla criminalità organizzata, si qualificava in modo evidente come "doppione inutile e pericoloso".

[65] Si pensi, a tal proposito, ai SIOS ed al cosiddetto Ufficio I della Guardia di Finanza, i quali non erano soggetti allo scrutinio parlamentare al contrario di SISMI e SISDE, e ancora all'esistenza

ruoli di intelligence, le quali si ponevano in contrasto con il principio di esclusività della funzione informativa di cui all'art. 10 co. 1[66] e nei confronti delle quali non poteva estendersi lo scrutinio parlamentare: più che necessaria risultava, di conseguenza, una definitiva e chiara separazione tra funzioni attribuite ai servizi di informazione e sicurezza e compiti di spettanza della polizia amministrativa e giudiziaria[67].

Critiche ben più specifiche e pregnanti, infine, erano state dedicate al funzionamento del Comitato Parlamentare di Controllo: da più parti, infatti, le scarne norme di disciplina di questo organismo erano state rilevate come assolutamente insufficienti in relazione alle ambizioni iniziali, volte alla costruzione di un'istituzione parlamentare che potesse arginare i tentativi di deviazione dagli obblighi istituzionali dei servizi, mancanze che trovarono manifestazione, come già indicato, anche nella pratica[68]. La stessa Commissione Affari Costituzionali aveva dedicato buona parte della sua attenzione al fenomeno, affermando innanzitutto la necessità di risolvere la questione della formazione del nuovo Copaco nei momenti immediatamente successivi all'inizio di ogni Legislatura (si indicava una scadenza corrispondente alla seconda seduta delle nuove Camere) in modo tale da evitare un vuoto nei controlli, e, in secondo luogo, l'inopportunità che parlamentari membri del Comitato venissero riconfermati allo stesso ruolo per uno o più periodi successivi. Ancora, essa si pronunciava a favore di un rapporto più stretto tra autorità di Governo, servizi e organo di controllo parlamentare, mediante l'introduzione della possibilità, per i parlamentari del Comitato, di porre questioni direttamente ai Direttori di SISMI e SISDE (senza la necessità di una previa autorizzazione ministeriale ed auspicabilmente anche in contraddittorio con altri Ministri e funzionari adibiti alla gestione degli apparati informativi), nonché di ricevere una comunicazione relativa all'intenzione del Presidente del Consiglio di procedere alla nomina di nuovi vertici dell'intelligence (su modello di quanto già avveniva in forza della l. n. 14/1978 in tema di controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici).

---

di veri e propri organismi "occulti", dei quali nemmeno coloro che ricoprivano ruoli apicali nella pubblica sicurezza avevano certezza assoluta della loro effettiva sussistenza (la relazione cita il servizio istituito presso l'Arma dei Carabinieri, la quale, nelle parole della Commissione, "può tranquillamente darsi per esistente", e ancora i cosiddetti "uffici sicurezza NATO", che secondo il prefetto Francesco Umberto D'Amato erano costituiti anche in seno a svariati Dicasteri e nelle strutture militari).

[66] Poggi, A. *op. cit.* e Giupponi, T. (2009). Servizi di informazione e forza di polizia dopo la legge 124/2007. *Astrid Online.* Disponibile in: https//: www.astrid-online.it (consultato il 4 febbraio 2023).

[67] Diverse Relazioni del Presidente del Consiglio al Parlamento (vedasi ad esempio quelle datate 22 novembre 1978, 22 maggio 1979) e del Copaco (relazioni del 25 gennaio 1979 e 30 aprile 1981) protendevano per la distinzione tra la sfera informativa, propria dei servizi, e quella operativa, tipica della polizia giudiziaria e amministrativa, e così pure De Stefano, G. *op*. *cit*. p. 28 ss. Sul punto, affermando al contrario l'esistenza di una funzione informativa della polizia, seppur volta esclusivamente ai fini della prevenzione ed alla repressione dei reati: Mosca, C. *op. ult. cit.* p. 164.

[68] Rivello rileva come a partire dall'inizio degli anni Ottanta, in particolar modo in seguito al rapimento del deputato democristiano Ciro Cirillo, il Copaco avesse rinunciato ad impiegare le proprie prerogative producendo relazioni su temi che, al contrario, avrebbero meritato l'attenzione specifica del Comitato stesso, così relegandosi ad una posizione di secondaria importanza. Così in Rivello, P. (2010). I poteri del comitato parlamentare. Dal controllo dei servizi alla tutela del segreto di Stato. *GNOSIS, 2.*

Veniva inoltre percepita come necessaria la produzione, da parte del Copaco, di una relazione semestrale da sottoporre al vaglio parlamentare[69], nonché la definizione di una disciplina di accesso agli archivi, alle informazioni circa la ripartizione degli stanziamenti e delle spese, soprattutto quelle riservate[70] ed alla banca dati della Polizia di Stato e dei servizi da parte dei membri dell'organo di sorveglianza parlamentare, al fine di verificare che il diritto alla riservatezza dei cittadini non venisse eccessivamente compresso dalle attività poste in essere dalle autorità di pubblica sicurezza[71]. In aggiunta a ciò, il fatto stesso che la conoscenza della struttura dei servizi fosse limitata, anche per l'organo di controllo, alle sue "linee essenziali" era ritenuta ampiamente insufficiente[72] (oltre che eccessivamente dipendente dalla lettura discrezionale della clausola operata dal Governo e della sensibilità da questi di volta in volta dimostrata), e pertanto veniva propugnata l'idea che lo scrutinio del Copaco venisse esteso alle direttive politiche dell'Esecutivo in tema di segreto di Stato, alle direttive provenienti dal CIIS, alla suddivisione dei fondi riservati alle strutture di intelligence ed alla struttura complessiva dei servizi segreti. Veniva rilevato[73], inoltre, come la legge del 1977 non avesse posto limiti temporali per la risposta alle richieste di informazioni presentate dal Copaco ai sensi dell'art. 11 co. 2 (pertanto, il Governo poteva frustrare tali esigenze di conoscenza semplicemente ignorandole) e ciò, in un contesto in cui l'interlocuzione era limitata al Presidente del Consiglio ed al

---

[69] Il Copaco, negli anni successivi, svolgerà una proficua opera di documentazione a riguardo delle questioni più delicate per il controllo democratico dei servizi, la cui frequenza diventerà sempre più crescente. Il significato positivo di questa tendenza viene evidenziato in: Bianco, E. & Letta, G. (2004). Comitato parlamentare per i servizi di informazione ed il segreto di Stato. Incontro fra i Presidenti dei Comitati parlamentari di controllo sui servizi di informazione e sicurezza dei Paesi dell'Unione Europea. Roma, 3 dicembre 2003. *Per Aspera ad Veritatem, 28.*

[70] L'assenza totale di rendicontazione delle spese riservate, e la mancata previsione di un loro scrutinio contabile (materializzatasi nel divieto di controllo da parte della Corte dei conti e nella scarsa chiarezza relativa ai controlli interni alla struttura complessiva dell'intelligence italiana) si poneva in contrasto con l'esigenza, di rango costituzionale, che ogni spesa pubblica trovi una precisa e corrispondente copertura all'interno del bilancio (art. 81 co. 3 Cost.). Come affermato da Mosca, C. e Massera, A. *op. cit.* p. 532 riferendosi al sistema statunitense, il controllo parlamentare della spesa è lo strumento principale attraverso cui il Congresso influenza le politiche presidenziali in tema di informazione e sicurezza. Ancora, ricorda De Lutiis, G. *op. cit.*, come negli USA tutti i membri del Senato avessero la possibilità di conoscere i bilanci dei servizi, potendoli consultare presso gli uffici del *Select Committee* per l'intelligence, senza diritto di estrarne copia ed impegnandosi a mantenere il segreto.

[71] A ciò deve essere aggiunta la drammatica consapevolezza, raggiunta dalla Commissione Affari Costituzionali nel corso delle audizioni da essa tenute, dell'assenza di una qualsivoglia disciplina in tema di raccolta dati e la creazione di dossier, e del fatto che anche membri de Parlamento erano stati oggetto di indagine da parte dei servizi (p. 338).

[72] Come rileva l'indagine conoscitiva del 1988 (p. 339) il Copaco non fu mai in grado di ottenere dal Governo gli organigrammi dei servizi, e qualche anno dopo Fragola, U. *op. cit.* p. 48, ricorderà come le informazioni ottenute sulla struttura dei servizi dal Comitato furono sempre molto scarne, e comunque inidonee ad individuare le persone fisiche degli addetti.

[73] Rivello, P. *op. cit*., e Romano, G. (2001). Parlamento e servizi di informazione e sicurezza: riflessioni per una riforma attesa da venti anni. *Per Aspera ad Veritatem, 21* e da ultima Piciacchia, P. (2018). La dimensione del controllo parlamentare su segreto di Stato e intelligence alla prova delle crescenti esigenze di sicurezza degli Stati tra problemi aperti e prospettive: le esperienze di Italia, Francia e Belgio. *Democrazia e Sicurezza-Democracy and Security Review, 1,* p. 45.

CIIS[74] (anche se nella pratica[75] inaugurata dal Comitato potevano essere sentiti anche i Direttori di SISMI e SISDE, i Ministri del Governo, i vertici di altre pubbliche amministrazioni sia civili che militari, nonché il segretario generale del CESIS, sebbene sempre con il consenso implicito o esplicito degli organi governativi competenti[76], e persino l'Autorità Giudiziaria[77]) ed alla volontà di questi di cooperare[78], in cui il segreto poteva essere comunque opposto ai parlamentari del Comitato, ed all'interno del quale la maggioranza del Comitato condivideva l'appartenenza politica con le forze di Governo, rendeva pressocché impossibile adempiere alle funzioni di controllo democratico dei servizi. Anche la disciplina del segreto di Stato, che, come si è visto, mirava ad introdurre un sistema di controllo democratico della conferma dello stesso, non mancò di deludere le aspettative. Nel corso degli anni, infatti, si era provveduto al sostanziale scardinamento della struttura individuata dalla legge 801[79], attraverso la delega, da parte del capo del Governo, delle funzioni relative all'indirizzo ed al coordinamento della politica informativa a favore del sottosegretario di Stato che ricopriva la carica di Presidente del CESIS, e di quelle attinenti all'effettivo potere di tutela del segreto a vantaggio di un'Autorità Nazionale di Sicurezza (identificata, fino al 1991, nel Direttore del SISMI, e nel periodo successivo al Segretario generale del CESIS, figura prevista all'art. 3 co. 4 l. n. 801/1977), supportata anche dal punto di vista istruttorio da un Ufficio Centrale per la Sicurezza istituito presso lo stesso CESIS: tale approccio, oltre che comportare una sostanziale violazione della disciplina legislativa (ANS e UCSI non erano previsti dalla legge del 1977, dato che la prima risultava individuata in base al soggetto di volta in volta delegato e trovava riferimento solo all'interno di norme approvate dal Consiglio Atlantico il 2 maggio 1955[80], mentre il secondo, sebbene retto da un regolamento, non trovava alcun appiglio normativo che potesse giustificare la sua presenza), cagionava una grave cesura tra l'esercizio del potere e la responsabilità dello stesso, permettendo che si

---

[74] Secondo Arena, G. *op. cit.*, la previsione del citato Comitato interministeriale quale interlocutore per il Copaco era connotata da una sostanziale inutilità: essendo esso presieduto dal Presidente del Consiglio, e potendo ospitare al suo interno, per singole sedute, esperti esterni all'amministrazione, sarebbe stato infatti paradossale, nell'opinione dell'Autore, immaginare che le informazioni di cui il CIIS poteva disporre sarebbero state più riservate di quelle il cui accesso era permesso ad un Comitato Parlamentare di Controllo, pena l'ammissione del carattere discriminatorio di tale atteggiamento nei confronti del Copaco.

[75] Gambacurta, S. (2008), in Mosca, C., Gambacurta, S., Scandone, G, Valentini, M. *I servizi di informazione per la sicurezza ed il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124).* Milano: Giuffrè. p. 365.

[76] Rossi Merighi, U. (1994) *Segreto di Stato: tra politica e amministrazione.* Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, p. 185.

[77] Così Fragola, U. *op. cit.* p. 41, ricordando lo scambio di informazioni e documenti, avvenuto il 28 gennaio 1995 tra l'allora Presidente del Copaco, sen. Massimo Brutti, ed il procuratore della Repubblica di Bologna, a riguardo della vicenda della banda della Uno Bianca.

[78] Nessun potere di acquisizione autoritativa di documenti era previsto a vantaggio del Comitato, come affermato in Ducci, S. (2009). *The Italian Parliamentary Intelligence Oversight Committee. An analysis in the light of international legal standards and best practices*. Research Institute for European and American Studies Publications.

[79] Frattini, F. (1997). La disciplina del segreto di Stato. Normativa vigente, prassi applicative e profili di criticità. *Per Aspera ad Veritatem, 9*.

[80] Fragola, U. *op. cit.* p. 35-36.

riservassero decisioni spettati a tutt'altra autorità a soggetti a ciò non istituzionalmente previsti. La mancanza di trasparenza registrata nell'istituzione di tale sistema illegale (concernente anche i criteri di rilascio e revoca dei Nulla Osta di Sicurezza, provvedimenti necessari ai fini dell'accesso a determinate informazioni classificate, ma disciplinati da un atto interno e riservato[81]) e la confusione tra gerarchie amministrative, unite al potenziale illimitato dell'impiego dello strumento del segreto ed alla totale mancanza di un sistema sanzionatorio che potesse punire l'autorità che commetteva errori nella classificazione del documento, rendeva lo scrutinio parlamentare, già pesantemente limitato dall'insufficiente capacità istruttoria delle ragioni di opportunità della conferma dell'apposizione del segreto, nonché dalla naturale tendenza da parte della maggioranza parlamentare a non sconfessare le scelte del Governo da essa supportato[82], di fatto inattuabile. Nella stessa materia, inoltre, veniva percepita l'esigenza che il segreto di Stato non fosse più da considerarsi quale vincolo suscettibile di divenire perpetuo, ma che potesse (ed anzi, dovesse) essere rimesso in discussione trascorso un certo periodo di tempo sufficientemente ma non eccessivamente lungo, attraverso un bilanciamento tra interesse alla riservatezza e diritto alla conoscenza che avrebbe dovuto coinvolgere anche il sindacato del Copaco. A ciò si deve aggiungere la totale insufficienza dimostrata dagli altri strumenti di controllo (diretto o indiretto) dei servizi di controbilanciare i malfunzionamenti e le aporie contenute nella disciplina dell'organo parlamentare di controllo, a causa sia del carattere evanescente di determinati scrutini derivato dall'assenza di una potestà sanzionatoria effettiva ed efficace, sia dell'inidoneità dello strumentario a disposizione di determinate istituzioni. Per quanto riguarda il primo punto, si può citare la problematica questione il "diritto all'informazione" del Presidente della Repubblica a riguardo della sicurezza nazionale: la prima carica dello Stato, infatti, nonostante la funzione di equilibrio costituzionale da essa svolta, risultava e risulta a tutt'oggi non assistito da strumenti giuridici di coercizione che possano far nascere in capo al Presidente del Consiglio l'obbligo preciso e formalizzato di informarla su questioni legate alla sicurezza dello Stato. In aggiunta a ciò, almeno fino all'intervento delle sentenze della Corte costituzionale nn. 110 e 410 del 1998, nemmeno la Consulta, attraverso l'istituto del conflitto di attribuzioni, aveva contribuito in modo sostanziale a ridisegnare un equilibrio tra potere di secretazione ed interesse alla conoscenza delle informazioni[83]. Ad illustrazione del secondo punto sopra indicato, invece, si può rilevare come il controllo di legittimità operato dalla giurisdizione amministrativa

---

[81] Romano, G. *op. cit.*

[82] Rilevava già Mazziotti di Celso come "non sembra resistere alla critica l'opinione secondo cui i vari poteri ispettivi e di controllo affidati alle Camere sarebbero fondati su una generale funzione di garanzia costituzionale loro spettante, al fine di assicurare l'effettivo esercizio della sovranità popolare e la piena partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (...). A questa tesi si può obiettare che il Parlamento non ha la posizione neutrale che deve essere propria degli organi cui spetta una funzione di garanzia costituzionale". Così in Mazziotti di Celso, M. (1981). Il Parlamento. *Enciclopedia del Diritto, Vol. XXXI.* Milano: Giuffrè, p. 808.

[83] Sui punti qui indicati, Poggi, A. *op. cit.* A favore dell'esclusione di ogni ruolo del primo cittadino in materia di apparati informativi, vedasi Anzon, A. (1992). Servizi segreti. *Enciclopedia del diritto.* Roma: Treccani.

in relazione ai rapporti di lavoro all'interno dei servizi ed all'organizzazione degli stessi (ritenuti sindacabili con sent. Cass. SS UU del 17 novembre 1979 n. 4904), seppur non sollevasse grosse questioni per quanto riguarda lo scrutinio di provvedimenti di destituzione immotivati o irragionevolmente motivati[84], rischiava di risultare insufficiente a causa della carenza di informazioni disponibili qualora il giudice fosse stato chiamato a sindacare gli atti organizzativi delle strutture[85] (sent. 1° marzo 1986, n. 1383, in *TAR*, 1986).

Per concludere in tema di scrutinio parlamentare, occorre rilevare, come già ricordato da Nardone[86], che durante gli anni Novanta la disciplina del Copaco subì due correttivi minori: il primo, posto in essere con il d. l. 29 ottobre 1991, n. 345 (Disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata), convertito in legge con l. 30 dicembre 1991, n. 410, attribuì al Comitato Parlamentare di Controllo il potere di sorveglianza in ordine all'attività posta in essere da SISMI e SISDE nel contrasto ai gruppi criminali organizzati, mentre il secondo, operato con l. 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza) conferì allo stesso il controllo sul centro elaborazione dati del Ministero dell'Interno: l'estraneità di tale potere alle funzioni istituzionali del Copaco venne tuttavia successivamente riconosciuta attraverso il trasferimento della medesima competenza in capo all'Autorità Garante dei dati personali (l. 31 dicembre 1996, n. 675). Gli interventi citati, sebbene risultati problematici per le ragioni già dette, manifestavano la tendenza positiva, allora in lento avanzamento, di rendere l'attività degli organismi di informazione e sicurezza maggiormente responsabile nei confronti della massima istituzione democratica della Repubblica.

A conferma di ciò, si deve ricordare che in tale periodo venne concepito uno dei disegni di riforma sicuramente più completi tra quelli da più parti proposti fino all'entrata in vigore della legge del 2007: si tratta di quello prodotto dal gruppo di studiosi conosciuto come Commissione Jucci (dal nome del Generale dell'Arma dei Carabinieri che la presiedette) tra l'aprile ed il settembre 1997. La commissione, costituita con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 marzo 1997 e composta da alcuni dei massimi esperti della materia (la dott.ssa Elisabetta Cesqui, il gen. Domenico Corcione, il dott. Loris D'ambrosio, il prof. On. Andrea Manzella, il prof. Alberto Massera, il prof. Paolo Savona, il prof. Gaetano Silvestri, ed il pref. Carlo Mosca), fu incaricata di redigere un progetto di riforma della disciplina dei servizi di informazione e sicurezza, per la quale oramai i tempi si ritenevano sufficientemente maturi. Il progetto della Commissione metteva nero su bianco alcuni concetti fondamentali ai quali parte

---

[84] si veda, a tal proposito, la sent. TAR Emilia-Romagna, Sez. Bologna, 12 novembre 1992, n. 354, in *Il Foro Amministrativo*, 1993, p. 771 ss., confermata con sent. Cons. St., Sez. IV, 27 novembre 1996, n. 1250, in *Il Foro Amministrativo*, 1996, *Vol. II*, p. 3216-3217, sulla necessità di motivazione dei provvedimenti di rientro di pubblici funzionari dalla struttura degli organismi informativi verso l'amministrazione di provenienza, alla luce dei nuovi principi del procedimento amministrativo e di accesso alla documentazione amministrativa indicati dalla l. 7 agosto 1990, n. 241.

[85] Sul punto, ancora Poggi, A. *op. cit.*

[86] Nardone, C. (2008). Il controllo parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato. In R. Dickmann, & S. Staiano, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*. Milano: Giuffrè, p. 375-415.

della dottrina in materia era già giunta nel corso degli anni, tra i quali si possono citare la separazione definitiva tra attività informativa di intelligence (rivolta esclusivamente alla raccolta di informazioni ed alla protezione di quelle riservate, al fine di approntare una tutela efficace della sicurezza nazionale da ogni pericolo che potrebbe comprometterla indipendentemente dalla qualifica del fatto come reato) e attività di polizia (quest'ultima rivolta alla prevenzione del crimine, nella sua componente "amministrativa", ed alla sua repressione tramite l'operato della polizia giudiziaria, venendo disciplinata da regole e principi diversi), l'introduzione di una definizione più precisa del segreto di Stato e della sua temporaneità, contribuendo inoltre a separarlo definitivamente, dal punto di vista concettuale, dalle "categorie di segretezza", anch'esse di natura non perpetua[87] (queste ultime vengono infatti apposte dalla Pubblica Amministrazione che forma o acquisisce l'atto e riguardano limiti provvisori alla circolazione di determinate informazioni la cui divulgazione potrebbe cagionare un danno eccezionale, grave, rilevante, o semplicemente lieve a seconda della classifica di volta in volta considerata, mentre il segreto di Stato è un vincolo apponibile dal Presidente del Consiglio, a sua discrezione, in relazione ad atti, informazioni, documenti e simili che possono compromettere interessi fondamentali dello Stato in modo immediato, diretto e di eccezionale gravità: la confusione concettuale tra queste due categorie, che ha contraddistinto l'ordinamento fino alla riforma del 2007, può essere giustificata dal fatto che, come indicato dalla tabella esplicativa contenuta nel progetto della Commissione Jucci[88], gli interessi tutelati dalle due figure appaiono totalmente equivalenti), ed infine la soluzione della questione delle garanzie funzionali (artt. 32 ss dell'articolato) mediante l'attribuzione del potere di autorizzazione alla commissione di reati ad un Ministro (senza portafoglio) per la sicurezza della Repubblica, sentito un apposito comitato di consulenza ed informato il Presidente del Consiglio, al quale veniva conferito il potere di revocare l'autorizzazione stessa. Attenzione specifica veniva tuttavia dedicata al sistema dei controlli, il quale veniva meglio disciplinato secondo i suoi tre naturali pilastri: il controllo amministrativo (art. 10), il controllo giudiziario (coinvolto in particolar modo nei procedimenti penali di accertamento dei reati compiuti da membri dei servizi ed in caso di opposizione del segreto di Stato), ed infine, quale perno di tale costruzione, il controllo parlamentare. La prima tipologia di scrutinio avrebbe dovuto essere posta in essere da strutture legate ad un "Ministero per la Sicurezza della Repubblica", attraverso l'opera di un servizio ispettivo (la cui disciplina era ispirata all'esperienza dell'Ispettorato istituito presso la Banca

[87] Il testo di proponeva, attraverso una disciplina complessa ma chiara, di fissare un termine biennale per i documenti classificati riservati, quinquennali per quelli riservatissimi, decennale per quelli segreti e quindicinale per i documenti segretissimi (queste quattro espressioni indicano le altrettante categorie di segretezza che dovrebbero essere espressamente previste dall'ordinamento), attraverso un procedimento di declassificazione progressiva e automatica (salvo le eccezioni indicate dal progetto, il cui vincolo di classifica cessava, ad ogni modo, trascorsi quarant'anni). In via del tutto eccezionale, questi termini potevano essere prorogati, con provvedimento motivato e per singoli atti, fino al doppio del massimo previsto per ogni classifica, mentre solo per quelli oggetto di segreto di Stato (ecco cogliersi la differenza tra questo istituto e le classifiche appena menzionate), in casi eccezionali e con comprovata motivazione, poteva essere apposto un segreto cinquantennale.

[88] Indicata in Aa. Vv. (2015). *Quaderno di intelligence 3,* p. 314.

d'Italia) incaricato di verificare la corretta gestione degli apparati di intelligence per quanto riguarda le risorse umane e materiali ad essi attribuite, il rispetto delle direttive emanate dal Presidente del Consiglio, dallo stesso Ministro per la Sicurezza della Repubblica e degli altri Dicasteri per gli aspetti di loro competenza (Ministero dell'Interno e Ministero della Difesa avrebbero dovuto mantenere, nelle intenzioni della Commissione proponente, ruoli di direzione), la corretta gestione e tenuta degli archivi ed infine, l'efficiente funzionamento dell'Ufficio Centrale di segretezza. E tuttavia, maggiore attenzione fu devoluta allo studio della struttura del Comitato Parlamentare di Controllo, e ciò è dimostrato anche dalla lunghezza e dal dettaglio contenuto nell'art. 4 del progetto presentato: questo organo, prima di tutto, secondo le previsioni degli esperti redigenti, avrebbe subito una vistosa diminuzione del numero dei membri, ridotti a quattro (e tutti nominati dai Presidenti delle Camere ad inizio di ogni Legislatura, assieme ad un membro supplente per la Camera dei Deputati ed uno per il Senato), in secondo luogo, avrebbe dovuto essere informato in via preventiva della nomina di determinate autorità (Direttore esecutivo del Dipartimento, Direttori dei servizi, Capo dell'Ispettorato e dei due Uffici Centrali) ed in terzo luogo, la consistenza numerica dei soggetti che avrebbero potuto essere sentiti dai parlamentari facenti parte del Comitato sarebbe aumentata in modo consistente, includendo, oltre al Presidente del Consiglio (comunque tenuto ad una comunicazione semestrale sull'attività del Dipartimento e dei servizi), anche il Ministro per la Sicurezza della Repubblica, i membri del Consiglio Nazionale per la Sicurezza (che avrebbe dovuto sostituire il CIIS ed essere composto dai Ministri di Esteri, Difesa, Interno, Tesoro, Finanze, Giustizia, Industria, Università e Ricerca), il Direttore esecutivo del Dipartimento (soggetto a capo della struttura che avrebbe dovuto sostituire il CESIS), i Direttori delle due agenzie (previste già come AISE ed AISI nel progetto, e dedicate rispettivamente alla tutela dalle minacce di matrice esterna al Paese e della sicurezza interna ai confini nazionali), ed infine i Capi dell'Ispettorato, dell'Ufficio Centrale degli Archivi e dell'Ufficio Centrale per la Segretezza (gli ultimi sei soggetti avrebbero potuto essere sentiti solo previa comunicazione al Ministro competente alla gestione del sistema di intelligence nazionale). Anche dal punto di vista delle informazioni alle quali il Comitato di controllo parlamentare avrebbe dovuto avere accesso, si sarebbe registrato un aumento notevole degli aspetti relativi all'operatività del sistema di intelligence italiano che avrebbero potuto essere oggetto di scrutinio da parte di quest'organo, qualora i suggerimenti della Commissione Jucci fossero stati accolti: l'art. 4 indicava, mediante rimandi interni, oltre alle strutture e le attività generali dei servizi (già presenti nell'ordinamento di cui alla riforma del 1977), la determinazione numerica complessiva del personale, il bilancio preventivo e di rendiconto, la gestione finanziaria del fondo per le spese ordinarie e del fondo per le spese riservate, l'organizzazione degli archivi, le garanzie funzionali, le attività di copertura e simulate, la gestione delle risorse umane e materiali dei servizi, ed infine i regolamenti emanati dal Primo ministro e dai titolari degli altri Dicasteri in attuazione della legge di riforma. Inoltre, veniva mantenuto il controllo del Comitato in relazione alla conferma del segreto di Stato secondo l'assetto già delineato nel 1977. Veniva poi sottolineata l'inopportunità che alcuni aspetti operazionali (le identità degli informatori e degli operatori, l'apporto di servizi stranieri, la dislocazione delle strutture operative dei servizi e le specifiche

operazioni in corso e quelle particolari operazioni concluse la cui rivelazione sarebbe stata considerata dal capo del Governo come pericolosa per la sicurezza nazionale) non venissero rivelati al Comitato Parlamentare, e tuttavia tale limitazione al potere di conoscenza veniva controbilanciata dalla possibilità, conferita al Comitato, di decidere a maggioranza qualificata di riferire ai Presidenti delle Camere (non più direttamente all'Assemblea) in caso di gravi devianze nell'applicazione dei principi elencati dalla riforma (con contestuale informativa da indirizzare al Primo ministro) e nel caso in cui il Governo avesse opposto illegittimamente il segreto di Stato nei confronti dell'organo di controllo parlamentare (comunque inopponibile ipotesi di reato di strage e di deviazioni degli organismi informativi, qualora questi avessero implicato pericoli per la sicurezza della Repubblica). In aggiunta a ciò, veniva previsto per il Comitato il potere di superare, ma solamente nei casi tassativamente indicati dai commi 4, 5 e 6, le esigenze di riservatezza avanzate dal Governo con votazione resa a maggioranza di tre quarti compreso il Presidente, obbligando il Primo ministro a predisporre le cautele necessarie alla comunicazione di tali informazioni. A conclusione della proposta di riforma dello scrutinio parlamentare, in questo modo concepita, veniva predisposto un meccanismo sanzionatorio particolarmente severo nei confronti dei parlamentari che avessero infranto in vincolo di riservatezza loro imposto (vincolo la cui durata superava lo stesso mandato): il Presidente della Camera di appartenenza avrebbe dovuto costituire una commissione di indagine, ed eventualmente sospendere in via cautelare il parlamentare accusato. Nel caso in cui la commissione avesse accertato la responsabilità del membro del Comitato, questi sarebbe escluso dalla Camera di appartenenza ed impossibilitato a candidarsi nella Legislatura successiva, fatte salve, in ogni caso, le conseguenze penali della condotta.

1.3 L'ordinamento attuale e la riforma del 2007: verso una maggiore democraticità

Il risultato finale di questa complessa gestazione ormai trentennale (evento che si traduce, per parte della dottrina, nella cessazione del lungo permanere di un regime meramente transitorio[89]) e che vide a più riprese confrontarsi il legislatore (mediante la proposizione di numerose iniziative parlamentari di riforma[90], tra le quali spicca l'attivismo dimostrato dal Copaco[91]), il Governo, il potere giudiziario e la dottrina giuridica (la quale, finalmente, pareva intenzionata ad abbandonare definitivamente l'atteggiamento di reticenza dimostrato nelle fasi storiche precedenti, quando ancora la materia dei servizi di informazione e sicurezza sembrava sciolta da qualsiasi vincolo di diritto), vide i suoi frutti nel

[89] Giupponi, T. (2010). La riforma del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la nuova disciplina del segreto di Stato. In: Illuminati, G. (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence,* Torino: Giappichelli, p. 53-128.

[90] Per una sintesi del lungo percorso di riforma, analizzato dalla prospettiva del dibattito politico, vedasi Pasqualini, M. G. *op. cit.* p. 109-206.

[91] La proposta di legge AC 2070, presentata al Presidente della Camera dei Deputati il 15 dicembre 2006 dagli onorevoli Scaloja (primo Presidente del Copasir) e Bressa, D'Alia e Fiano (membri del Comitato stesso) informerà in modo rilevante la legge di riforma che si andrà ad analizzare nelle pagine che seguono.

2007, successivamente all'entrata in vigore della l. 3 agosto 2007, n. 124, rubricata "Sistema di informazioni per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato". I mutamenti contenuti in questa legge sono di ampio respiro[92], tanto che si è giunti a parlare persino di una vera e propria "piccola rivoluzione copernicana"[93], e concepiti al fine di costituire un sistema stabile, "coeso ed organico"[94], destinato a rimanere quale fondamento per la gestione delle attività di intelligence per gli anni a venire[95].

Anche al fine di rendere più trasparente e perciò più agevolmente controllabile l'attività di intelligence dei servizi italiani, il legislatore del 2007 attuò una riforma che si caratterizza per la grande complessità (anche se, in taluni casi, ciò ha comportato una notevole difficoltà nel ricondurre a sistema determinate figure[96]), l'analiticità dei contenuti e per la volontà (evidente anche da una breve lettura del provvedimento) di costituire un sistema di pesi e contrappesi che vedesse coinvolti tutti i soggetti previsti dalla legge stessa e che contribuisse, allo stesso tempo, alla costruzione di un sistema maggiormente efficiente e dalla superiore capacità operativa, in linea con le rinnovate esigenze di sicurezza che hanno contraddistinto il difficile passaggio al nuovo millennio e l'inasprimento della minaccia terroristica e della criminalità organizzata, nonché con l'incremento della complessità del contesto nazionale e mondiale, alla cui comprensione il ricorso ad agili binomi (interno/esterno, pubblico/privato, ambito politico/ambito economico) si presenta oggi più che mai totalmente insufficiente[97]. In questo modo, la già ricordata "anomalia italiana", consistente nella scelta di separare l'ambito di operazione dei servizi non secondo il più logico criterio geografico (che, invece, oggi trova applicazione) ma secondo quello delle competenze (le quali, come si è già visto, tendevano a sovrapporsi e determinavano non poche questioni di coordinamento) trovò soluzione, venne restituita vitalità all'organo di coordinamento dei servizi, si riformò, in senso più restrittivo (se messo a confronto con la legislazione in tema di altri Paesi occidentali) il segreto di Stato, vennero introdotti nuovi sistemi di controllo amministrativo attraverso l'istituzione dell'Ufficio Ispettivo del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza e l'Ufficio Centrale degli Archivi (entrambi istituiti

---

[92] Micheli, E. & Jean, C. (2008). La Riforma dell'Intelligence. *GNOSIS, 1*. E ancora, Scaloja, C. (2007). Servizi segreti verso la riforma. *GNOSIS, 1,* p. 43-52.

[93] Minniti, M. (2013), L'intelligence nell'epoca della globalizzazione. In: *Convegno SISP 2013 (Sintesi dell'intervento del Sottosegretario – Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica),* Firenze, 12-14 settembre 2013. Disponibile in: http://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2013/09/Sintesi-Sen.-Minniti-SISP-2013.pdf (consultato il 4 febbraio 2023).

[94] Presidenza del Consiglio dei Ministri (2008). *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza*, p. 6.

[95] Stelo, V. (2007). I nuovi servizi visti da un Direttore del SISDE. *GNOSIS, 4.* Per un approccio più critico, in relazione alla mancata considerazione degli aspetti attinenti al coordinamento con l'intelligence di altri Paesi ed i meccanismi europei di cooperazione, vedasi, Scaccia, G. (2008). Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence. *Giornale di diritto amministrativo, 14(II),* p. 121-131.

[96] Valentini, M. (2007), in Mosca, C., Gambacurta, S., Scandone, G, Valentini, M. *I servizi di informazione per la sicurezza ed il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124).* Milano: Giuffrè. p. 69-70.

[97] Sul punto vedasi Montagnese, A. & Neri, C. *L'evoluzione della sicurezza nazionale italiana.* Tratto da: sicurezzanazionale.gov (consultato il 4 febbraio 2023).

all'interno del DIS) ed infine, si potenziò il ruolo del controllo parlamentare sull'attività d'intelligence. Attualmente, il Sistema di Informazione e Sicurezza della Repubblica[98] (si è sottolineato come l'architettura del sistema informativo nazionale abbia oramai assunto quale pietra angolare la sua funzione istituzionale di garante "per" la sicurezza[99] della Repubblica[100]) è composto da sei organi: il Presidente del Consiglio, l'Autorità Delegata, il Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica (CISR), il Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS), ed infine da due nuovi organismi operativi: l'Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna (AISE) e l'Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna (AISI). Il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica[101] (Copasir), pur avendo ricevuto un'attenzione specifica nella legge n. 124/2007 ed un ampiamento consistente dei suoi poteri, che verranno analizzati nel dettaglio, esercita un'attività di controllo esterno e non è inquadrato all'interno del SISR. Anche il Reparto informazioni e sicurezza dello Stato maggiore della difesa (che sostituisce i SIOS istituiti presso ogni forza armata e trova disciplina all'art. 8 co. 2 l. n. 124/2007) viene escluso dal Sistema, nonostante la sua azione sia confinata non solo a compiti di carattere "tecnico, militare e di polizia militare", ma assuma notevole rilevanza anche dal punto di vista informativo, sebbene limitatamente alla protezione delle strutture ed a supporto delle attività delle forze armate italiane all'estero. Nello stesso articolo, inoltre, viene riconfermato il principio di esclusività delle attività di intelligence, secondo il quale queste non possono essere esercitate da nessun altro ente, organo o ufficio all'infuori di DIS, AISE ed AISI, ribadendo un concetto che aveva già trovato affermazione all'art. 10 co. 1 l. n. 801/1977, ma che nella pratica, come si è già avuto modo di vedere, era stato ignorato.

1.3.1 La nuova disciplina degli organi di governo e degli organismi operativi

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, riconfermato quale autorità di vertice dal punto di vista sia della determinazione dell'orientamento politico dell'attività informativa quanto dell'amministrazione dell'intero Sistema (il che ha portato parte della dottrina a parlare di una figura di Presidente-Ministro[102])e che ora

---

[98] Art. 2 l. n. 124/2007.

[99] Valentini, M. *op. ul. cit.* p. 55.

[100] E non più "dello Stato": tale mutamento mira a sottolineare come l'intelligence nazionale non sia volta alla protezione del mero Stato-apparato, ma alla tutela dei principi e valori fondamentali dell'ordinamento democratico. Sul tema Valentini, M. (2002). Sicurezza nazionale, sicurezza della Repubblica. *Per Aspera ad Veritatem, 22*, e ancora Bonetti, P. (2008). Aspetti costituzionali del nuovo Sistema di informazione. *Diritto e società* e, da una prospettiva "di sistema" e attenta alla denominazione dei singoli nuovi organismi coinvolti nell'attività di intelligence, Mosca, C. (2018). *Democrazia e intelligence italiana. Dieci anni dopo tra cultura, diritto e nuove sfide per l'intelligence.* Napoli: Editoriale Scientifica, p. 28 ss.

[101] Sito ufficiale: https://www.parlamento.it/leg/19/BGT/Schede/BicameraliStoriche/v3/4-00065.htm (consultato il 4 febbraio 2023).

[102] Labriola, S. (1978). *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*. Milano: Giuffrè, p. 127 ss, e ancora Id. (1981). Informazioni per la sicurezza e segreto di Stato. *Diritto e Società,* p. 833-852, in particolare p. 837-840, e Rossi Merighi, U. (1988). Problemi attuali dei servizi e degli apparati per l'informazione e la sicurezza. In *Scritti in onore di M. S. Giannini.* Milano: Giuffrè, p. 651-652.

acquisisce competenze prima ripartite tra i Dicasteri dell'Interno e della Difesa, vede una definizione maggiormente dettagliata delle proprie rafforzate competenze, suddivise in esclusive (art. 1 co. 1 l. n. 124/2007), e delegabili. Tra le prime si annoverano l'alta direzione ed il coordinamento generale dei servizi di informazione e sicurezza ai fini precipui della difesa della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento (lett. a), l'apposizione[103], tutela e conferma dell'opposizione del segreto di Stato (lettere b e c), compresa la disposizione dell'annotazione (se possibile), su atti, documenti e cose di volta in volta sottoposta a tale vincolo (art. 39 co. 4), la nomina e la revoca (sentito il CISR) del Direttore generale e (sentito il Direttore generale del DIS) dei Vicedirettori generali (lettera d[104]), la nomina e la revoca dei Direttori (sentito il CISR) e Vicedirettori (sentiti i rispettivi vertici dei servizi) di AISE ed AISI (lettera e[105]), nonché la decisione in materia di risorse finanziare da corrispondere alle Agenzie ed al DIS, e delle quali deve dar conto al Copasir (lett. f). Il capo del Governo, sempre all'interno delle competenze esclusive di cui all'art. 1 l. n. 124/2007, mantiene il ruolo di principale responsabile della gestione dello strumento del segreto di Stato (ad esso viene infatti richiesta l'individuazione dei criteri di apposizione ed opposizione del segreto, la determinazione delle misure di tutela amministrativa dello stesso ed infine le disposizioni necessarie ai fini del rilascio e della revoca del Nulla Osta di Sicurezza), nonché (anche se in via non esclusiva) di autorità determinatrice e coordinatrice delle politiche di sicurezza (alla quale viene espressamente aggiunta, con l'art. 1 co. 1 l. 7 agosto 2012, n. 133, una nota di maggiore attenzione in relazione alle "infrastrutture critiche materiali ed immateriali, con particolare riguardo alla protezione cibernetica e alla sicurezza informatica nazionali"[106]) e di capo della gestione dell'intero sistema (il Presidente del Consiglio, in questo caso, è supportato dal Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica). All'art. 3 della medesima legge è prevista la facoltà per il Presidente del Consiglio di nominare un Ministro senza portafoglio[107] oppure un Sottosegretario di Stato (entrambi facenti parte

---

In senso critico, Cocco, G. (1978). Recensione a S. Labriola, Le informazioni per la sicurezza dello Stato. *Rivista trimestrale di diritto pubblico, 28(II),* p. 1708-1715, in particolare p. 1712-1714.

[103] L'apposizione, a seguito della riforma, assume ora più che mai la connotazione di atto di natura essenzialmente politica e non meramente amministrativa: così Giupponi, T. (2010). La riforma del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la nuova disciplina del segreto di Stato. In: Illuminati, G. (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*. Torino: Giappichelli, p. 114-115, *contra* Pace, A. (2008). L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella Legge n. 124 del 2007. *Giurisprudenza costituzionale, 53(V),* p. 4051-4507, all'interno del quale l'Autore segue una tesi maggiormente sensibile alla portata garantistica dello studio e più coerente con un approccio di matrice "amministrativistica" dell'istituto del segreto di Stato, come illustrato in Labriola. S. (1989). Segreto di Stato. *Enciclopedia del diritto, Vol. XLI*. Milano: Giuffrè, p. 1031-1032.

[104] A seguito delle modifiche operate con il decreto legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito con modificazioni dalla l. 25 febbraio 2022, n. 15, la nomina di tali vertici è prevista per un periodo massimo di otto anni, conferibili in modo continuo anche in periodi successivi ma per una durata non superiore al quadriennio.

[105] Vedi nota precedente.

[106] Art. 1 co. 3 *bis* l. n. 124/2007. Il questo caso, il Comitato interministeriale viene previamente sentito dal capo del Governo.

[107] In tal caso non è richiesto il parere del Consiglio dei Ministri per l'attribuzione di tali deleghe, in deroga alla disciplina di cui all'art. 9 della l. 400/1988 sull'attività di Governo e sull'ordinamento

della struttura politico-amministrativa della Presidenza del Consiglio) quale Autorità delegata[108]. L'introduzione di questa figura è una delle novità più importanti della legge del 2007, in quanto soddisfa l'esigenza, percepita nei numerosi rapporti di commissioni parlamentari ed opinioni di esperti (e nel vigore della precedente legge, sostanzialmente priva di una base normativa all'infuori della delega della presidenza del CESIS di cui all'art. 3 co. 3 l. n. 801/1977 e di un riferimento ad una non ben specificata "normativa generale"[109]), nonché nei vari progetti di riforma presentati (incluso quello presentato dalla Commissione Jucci) di assegnare al Primo ministro un soggetto ausiliario (che gode della fiducia del vertice del Sistema essendo da questi nominato *intuitu personae*, salvi i vincoli di legge) adibito alla cura degli aspetti gestionali e di coordinamento del sistema di informazione, senza che ciò giungesse a comportare la perdita di responsabilità in capo al Presidente del Consiglio. All'Autorità delegata, qualora istituita, possono essere attribuite quelle competenze non riservate al capo del Governo ma che il vertice dei servizi, tuttavia, ritenga opportuno vengano esercitate da un altro soggetto qualificato. Ad ogni modo questa istituzione, i cui compiti sono tassativamente limitati a quelli previsti dalla delega presidenziale formulata ai sensi della legge in analisi[110] e della normativa in tema di cybersicurezza[111], ha l'obbligo di riferire in modo costante dell'attività posta in essere nell'esercizio della delega, può ricevere direttive dal Presidente del Consiglio, e può subire l'avocazione da parte di quest'ultimo di tutte o di alcune delle competenze delegate.

Il Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica[112] (art. 5 l. n. 124/2007), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (il quale è chiamato a presiederlo, mentre il Direttore generale del DIS opera in qualità di segretario) e che vede come membri necessari (co. 3) l'Autorità delegata laddove istituita, i Ministri degli Affari esteri, dell'Interno, della Difesa, della Giustizia, dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo economico (ora Imprese e Made in Italy), e della Transizione ecologica (ora Ambiente e Sicurezza Energetica), è previsto dalla legge quale fondamentale organo di indirizzo generale dell'attività

---

della Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo quanto indicato dall'art. 3 ult. co. della legge in analisi.

[108] Sul punto, con dovizia di particolari, vedasi Franchini, M. (2010). Il Sistema di Informazione per la Sicurezza e l'"Autorità Delegata". *Giornale di diritto amministrativo, 16(IV)*, p. 431-443.

[109] Valentini, M. (2007), in Mosca, C., Gambacurta, S., Scandone, G, Valentini, M. *I servizi di informazione per la sicurezza ed il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124).* Milano: Giuffrè, p. 63.

[110] Tale limite, contenuto all'art. 3 comma 2 l. 124/2007 fu in origine abrogato dall'art. 1 co. 21 del decreto legge 16 maggio 2008, n. 133, convertito con modificazioni dalla l. 14 luglio 2008, n. 121, e successivamente ripristinato dall'art. 2 comma 1 l. n. 133/2012, la quale aggiunse il comma 1-bis alla legge del 2007.

[111] Quest'ultima previsione, introdotta con decreto legge 14 giugno 2021, n. 82, convertito con modificazioni dalla l. 4 agosto 2021, n. 109, ha contribuito ad allargare l'ambito del delegabile in capo all'Autorità, oltre che ad un ampiamento della base giuridica nella quale la delega stessa può trovare fondamento. A seguito dell'ulteriore riforma entrata in vigore nel novembre 2022, la competenza dell'Autorità delegata in tema di cybersicurezza è stata limitata a favore del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nominato Segretario del Consiglio per la Cybersicurezza (modifica introdotta dall'art. 8 co. 1 d. l. 11 novembre 2022, n. 173, convertito con modificazioni dalla l 16 dicembre 2022, n. 204.

[112] Montagnese, A. & Neri, C. *op. cit.* p. 3-4.

di intelligence e di determinazione delle sue finalità, attraverso un'opera di consulenza, proposta e deliberazione in relazione agli indirizzi, finalità generali ed obiettivi fondamentali della politica di informazione e sicurezza, ed è inoltre abilitato a pronunciarsi sulla ripartizione delle risorse finanziarie tra DIS ed Agenzie e sui bilanci preventivi e consuntivi di riferibili a questi ultimi (co. 1 e 2). L'intervento del CISR è inoltre particolarmente apprezzabile non solo in materia finanziaria, ma anche in tema di nomina dei vertici del SISR (artt. 4 co. 5 per quanto concerne il Direttore Generale del DIS, e 6 co. 7 e 7 co 7 per quanto riguarda i Direttori di AISE ed AISI) ed in relazione al coordinamento tra gli organismi del Sistema e gli apparati informativi militari (art. 8 co. 2 l. n. 124/2007) Anche nel presente assetto del sistema di informazioni, il Primo ministro può chiamare a partecipare alle sedute del CISR, pur senza diritto di voto, i Direttori di AISE ed AISI, altri componenti del Consiglio dei Ministri, ed infine autorità civili o militari la cui presenza venga di volta in volta considerata come necessaria, a seconda delle questioni trattate (co. 5). Il nuovo Comitato interministeriale vede di molto rafforzate le proprie competenze rispetto al previgente CIIS, acquisendo il ruolo tanto di principale istituzione di consulenza e supporto del Presidente del Consiglio, quanto di organo di pianificazione politica e strategica delle attività informative a tutela della sicurezza nazionale, e pertanto dotato di una propria autonomia (anche se, naturalmente, non immune da influenze da parte del Primo ministro, stante il carattere comunque non vincolante dei pareri che esso è chiamato dalla legge a fornire) sia dall'autorità di vertice che dalle Agenzie, secondo una tendenza all'accentramento della determinazione degli indirizzi di sicurezza nazionale che risulta apprezzabile anche sul piano della comparazione tra ordinamenti[113]. La sua attività è supportata da un organo tecnico, istituzionalizzato dal regolamento attuativo della l. n. 133/2012, denominato "CISR tecnico"[114], il quale è inserito presso il Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, è composto dai Direttori delle Agenzie e dai dirigenti amministrativi dei Dicasteri appartenenti al Comitato Interministeriale e svolge funzioni istruttorie, di approfondimento e di valutazione in preparazione delle sedute del CISR da tenersi successivamente, operando, secondo una tendenza registrabile non solo all'interno delle amministrazioni statali e regionali, ma anche in seno alle organizzazioni internazionali[115], quale organismo permanente di raccordo tra l'organo collegiale di indirizzo politico e la struttura burocratica chiamata ad attuare tali indirizzi. Così facendo, si garantisce uno scambio tanto continuo e proficuo quanto nei fatti necessario[116] tra i soggetti deputati alla progettazione delle politiche pubbliche e quelli ai quali è riservata la loro la resa a livello operativo.

---

[113] Neri, C. (2012). *Il consiglio di sicurezza nazionale: esperienze internazionali e prospettive italiane*. Edizioni dell'Istituto italiano di Studi Strategici "Niccolò Machiavelli".

[114] Sul punto, vedasi Montagnese, A. & Neri, C. *op. cit.* p. 6-7.

[115] Per citare un solo esempio tra i moltissimi che si potrebbero indicare, si pensi al ruolo del COREPER (*Comité des Représentants Permanents*) in seno all'Unione Europea, composto da un rappresentante permanente ed un rappresentante permanente aggiunto per ogni Stato membro, e deputato all'organizzazione ed alla preparazione dei lavori del Consiglio dell'Unione Europea. A livello nazionale, degno di menzione è il cosiddetto 'Preconsiglio', presso il quale i lavori del Consiglio dei Ministri sono preparati dal personale tecnico-burocratico dei vari Dicasteri.

[116] De Gennaro, G. (2011). Cultura della sicurezza e attuazione della Riforma. *GNOSIS, 2*.

Infine, venendo alla breve analisi degli organismi operativi del nuovo Sistema[117], deve essere riconosciuto come alle strutture dell'Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna (art. 6 l. n. 124/2007) e dell'Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna (art. 7 l. n. 124/2007) sia ora riservata la cura dell'aspetto attuativo dell'attività di intelligence nella sua interezza, dalla fase di raccolta delle informazioni fino all'opera di interpretazione e rielaborazione delle stesse, al fine di dotare il vertice governativo delle nozioni necessarie alla tutela della sicurezza dello Stato e dei suoi interessi politici, militari, economici, scientifici ed industriali[118]. Rientra nel ruolo istituzionale delle Agenzie anche il controspionaggio. Nello specifico, com'è possibile intuire dalla denominazione dell'organismo, l'AISE mantiene la competenza per quanto concerne le azioni aventi luogo all'infuori dei confini nazionali (inclusa l'attività di controproliferazione), e può svolgere operazioni all'interno del territorio dello Stato solo avvalendosi della collaborazione dell'AISI e sempre a condizione che tali operazioni siano connesse ad altre svolte all'estero dalla stessa AISE (art. 6 co. 4). Una regola speculare, che mette in risalto la volontà della riforma di superare le questioni di sovrapposizione delle competenze che caratterizzavano l'assetto del 1977, vale per l'AISI, la quale può cooperare con l'AISE al fine di supportare azioni interne connesse con operazioni spettanti all'AISI stessa (art. 7 co. 4). È inoltre opportuno segnalare che entrambe le Agenzie rispondono direttamente al Presidente del Consiglio (art. 6 co. 5 per l'AISE, art. 7 co. 5 per l'AISI), ma sono, ad ogni modo, tenute ad informare tempestivamente e con continuità i titolari dei Dicasteri di Interno, Esteri e Difesa dei profili di rispettiva competenza dei quali i servizi di informazione siano venuti a conoscenza (art. 6 co. 6 per l'AISE, art 7 co. 6 per l'AISI).

1.3.1.1 In particolare: il Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS) ed il controllo amministrativo

Prima dell'entrata in vigore della legge di riforma non esisteva, all'interno dell'ordinamento dell'intelligence italiana, un sistema istituzionalizzato di controlli

---

[117] Per essi, non si è mantenuta la qualifica di "organismi governativi autonomi" postulata dalla giurisprudenza formatasi nel vigore della legge precedente. In proposito, vedasi Cons. Stato, Sez. IV, 3 febbraio 1998, n. 162, in *Il Foro Amministrativo.*, 1998, p. 333-334, preferendo ricondurre gli organismi citati nel novero delle "agenzie amministrative" di cui all'art. 8 d. lgs. n. 300/1999, e pertanto incaricati di svolgere attività a carattere tecnico-operativo in autonomia a favore di altre pubbliche amministrazioni, comunque stabilendo per essi una disciplina speciale. Così Bonetti, P. *op. cit.* p. 262. Nonostante ciò, risulta innegabile come AISE ed AISI siano connotate da aspetti di specialità che le distinguono dalle altre agenzie amministrative. Così in Scaccia, G. *op. cit.* p. 127.

[118] La formulazione ampia delle disposizioni in esame, che ha portato parte della dottrina (vedasi Bonetti, P. *op. cit.* p. 264 ss) a temere per una sua insufficiente determinazione (e per un ipotizzabile contrasto con il principio costituzionale di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.), richiede una traduzione in termini più concreti nelle deliberazioni del CISR e negli indirizzi e nelle direttive del Presidente del Consiglio. Tale processo di specificazione, tuttavia, deve sempre necessariamente tenere conto della Costituzione, del diritto internazionale e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea e ad altre organizzazioni internazionali.

di natura amministrativa che non dipendesse dalla mera iniziativa dell'Esecutivo e delle dirigenze dei servizi, se non per qualche sporadico intervento (come, ad esempio l'istituzione dell'Organizzazione Nazionale di Sicurezza con D.P.C.M. 3 febbraio 2006, costituita dal Primo ministro nell'esercizio delle sue facoltà organizzative e preposta alla gestione del materiale classificato e di sorveglianza delle istituzioni pubbliche e private abilitate alla trattazione dello stesso), talvolta anche indiretto (si pensi alla figura del Garante per la privacy e del ruolo della l. n. 675/1996, la quale si preoccupò di approntare un sistema di tutela delle informazioni personali sensibili che coinvolgesse anche gli organismi informativi[119]). La legge in analisi ha comportato l'introduzione di un sistema di controlli amministrativi volto all'accertamento della legalità e della qualità dei risultati raggiunti innestato presso un Dipartimento per le Informazioni e la Sicurezza, e posto concretamente in essere attraverso una pluralità di organi dedicati (sebbene con compiti e specificità diversi) che coadiuvano, a tal riguardo, l'operato del capo del Governo e dei Direttori delle Agenzie.

Il Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (Art. 4 l. n. 124/2007), nuovo organo di raccordo tra i due servizi, si distingue dal CESIS per la sua composizione non più discrezionale (fatto salvo il Direttore generale, che è nominato dal Presidente del Consiglio), ed assume competenza (limitandosi qui agli aspetti di maggior rilievo) per quanto riguarda il coordinamento delle attività informative, di analisi ed operative poste in essere all'interno delle Agenzie, il controllo dei risultati ottenuti da AISE ed AISI (co. 3 lett. a), la trasmissione al Presidente del Consiglio di informative ed analisi prodotte all'interno dell'intero sistema (co. 3 lett. b), la raccolta e lo scambio di informazioni provenienti dalle Agenzie, dalle forze armate e di polizia, dalle amministrazioni statali e da enti di ricerca anche privati, l'elaborazione di strategie informative generali o relative ad ambiti particolari, la formulazione di valutazioni e previsioni sulla scorta delle informazioni ottenute dalle Agenzie (comma 3 lett. c), l'elaborazione di analisi globali da sottoporre al CISR e progetti di ricerca informativa sui quali è chiamato a decidere il Presidente del Consiglio una volta ottenuto il parere del CISR (comma 3 lett. f), il coordinamento delle attività di intelligence volte al miglioramento della protezione cibernetica e della sicurezza informatica del Paese (co. 3 lett. d-bis), ed infine la partecipazione alla gestione del personale e delle risorse necessarie all'operatività dei servizi (co. 3 lett. g, n, n-bis). Da ultimo, tale dipartimento assume un ruolo fondamentale nell'addestramento dei dipendenti chiamati ad operare all'interno dello stesso o delle Agenzie, attraverso l'istituzione di un'apposita Scuola di formazione (art. 11 l. n. 124/2007). Il DIS rappresenta quindi un elemento di collegamento tra le Agenzie ed il Presidente del Consiglio (e l'Autorità delegata, qualora nominata) necessario affinché l'attività di intelligence proceda senza intoppi e secondo standard qualitativi eccellenti.

[119] Scotti, L. (1997). Diritto alla riservatezza e interesse alla sicurezza nazionale nel quadro della Costituzione. *Per Aspera ad Veritatem, 9.*

1.3.1.2 L'Ufficio Ispettivo

Come si è prima ricordato, il Dipartimento si è visto attribuito un ruolo di fondamentale importanza dal punto di vista del controllo dell'ottemperanza, da parte dell'AISE e dell'AISI nell'esercizio delle loro rispettive competenze, delle norme di legge e dei regolamenti, nonché delle direttive e delle disposizioni provenienti dal Presidente del Consiglio[120] (art. 4 co. 3 lett. i). A tale compito è deputato un apposito Ufficio Ispettivo, operante, secondo quanto lasciato intendere dalla legge, alle dipendenze del Direttore generale del DIS e diretto da un proprio Capo[121], ed il cui regolamento e piano annuale delle attività è approvato previo parere del Copasir secondo le norme del regolamento di organizzazione del DIS (co. 7). Agli ispettori sono fornite determinate garanzie essenziali (indicate nella delega di cui al co. 8) al fine di poter operare in modo efficace: piena autonomia e indipendenza del giudizio del singolo ispettore nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo (co. 8 lett. a), adeguata formazione e selezione del personale (lett. c), divieto di passaggio di carriera dai servizi di informazione all'Ufficio Ispettivo al fine di evitare pericolose commistioni tra controllanti e controllati (lett. d), diritto di accedere a tutti gli atti conservati presso le Agenzie ed il DIS previa autorizzazione del Presidente del Consiglio o dell'Autorità delegata, qualora istituita, e, con la collaborazione del Direttore generale del DIS, diritto di accedere ad altre informazioni conservate da enti pubblici o privati (lett. e), fermo restando il divieto per gli ispettori di interferire con le operazioni in corso salva espressa autorizzazione del capo del Governo o dell'Autorità delegata (lett. b). In aggiunta a ciò, l'Ufficio Ispettivo è competente a svolgere inchieste interne in relazione ad episodi singoli e circoscritti e comportamenti sospetti rilevati all'interno dei servizi (potendo, oltre a richiedere l'esibizione di corrispondenza e documenti anche contabili e procedere a sopralluoghi, verifiche ed analisi del materiale informativo rinvenuto, anche procedere ad audizioni[122] e ad adottare misure cautelari[123], in applicazione dei principi generali in tema di ispezione amministrativa[124]), ma solo su richiesta del Direttore generale DIS, autorizzato a tal scopo dal Primo ministro (co. 3 lett. i), ed è inoltre preposto al controllo della rendicontazione delle spese legate alle richieste di autorizzazione volte all'attivazione della scriminante delle garanzie funzionali (art. 18 ul. co.). A conclusione del procedimento ispettivo, l'Ufficio produce una relazione i cui risultati, nonostante la legge non si pronunci

---

[120] Si tratta di un controllo di legalità dell'azione dell'amministrazione, come già scritto in Tenore, V. (1999). *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento.* Milano: Giuffrè, p. 21.

[121] La proposta di individuare nel Presidente del Consiglio l'immediato superiore gerarchico del Capo dell'Ufficio Ispettivo, avanzata dal Copaco secondo quanto ricordato dal Gambacurta, S. *op. cit.* p. 344, non risultava compatibile con la previsione dell'Autorità delegata, in quanto ciò avrebbe rischiato di cagionare una inefficiente moltiplicazione dei livelli di dipendenza, uno stato di confusione per quanto concerne le relazioni gerarchiche, ed avrebbe frustrato le esigenze di chiarezza e trasparenza del sistema che avevano alimentato il proficuo processo di riforma.

[122] Tenore, V. *op. cit.* p. 92. La reticenza dinnanzi all'ispettore o al collegio degli ispettori può, tutt'al più, costituire illecito disciplinare per violazione degli obblighi di assidua e solerte collaborazione di cui all'art. 13 d.P.R. n. 3/1957.

[123] Vedasi l'art. 7 co. 2 l. n. 241/1990 e Gambacurta, S. *op. cit.* p. 347.

[124] Tenore, V. *op. cit.* p. 91.

espressamente sul punto, ma sempre riferendosi ai fondamenti della materia[125], dovrebbero essere comunicati al Presidente del Consiglio, nonché alla Corte dei conti ed all'Autorità Giudiziaria nel caso in cui da essa emergano gli estremi per la configurabilità di un danno erariale o di un reato. La previsione di introdurre un tale organo con funzioni di controllo si colloca nella tendenza, già manifestatasi in seno ad altre pubbliche amministrazioni, di dotarsi di uffici propri dedicati alle attività ispettive interne, con ciò rispondendo alla duplice esigenza di operare quale ausilio nei confronti dell'attività di scrutinio posta in essere da organi esterni e di assicurare una gestione degli apparati informativi immune dai comportamenti deviati che più volte, nel corso della storia, pur essendo stati posti in essere da un numero relativamente esiguo di funzionari infedeli, avevano coinvolto gli apparati di intelligence nella loro interezza. In tal modo, si contribuisce a rassicurare gli altri apparati dello Stato sul buon funzionamento dei servizi di informazione e sicurezza, nonché, in parte (poiché il controllo amministrativo singolarmente preso è a ciò insufficiente) ad alimentare la fiducia dell'opinione pubblica nei loro confronti.

1.3.1.3 L'Ufficio Centrale Archivi (UCA) e la riforma degli archivi dei Servizi

L'istituzione dell'Ufficio Centrale degli Archivi (art. 10 l. n. 124/2007) risponde all'esigenza, ora finalmente soddisfatta, di introdurre una nuova e più chiara disciplina in materia di conservazione, accesso e gestione coordinata dei documenti connessi all'attività degli organismi informativi. Ciò viene perseguito operando un riavvicinamento tra la disciplina relativa alla tenuta degli schedari di DIS ed Agenzie e quella attinente agli archivi delle altre pubbliche amministrazioni, fatte salve le differenze rese necessarie dall'operato istituzionale dell'intelligence nazionale. L'UCA è previsto quale ufficio dal ruolo misto, comprendente sia aspetti di natura più squisitamente amministrativa e gestionale che attività di controllo, ed è pertanto preposto all'attuazione delle norme in tema di funzionamento e accesso relative agli archivi di DIS, AISE ed AISI (lett. a), alla gestione dell'archivio centrale dipartimentale (lett. b), alla sorveglianza sulla corretta tenuta, sulla sicurezza (anche dei locali stessi) e sulla gestione degli archivi legati all'operato del Sistema (lett. c) ed infine alla conservazione (in appositi schedari storici) di tutta la documentazione attinente all'attività ed ai bilanci dei servizi, nonché di quella relativa alla disciplina della garanzie funzionali di cui agli articoli 17 e seguenti della legge di riforma. Le modalità attraverso le quali adempiere a tale fondamentale funzione, compresi gli aspetti più strettamente gestionali quali le procedure di informatizzazione dei documenti e la determinazione dei criteri di transito degli elementi lì conservati verso l'Archivio di Stato[126], sono demandate al regolamento di cui all'art. 4 co. 7.

---

[125] Gambacurta, S. *op. cit.* p. 349.

[126] La Direttiva 22 aprile 2014 ha predisposto, in via straordinaria e con significativo anticipo rispetto alla tempistica tradizionale, la declassificazione e il transito dei documenti all'Archivio centrale dello Stato relativi alle stragi di Piazza Fontana (1969), Gioia Tauro (1970), Peteano (1972), della Questura di Milano (1973), Piazza della Loggia (1974), dell'Italicus (1974), Ustica (1980), Bologna (1980), del Rapido 904 (1984).

Tale disciplina di dettaglio deve essere integrata con le regole desumibili dalle altre norme della legge in analisi, tra le quali si possono ricordare il principio di unicità ed onnicomprensività della conservazione, teso ad evitare la dispersione di atti e documenti e, di conseguenza, a facilitare di molto l'attività di ricerca posta in essere dai soggetti titolati ad accedervi (l'art. 26 co. 4 stabilisce infatti che il DIS e le Agenzie non possano costituire archivi diversi da quelli la cui creazione non sia stata comunicata al Copasir ai sensi dell'art. 33 co. 6), l'obbligo di conservazione presso appositi archivi storici dell'UCA della documentazione contabile ed operazionale dei servizi (anche attinente a condotte autorizzate ai sensi della normativa sulle garanzie funzionali, ma per quanto riguarda queste ultime il trasferimento presso di essi è subordinato, ai sensi dell'art. 18 co. 7, ad una permanenza quarantennale presso un dedicato "schedario segreto" facente parte della struttura del Dipartimento) di cui all'art. 10 co. 1 lett. d.

1.3.1.4 L'Ufficio Centrale della segretezza (UCSe)

A seguito dell'attribuzione in capo al DIS della competenza attinente alla vigilanza sulla corretta applicazione delle direttive poste in essere dal capo del Governo in relazione alla tutela amministrativa del segreto, la struttura dipartimentale è stata dotata di un apposito organismo, denominato Ufficio Centrale di Segretezza (UCSe), erede dell'Ufficio Centrale di Sicurezza[127] ed i cui compiti sono elencati all'art. 9 l. n. 124/2007: l'ufficio è preposto al controllo, coordinamento, gestione e consulenza in materia di applicazione delle norme di legge e di natura regolamentare attinenti alla tutela amministrativa del segreto di Stato[128] (e relativi adempimenti istruttori) e delle classifiche di segretezza[129] (co.

---

[127] L'UCSi fu costituito in seno alla Segreteria Generale del CESIS al fine di adempiere a procedure segrete operate al fine di adempiere agli obblighi derivanti dal Trattato NATO concernenti il rilascio di NOS, secondo quanto indicato dall' art. 3 co. 1 lett. c D.P.C.M. 3 febbraio 2006, e tuttavia all'infuori di una cornice legislativa, come rilevato da Bonetti, P. *op. cit.* p. 280. Sul punto, vedasi anche il sopra citato primo rapporto del Copaco del 1995 (Doc. XXXIV, n. 1) in particolare p. 33-40.

[128] La Direttiva del Presidente del Consiglio del 14 febbraio 2012, emanata in attuazione delle norme di cui al D.P.C.M. 22 luglio 2011. n. 4, ed il D.P.C.M. 6 novembre 2015, n. 5, successivamente integrato dal D.P.C.M. 2 ottobre 2017, n. 3, concernono tutti la tutela amministrativa del segreto di Stato, mentre il D.P.C.M. 12 giugno 2009, n. 7 adempie all'onere, attribuito al Presidente del Consiglio, di fissare nel dettaglio l'ambito dei singoli livelli di segretezza, dei soggetti con potere di classifica, dei criteri d'individuazione delle materie oggetto di classifica nonché dei modi di accesso nei luoghi militari o definiti di interesse per la sicurezza della Repubblica.

[129] Nella legge di riforma, all'art. 42, è stata prevista l'istituzione di quattro categorie di segretezza, volte a limitare la circolazione di determinati elementi informativi a soggetti che necessitino tale conoscenza ai fini dell'adempimento di propri obblighi istituzionali (c. 1): queste sono riservatissimo, riservato, segretissimo e segreto (co. 3), qui illustrate in ordine decrescente in relazione alla lesione degli interessi dello Stato che conseguirebbero alla loro divulgazione. Avviene, come già anticipato nelle riflessioni dottrinali degli anni precedenti, la definitiva cesura con l'istituto del segreto di Stato. Queste, infatti, vengono apposte e modificate dall'autorità che forma il documento o l'atto, o che per prima acquisisce l'informazione (anche dall'estero) o è responsabile della cosa (co. 2), e sono soggette ad un procedimento di declassificazione automatica alla categoria inferiore trascorsi cinque anni, a cui segue, trascorsi ulteriori cinque anni (e sempre che con atto motivato dell'apponente o del Presidente del Consiglio se la proroga

1 e co. 2 lett. a), oltre che all'individuazione delle modalità di tutela della riservatezza di atti, informazioni documenti e materiali classificati secondo le quattro categorie di riservatezza previste dalla legge (co. 2 lett. b, come modificato dal d. l. 1° luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102). Infine, l'UCSe assume competenza per quanto concerne la concessione e la revoca dei Nulla Osta di Sicurezza (necessario per l'accesso a informazioni classificate con segretissimo, segreto e riservatissimo, secondo quanto disposto dall'art. 42 co. 1-bis, introdotto con il decreto legge sopra menzionato), previo parere dei Direttori delle Agenzie e, laddove richiesto, anche dei Ministri della Difesa o degli Interni (lett. c) nonché della conservazione e aggiornamento dell'elenco dei soggetti dotati di questa autorizzazione (lett. d). Il Primo ministro, inoltre, si avvale dei servizi dell'UCSe al fine dell'attivazione della procedura di rimozione del segreto di Stato che risulti incompatibile su interessi di altri Stati o organizzazioni internazionali (art. 39 co. 10 l. n. 124/2007 e art. 8 D.P.C.M. 8 aprile 2008, rubricato "Criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato"). L'ultimo comma dell'art. 9 stabilisce, infine, che il dirigente dell'UCSe sia nominato dal Primo ministro, su proposta dell'Autorità delegata laddove istituita e sentito il Direttore generale del DIS. Il dirigente è tenuto a presentare una relazione annuale al Direttore generale del DIS (il quale è richiesto di informare il Presidente del Consiglio) per quanto concerne l'attività svolta, le questioni affrontate, l'adeguatezza della struttura dell'Ufficio ai compiti ad esso affidati e le proposte di miglioramento della stessa alla luce delle problematiche riscontrate. Viene esplicitamente previsto che tale relazione venga comunicata al CISR.

1.3.1.5 La nuova disciplina del bilancio ed i controlli amministrativi della contabilità

A conclusione di questa breve analisi del fenomeno del controllo amministrativo dei servizi, pare opportuno presentare per sommi capi la disciplina del bilancio del Sistema come riformata dalla l. n. 124/2007, al fine di meglio

---

del vincolo supera i quindici anni, secondo quanto previsto dai commi 5 e 6) la perdita di ogni riservatezza (co. 4). A conferma dell'avvenuta separazione di questi istituti, le norme applicabili in materia prevedono che il segreto di Stato non possa essere opposto o confermato ad esclusiva tutela della classifica di segretezza o in ragione esclusiva della natura del documento, atto o cosa oggetto della classifica (art. 40 co. 1-ter l. n. 124/2007, modificante l'art. 204 co. 1 c. p. p.) e che "la cessazione del vincolo del segreto di Stato non comporta l'automatica decadenza dal regime della classifica e della vietata divulgazione" (art. 7 co. 2 D.P.C.M. 8 aprile 2008). L'Autorità Giudiziaria può accedere alle informazioni classificate, purché non protette da segreto di Stato confermato dal Primo ministro, ma è richiesta di curarne l'informazione e di predisporre che le stesse possano essere visionate dalle parti in causa senza poterne estrarre copia (co. 8). L'ultimo comma dell'art. 42 della legge di riforma introduce una nuova ipotesi di reato, comminando la pena della reclusione da uno a cinque anni per chiunque distrugga illegalmente documenti del DIS o dei servizi, qualsiasi sia lo stato della classificazione, compresi quelli per i quali sia cessato il vincolo per decorso dei termini di legge. Dato che il vincolo della classifica di segretezza, di regola, non è opponibile all'Autorità Giudiziaria, è giustificata la mancata previsione di un controllo parlamentare specifico e penetrante sul punto (contrariamente a quanto previsto in tema di segreto di Stato), e non è ipotizzabile alcun caso di conflitto di attribuzioni.

comprendere il ruolo ricoperto dal controllo degli stessi operato dalle istituzioni a diretta legittimazione democratica, ed anche con l'obiettivo di poter meglio porre quest'ultimo a confronto con gli ordinamenti stranieri che si andranno ad analizzare nel prosieguo. L'art. 29 dell'atto normativo in analisi ha contribuito in modo determinante all'innovazione della disciplina in tema di risorse finanziarie dei servizi di informazione, sia per quanto concerne la loro gestione che per quanto riguarda la loro acquisizione. In relazione al primo aspetto, si deve rilevare come le spese del Sistema di informazioni per la sicurezza debbano essere oggi contenute in un'apposita unità previsionale di base costituita in seno allo stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Spetta poi al Primo ministro la determinazione, previa delibera del CISR sulla ripartizione delle risorse finanziarie tra DIS e servizi e sui relativi bilanci preventivi e consuntivi e sentiti il Direttore generale del DIS ed i Direttori di AISE ed AISI, delle risorse previste nell'unità previsionale di base (stabilendo inoltre la distribuzione delle risorse tra fondi riservati e fondi ordinari), provvedendo a comunicare le ripartizioni e le successive eventuali variazioni al Copasir. Il regolamento di contabilità del DIS e delle Agenzie, inoltre, è adottato sentito il Presidente della Corte dei conti[130], anche in deroga alle norme previste in tema di contabilità pubblica generale, ma pur sempre in coerenza con i suoi principi fondamentali e con le ulteriori norme previste dall'art. 29 co. 3 lett. a-g: queste ultime dopo aver sancito il principio di unitarietà (per DIS, AISE ed AISI) del bilancio preventivo, all'interno del quale devono essere indicate le spese "riservate" e quelle ordinarie di ciascuno dei tre organi, e del bilancio consuntivo per le spese ordinarie[131] (tali bilanci sono determinati su proposta dei responsabili delle strutture coinvolte, secondo le loro competenze, e sono approvati con decreto dal Primo ministro previa delibera del CISR), stabiliscono un sistema di controllo delle spese molto complesso e che vede coinvolti soggetti diversi. Il primo di essi, previsto alla lett. c, risulta a carico di un ufficio della Corte dei conti distaccato presso il DIS[132] e consiste nello scrutinio del bilancio consuntivo dal punto di vista della legittimità e regolarità della gestione e nell'adempimento dell'istruttoria attinente al controllo di legittimità sugli atti[133], mentre il secondo, introdotto alla lett. d e limitato al controllo della gestione delle spese ordinarie dei tre organismi citati, è effettuato da un ufficio facente parte dell'Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio dei Ministri e anch'esso distaccato presso il DIS. Questi controlli di natura amministrativa sono effettuati da soggetti nominati rispettivamente dal

---

[130] L'intervento di tale soggetto è giustificato alla luce dell'ampio carattere derogatorio del regolamento di contabilità di DIS e Agenzie rispetto alle regole che pur rimangono valide per il resto della Pubblica Amministrazione. Sul punto, in tema di contabilità del SISR, vedasi Valentini, M., *op. ul. cit.* p. 183-190.

[131] Nulla, tuttavia, è previsto in tema di bilancio consuntivo dei fondi riservati, se non per un riferimento all'art. 25 co. 2 della legge in analisi, all'interno del quale si stabilisce che il consuntivo delle attività economiche simulate venga inserito nel "bilancio consuntivo dei fondi riservati". Questa lacuna, a tutt'oggi non sanata, è destinata a lasciare un margine di autonomia pericolosamente ampio a tutto vantaggio dell'Esecutivo.

[132] L'organizzazione degli uffici distaccati della Corte dei conti è prevista all'art. 98 r. d. 12 luglio 1934, n. 1214 (T. U. leggi sulla Corte dei conti), ed è in questo caso abilitata alla deroga alle norme richiamate dall'art. 10 co. 10 l. 13 aprile 1988, n. 117.

[133] Tale compito trova disciplina all'art. 3 co. 2 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, rubricata "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti".

Presidente dell'organo di giustizia contabile e dal Primo ministro, ed in ragione della delicatezza delle informazioni con le quali sono chiamati ad entrare in contatto, sono rigorosamente tenuti al segreto in relazione agli atti, dati, documenti e qualsiasi altra nozione di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni (lett. e). L'art. 29, ai co. 3 lett. c e g, prevede l'istituzione di un altro organo di controllo interno, abilitato, secondo le norme appena citate a produrre una relazione annuale allegata al bilancio consuntivo all'atto della sottoposizione allo stesso al controllo di legittimità da parte dell'ufficio distaccato della Corte dei conti e, in generale, ad assumere competenza in materia di bilancio consuntivo. Nient'altro è detto in relazione a questo particolare organismo, ma se ne possono intuire sia la sua istituzione all'interno del DIS, in coerenza con il suo ruolo di gestione dei controlli amministrativi interni (art. 4 lett. i), sia il coinvolgimento dello stesso DIS all'interno del suo ambito di operatività in relazione allo stesso DIS, dato che la relazione annuale sopra citata concerne anche dati contabili relativi al Dipartimento, sia ancora la sua funzione di verificatore dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e di promotore di processi di auto-miglioramento, secondo quanto previsto per gli analoghi strumenti interni istituiti presso altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. i co. 1 lett. b d. lgs. n. 286/1999 (in tema di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59). Infine, l'ultimo soggetto coinvolto all'interno della disciplina dei controlli di contabilità è il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (Copasir), il quale risulta destinatario, secondo quanto previsto dalla lett. g, della trasmissione del consuntivo della gestione finanziaria delle spese ordinarie, accompagnato dalla relazione della Corte dei conti, e di un'informativa attinente alle linee fondamentali della gestione delle spese riservate nell'ambito della relazione semestrale di cui all'art. 33 co. 1 l. n. 124/2007.

1.3.2 Il nuovo controllo giudiziario: cenni

1.3.2.1 Il segreto di Stato dopo la legge n. 124/2007

Colta la dimensione assolutamente centrale del problema attinente alle modalità di apposizione, opposizione e conferma del segreto di Stato, il legislatore ha riformato in modo sostanziale il funzionamento di questo strumento che rimane particolarmente delicato e problematico[134], sia al fine di predisporre una disciplina chiara e che trovasse riscontro in norme accessibili al pubblico, sia con l'obiettivo porre rimedio alle degenerazioni che una disciplina eccessivamente scarna (anche negli anni integrata da numerose norme anche di carattere secondario) aveva cagionato nei trent'anni che separano la prima riforma dell'intelligence dalla seconda, prendendo ispirazione anche dalle tre sentenze della Corte costituzionale nn. 110/1998, 410/1998 e 487/2000 le quali,

[134] Salvi, G. (2013). Il segreto di Stato tra responsabilità politica e controllo giurisdizionale. *Quaderni di Intelligence, 3*, p. 25-48.

attraverso decisioni adottate in relazione a due conflitti di attribuzione e ad una questione di legittimità costituzionale, avevano contribuito in modo rilevante a risolvere delle perplessità riguardanti il significato ed i limiti del vincolo del segreto di Stato[135]. In particolare, in esse il Giudice delle leggi aveva contribuito ad affermare il principio secondo cui tale vincolo di riservatezza, ritualmente opposto e confermato nel corso del giudizio penale, precludesse all'Autorità Giudiziaria (sia requirente che giudicante) l'acquisizione e l'utilizzo diretto ed indiretto (e quindi nemmeno quale fondamento di indagini future) di tali forti informative, sebbene venisse comunque riconosciuta la Pubblico Ministero la possibilità di continuare a procedere sulla base di elementi autonomi rispetto a quelli segretati. La disciplina di cui agli articoli che vanno dal numero 39 al numero 41 della legge di riforma del 2007 (i quali costituiscono il suo Capo V), si presenta, nonostante l'apparente esiguità, come particolarmente articolata e risulta accompagnata anche da ampia normazione secondaria di supporto[136]. L'art. 39 co. 1 introduce una nuova definizione di segreto di Stato, ora indicato quale elemento di copertura applicabile a tutti gli "atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato"[137], danno che deve potersi qualificare come "grave" (art. 39 co. 3): la formulazione, evidentemente ripresa da quella di cui all'art. 12 della l. n. 801/1977, si caratterizza per la sostituzione della parola "Repubblica" a quella di "Stato democratico", scelta che, andando oltre il mero dato terminologico, si inserisce all'interno di una tendenza, già in precedenza accennata, di reindirizzare l'attività di intelligence nazionale alla tutela del sistema valoriale e dei principi della democrazia repubblicana italiana, e non al mero Stato-apparato, secondo gli insegnamenti già impartiti dalla già citata sentenza n. 86/1977 della Corte costituzionale. Il Presidente del Consiglio, quale autorità chiamata a gestire in posizione apicale l'applicazione di tale istituto, è incaricato dell'emanazione di un

---

[135] Le tre sentenze citate, emesse a seguito di un conflitto emerso tra la Presidenza del Consiglio e la Procura della Repubblica di Bologna in relazione ad un procedimento penale a carico di dipendenti della Polizia di Stato e dell'allora SISDE, avevano contribuito ad affermare il principio secondo cui il segreto di Stato, ritualmente opposto e confermato nel corso del giudizio penale, preclude all'Autorità Giudiziaria (sia requirente che giudicante) l'acquisizione e l'utilizzo sia diretto che indiretto (e quindi nemmeno quale fondamento di indagini future) di tali forti informative, sebbene venga riconosciuto che le notizie (anche segretate) siano conoscibili e giudicabili se acquisite in via autonoma. Per un riassunto della prima parte della vicenda, vedasi Caramazza, I. F. (1999). Un singolare caso di conflitto fra potere politico e potere giudiziario in tema di segreto di Stato. *Per Aspera ad Veritatem, 15.*

[136] Pisa, P. (2008). Riforma 2007 e Regolamento 2008. Segreto di Stato in evoluzione. *GNOSIS, 2.*

[137] Scompare il riferimento al "libero esercizio delle funzioni costituzionali" di cui all'art. 12 co. 1 l. n. 801/1977, particolarmente criticato dalla dottrina per la non tassatività della formulazione, come ricordato in Pisa, P & Peccioli, A. (2008). Commento. *Diritto penale e processo*, *14(I),* p. 19, e relativa nota n. 5.

regolamento[138] che indichi in modo specifico i criteri di selezione degli elementi suscettibili di essere coperti da segreto di Stato (art. 39 co. 4). Un altro segnale che qualifica il cambio di atteggiamento nei confronti della materia è dato dal fatto che il segreto di Stato, così come riformato nel 2007, assume ora un carattere espressamente temporaneo, operando un più equilibrato bilanciamento di interessi che potesse riconoscere la dovuta dignità anche alle esigenze di conoscenza della verità dei fatti, tanto essenziale al fine del mantenimento della fiducia in capo all'opinione pubblica ed alla conseguente tenuta del sistema democratico, nonché all'accertamento dei fatti in sede giudiziaria, soprattutto penale. I commi 7 e seguenti dell'art. 39, infatti, stabiliscono una durata del segreto di Stato pari di regola a quindici anni, decorrenti dall'atto di apposizione o, se questo dovesse mancare, dalla data dell'opposizione dello stesso in sede processuale. Trascorso questo lasso di tempo, ciascun soggetto interessato può richiedere l'accesso agli atti, informazioni, documenti, attività, cose e luoghi per i quali il vincolo del segreto è scaduto: entro trenta giorni, il capo del Governo potrà autorizzarlo oppure prorogare una o più volte la durata del segreto con atto motivato, da trasmettere "senza ritardo" al Comitato Parlamentare di Controllo (co. 8). La durata totale del vincolo, tuttavia, non potrà in ogni caso superare i trent'anni. L'impiego dell'istituto del segreto di Stato trova oggi esplicite delimitazioni non solo, come si è appena visto, per quanto concerne l'ambito temporale, ma anche per quanto attiene all'oggetto della questione: innanzitutto, si deve notare come la gamma di illeciti penali che non possono essere coperti da segreto di Stato si sia ampliata, ricomprendendo ora, oltre ai fatti eversivi dell'ordine costituzionale come già indicato all'art. 12 co. 2 l. n. 801/1977, anche gli atti di terrorismo ed i delitti di cui agli artt. 285 (devastazione, saccheggio e strage, compiuti attentando alla sicurezza dello Stato), 416-bis (associazioni di tipo mafioso anche straniere), 416-ter (scambio elettorale politico-mafioso) e 422 (strage) del Codice penale. Inoltre, tale vincolo ora non può essere impiegato né per coprire elementi conoscitivi attinenti alle condotte poste in essere da soggetti appartenenti ai servizi in violazione della disciplina concernente la speciale causa di giustificazione prevista per questi dalla legge in analisi, né all'unico scopo di tutelare la classifica di segretezza che impiegata dall'amministrazione competente in relazione ad una fonte di informazioni o in ragione esclusiva della natura del documento, atto o cosa coperto dalla classifica (art. 204 co. 1-bis e 1-ter c. p. p.). Qualora il giudice rilevi che il segreto è stato opposto in violazione dei divieti appena menzionati, comunica il rigetto dell'eccezione di segretezza al Primo ministro (art. 204 co. 2 c. p. p.), il quale può comunque, entro trenta giorni dalla comunicazione stessa, confermare la sussistenza del vincolo poiché il fatto, il documento o la notizia coperta non riguardano il reato oggetto della vicenda processuale, altrimenti, trascorsi i trenta giorni canonici, il giudice dispone il sequestro del documento o l'esame del soggetto interessato (art. 66 co. 2 disp. att. c. p. p.). A ciò si deve infine aggiungere che nessun segreto di Stato può mai essere opposto nei procedimenti dinnanzi alla Corte costituzionale, la quale viene pertanto chiamata ad adottare norme interne volte a garantire la segretezza del

[138] Il D.P.C.M. 8 aprile 2008, rubricato "Criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato", adempie a questo obbligo di precisazione.

procedimento[139] (artt. 202 co. 8, 204 co. 1-quater c. p. p. e 41 co. 8 l. n. 124/2007), segnalando come il Giudice delle leggi, ed in modo particolare attraverso l'istituto del conflitto di attribuzioni[140], venga indicato dalla riforma quale ultimo soggetto competente ad operare un bilanciamento tra le necessità di riservatezza e quelle di conoscenza, anche se, come si avrà modo di vedere nelle prossime pagine, tale ruolo è stato esercitato dalla Consulta in modo non del tutto coerente con l'originaria intenzione del legislatore. Molte differenze, oltre a ciò, si possono apprezzare sul piano del dialogo interistituzionale che la legge rende necessario qualora, nel corso di un processo penale, venga opposta l'esistenza di tale vincolo[141]. L'art. 40 l. n. 124/2007, modificando gli articoli 202, 204 del Codice di procedura penale e 66 delle disposizioni attuative del Codice stesso, introduce l'obbligo per i pubblici ufficiali, pubblici impiegati e incaricati di pubblico servizio, qualora interrogati in qualità di testimoni[142], di non deporre in relazione ad informazioni coperte da segreto di Stato, opponendo l'esistenza di tale vincolo all'Autorità Giudiziaria interrogante (artt. 202 co. 1 c. p. p.). Quest'ultima è ora espressamente obbligata, senza poter più operare un previo

---

[139] La disposizione ricorda i provvedimenti assunti dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, all'interno delle cui regole di procedura, emersa la necessità di garantire un equilibrio tra la segretezza volta alla tutela della sicurezza nazionale (ai sensi dell'art. 5 par. 2 TUE, di competenza esclusiva degli Stati membri) e la tutela dei diritti individuali riconosciuti da questo ordinamento giuridico nazionale, sono state adottate norme per garantire ai giudici europei l'accesso alle informazioni riservate, e quindi la possibilità di formare il proprio giudizio anche su di esse, pur mantenendo un elevato standard di protezione dei dati coinvolti (l'udienza a porte chiuse trova disciplina all'art. 79 del Reg. Proc. della Corte di Giustizia e all'art. 57 del Reg. Proc. del Tribunale).

[140] Gli artt. 202 co. 7 c. p. p., nella sua formulazione risultante dalla riforma, e 41 co. 7 l. n. 124/2007 stabiliscono che, nel caso in cui la Corte costituzionale si sia pronunciata in favore dell'assenza del segreto di Stato all'esito di un conflitto di attribuzioni, al Presidente del Consiglio viene fatto divieto di apporre lo stesso sul medesimo oggetto.

[141] L'art. 45 co. del D.P.C.M. 23 marzo 2011, n. 1 stabilisce l'obbligo per i pubblici ufficiali, pubblici dipendenti e incaricati di pubblico servizio di comunicare al Primo ministro qualora l'atto giudiziario che questi siano chiamati a compiere concerna informazioni o documenti coperti dal segreto.

[142] Ampio dibattito ha suscitato l'assenza di un'espressa estensione di tale disciplina a soggetti diversi dal testimone, come ad esempio l'imputato (il cui diritto alla difesa potrebbe essere gravemente pregiudicato dall'estensione nei suoi confronti del segreto di Stato), nonostante la chiarezza del dato letterale. Si deve infatti rilevare come l'art. 41 co. 1 l. n. 124/2007, pur essendo relegato in una posizione esterna al Codice di rito e riferendosi a processi non solo penali, introduce disposizioni essenzialmente speculari a quelle di cui all'40, ed impone l'obbligo per pubblici ufficiali, pubblici dipendenti e incaricati di pubblico servizio di non riferire sulle materie coperte da segreto di Stato, indipendentemente dal ruolo rivestito all'interno del processo penale. Parte della dottrina, tuttavia, sostiene l'inesistenza di appigli normativi sui quali poter fondare l'estensione del vincolo di segretezza in capo anche all'imputato, come ad esempio in Bonzano, C. (2008) Commento. *Diritto penale e processo, 14(I)*, p. 24-35. La questione, estremamente complessa e delicata data l'evidente frizione tra principi di massima importanza per l'ordinamento (da una parte, il diritto alla difesa, tanto più rilevante quanto più grave è l'entità delle accuse, ma che pertiene all'essere umano in quanto tale, e dall'altra la sicurezza della Repubblica che può essere gravemente pregiudicata se l'elemento coperto viene divulgato), non trova un bilanciamento definitivo nella legge, ma rimette la questione al caso singolo (sarà il giudice che dovrà valutare se la violazione del segreto di Stato, operata dall'imputato ad esso tenuto invocando la scriminante dell'esercizio di un diritto ex art. 51 c. p., è correttamente bilanciata in relazione al bene-sicurezza sacrificato). Sul punto, vedasi Scandone, G. *op. cit.* p. 579-593 e Bonzano, C. (2010). *Il segreto di Stato nel processo penale.* Padova: CEDAM, p. 138-161.

scrutinio di fondatezza dell'opposizione, a richiedere conferma dell'effettiva sussistenza del vincolo direttamente al Presidente del Consiglio (artt. 202 co. 2 c. p. p. e 40 co. 1 e co. 2 l. n. 124/2007, nel caso indicato da quest'ultima norma, la richiesta è necessaria solo qualora l'informazione coperta sia essenziale, ad opinione dell'Autorità Giudiziaria, ai fini dell'esito del procedimento), il quale, se non risponde entro trenta giorni (non più sessanta) o non conferma espressamente il vincolo entro tale periodo, provoca la decadenza del segreto e la nascita dell'obbligo, in capo al Primo ministro, di procedere alla declassificazione del materiale (artt. 202 co. 4 e 204 co. 1-quinques c. p. p. e 41 co. 4 l. n. 124/2007), e l'interrogato si troverà pertanto a dover rispondere per non incorrere nel delitto di falsa testimonianza (previsto dall'art. 372 c. p. e, com'è noto, comprende anche la testimonianza reticente). Altrimenti, confermata l'esistenza del segreto con atto motivato (artt. 202 co. 5 c. p. p. e 41 co. 5 l. n. 124/2007), e comunicate le ragioni essenziali di tale scelta al Copasir ex art. 40 co. 5 e 41 co. 9 della legge di riforma (in tal modo permettendo sia la valutazione politica della scelta da parte del Parlamento, sia la valutazione giudiziale della sussistenza dei presupposti giuridici di proponibilità del conflitto di attribuzione dinnanzi alla Corte costituzionale), l'utilizzazione delle informazioni coperte raccolte, anche indiretta, viene proibita, e qualora l'elemento probatorio protetto dal vincolo del segreto fosse stato essenziale ai fini del sostegno dell'ipotesi accusatoria, il giudice dovrà dichiarare di non doversi procedere per esistenza del segreto di Stato (artt. 202 co. 3 c. p. p. e 41 co. 3 l. n. 124/2007), senza che gli sia permesso operare alcuna valutazione di legittimità dell'atto di conferma: l'esito è l'improcedibilità, ma nulla toglie che, una volta cessato l'impedimento, possa essere proposto l'esercizio di una nuova azione penale[143], o che la stessa possa sostenersi sulla base di elementi autonomi ed indipendenti da quelli che risultano coperti dal vincolo del segreto di Stato (artt. 202 co. 6 c. p. p. e 41 co. 6 l. n. 124/2007).

Attenzione specifica è stata invece riservata dal legislatore della riforma alla fase dell'acquisizione di documenti coperti da vincolo di segretezza, scegliendo di disporre una disciplina diversa rispetto a quella appena analizzata. Gli artt. 256-bis e 256-ter, introdotti dagli artt. 15 e 16 della legge del 2007, adottano un approccio diverso a seconda che, rispettivamente, il documento, l'atto o la cosa richiesti dall'Autorità Giudiziaria siano semplicemente conservati presso gli uffici di DIS, le sedi di AISE ed AISI, o presso tutti quegli uffici che sono legati alle funzioni istituzionali del Sistema, oppure qualora tale materiale informativo sia oggetto dell'opposizione del segreto di Stato da parte del soggetto richiesto dell'esibizione. Nel primo caso, il magistrato procedente ha l'onere di indicare nel modo più preciso possibile, all'interno dell'ordine di esibizione, il materiale conoscitivo al quale desidera accedere (art. 256-bis co. 1 c. p. p.), dato che la l'eventuale acquisizione di tali documenti e atti, che può seguire ad un esame "sul posto", viene limitata a quelli strettamente necessari ai fini dell'indagine penale in corso (co. 2). Oltre a ciò, tuttavia, viene attribuita all'autorità richiedente la facoltà di contestare la reticenza dell'amministrazione, qualora i documenti, gli atti e le altre cose consegnati siano ritenuti insufficienti rispetto a quanto a

[143] Camon, A. (2020). *Fondamenti di procedura penale. Seconda edizione*. Padova: CEDAM, p. 332.

disposizione, informando a tal proposito il Primo ministro, il quale è così tenuto dalla legge o a consegnare tutto quanto sollecitato, oppure a confermare l'inesistenza di ulteriore materiale informativo rispetto a quello consegnato al richiedente, se ne sussistono i presupposti (co. 3). Una disciplina particolare è invece prevista in relazione a tutti quei documenti, atti o cose, da acquisire in originale o in copia, provenienti da servizi di informazione e sicurezza esteri e da questi tutelati mediante l'apposizione di un vincolo di divulgazione, dato che i commi 4 e 5 stabiliscono che l'amministrazione richiesta di produrre tale materiale informativo debba sospendere l'esame della richiesta giudiziale e della consegna dello stesso, sollecitando sul punto l'intervento del Presidente del Consiglio. Questi, entro sessanta giorni dalla trasmissione nei suoi confronti degli elementi informativi richiesti consulta l'autorità estera e dispone, a seconda dell'esito del confronto, l'autorizzazione all'acquisizione del documento, dell'atto o della cosa oppure oppone o conferma il segreto di Stato (co. 5). Il permanere del silenzio trascorsi sessanta giorni comporta la possibilità di acquisizione da parte dell'Autorità Giudiziaria senza ulteriore ritardo. Come anticipato, nel caso in cui il segreto di Stato sia opposto dal pubblico funzionario (ipotesi di cui all'art. 253-ter c. p. p.), i documenti, gli atti e le cose richiesti devono essere sigillati in contenitori appositi e trasmessi immediatamente al Primo ministro (co. 1), il quale, entro trenta giorni[144] dalla ricezione del plico, autorizza la l'acquisizione dei materiali informativi oppure conferma il segreto (co. 2), valendo la sua mancata presa di posizione sul punto come rinuncia al vincolo di segretezza (co. 3).

1.3.2.2 Le garanzie funzionali e le nuove norme sul personale

Un ulteriore merito attribuibile alla riforma del 2007 consiste nell'elaborazione di una soluzione equilibrata ed esplicita in relazione alla dibattuta questione del rapporto tra azione operativa degli organismi informativi e legalità della stessa. Riprendendo alcuni ragionamenti fatti nelle pagine precedenti, risultava evidente che, in assenza di appigli normativi espliciti e di un bilanciamento di interessi fissato in sede legislativa, la commissione di illeciti penali necessari all'adempimento degli obblighi istituzionali dei servizi rimaneva priva di una copertura a garanzia dei loro dipendenti e priva di una disciplina

[144] La norma risulta tuttavia in contrasto con la disposizione di cui all'art. 256 co. 4 c. p. p., il quale, per la medesima ipotesi, prevede un termine di sessanta giorni e la necessità per l'Autorità Giudiziaria di rapportarsi direttamente con il Presidente del Consiglio al fine di saggiare l'effettiva sussistenza del vincolo. Parte della dottrina, tra cui Scandone, G. *op. cit.* p. 670-671, ritiene che l'abrogazione implicita dell'art. 256 co. 4 c. p. p. sia incompatibile sia con l'art. 44 l. n. 124/2007, il quale attribuisce potestà abrogativa alle sole norme "interne e regolamentari in contrasto o comunque non compatibili con la presente legge", sia con il legame interpretativo e sistematico che vincola il citato comma 4 a quello precedente, legame che determinerebbe la caducazione contemporanea delle due norme, fondamentali per la tenuta del sistema in quanto attinenti al funzionamento dei vincoli di segreto opposti dai soggetti tenuti al segreto professionale ed al segreto d'ufficio ex artt. 200 e 201 del Codice di rito penale. Un'ipotesi avanzata dal citato Autore per risolvere il contrasto, in assenza di un ben più opportuno intervento legislativo di correzione, prevede che l'art. 256-ter c. p. p. venga applicato ai luoghi legati alle funzioni informative degli organismi del Sistema di cui all'articolo precedente, lasciando che l'art. 256 c. p. p. sia riservato ai restanti.

esplicita che potesse chiarire e rendere controllabile, in sede giudiziaria ed anche presso l'opinione pubblica, i limiti ai quali l'operatività di questi organismi erano sottoposti, lasciando ampio spazio all'utilizzo scorretto di istituti preesistenti (in particolar modo, come già ricordato, il segreto di Stato) quando non a condotte di vero e proprio depistaggio, rendendo estremamente complicati i rapporti tra Governo, magistratura e Parlamento. Prima del 2007, l'unica disposizione che aveva cercato di riportare ordine in una materia così frammentata[145] come quella attinente alle operazioni sotto copertura ed agli agenti provocatori (in relazione all'attività della polizia giudiziaria) era contenuta all'interno della l. 6 marzo 2006, n. 146 (legge di ratifica delle Convenzioni ONU contro il crimine transnazionale). Oggi, invece, gli articoli che vanno dal numero 17 al numero 20 introducono nell'ordinamento, per quanto concerne l'attività informativa dei servizi, una causa di giustificazione specifica e che si aggiunge alla scriminante di cui all'art. 51 c. p., e tuttavia riservata agli appartenenti ai servizi informativi che commettano, nell'esercizio delle loro funzioni ed a prefissate condizioni, determinati tipi di reato[146]: la scelta di incidere sull'elemento dell'antigiuridicità del fatto, caratteristica tipica della cause di giustificazione nel diritto penale, rende in maniera chiara l'intento garantista del legislatore, attento tuttavia a che tale pratica non si appresti ad abusi oppure venga impiegata a fini incoerenti con l'assetto democratico della Repubblica[147]. La causa scriminante in analisi, infatti, non può operare[148] in relazione a fatti commessi all'interno di sedi di partiti politici

---

[145] A titolo di esempio, si possono ricordare gli artt. 14 della l. 269/1998 in tema di turismo sessuale in danno di minori, e 4 del d. l. 374/2001 contenente disposizioni per il contrasto al terrorismo internazionale, come ricordato da Severino, P. (2017). Le garanzie funzionali degli appartenenti ai Servizi. un bilancio a dieci anni dalla legge 124/2007. In Aa. Vv*., Democrazia e sicurezza. Intelligence e cultura della sicurezza a dieci anni dalla riforma*, p. 51. Roma: Agenzia Informazioni Sicurezza Interna, e ancora Amato, G. (2011). Le garanzie funzionali per gli "operatori" di intelligence. *Per Aspera ad Veritatem, 3.*

[146] Cisterna, A. (2007). Agenti segreti. Le garanzie previste dalla legge. *GNOSIS, 4.*

[147] Parte della dottrina, tuttavia, pare rilevare alcune gravi lacune, tra le quali la permanenza della possibilità, in assenza di esplicito divieto (e che, tuttavia, potrebbe desumersi da un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata della norma), che i fondi riservati possano essere comunque utilizzati a fini extraistituzionali (finanziamento di partiti politici, sindacati, confessioni religiose e persino spese private) e che l'attività dei servizi possa interferire con il regolare svolgimento della vita democratica, data l'assenza di uno specifico divieto di raccogliere informazioni attraverso la partecipazione di dipendenti delle Agenzie in servizio a partiti politici e sindacati, attraverso la schedatura di notizie riservate attinenti a parlamentari, consiglieri regionali, giudici costituzionali, magistrati e degli aderenti a partiti politici, sindacati e confessioni religiose (salvo che non si tratti di atti posti in essere nell'ambito di un procedimento di scioglimento o di repressione di associazioni segrete o associazioni per delinquere, oppure del procedimento di controllo dell'ordinamento interno a base democratica prodromico alla registrazione dei sindacati ex art. 39 Cost.), nonché il mancato esplicito divieto di interferire, anche indirettamente, con la presentazione di candidature politiche e richieste di referendum popolare (e relativi procedimenti), di compiere anche indirettamente qualsiasi atto di propaganda o comunicazione politica, ed infine di promuovere o partecipare ad associazioni segrete o organizzazioni di carattere militare, salvo il perseguimenti dei fini istituzionali volti al loro scioglimento e repressione (così in Bonetti, P. *op. cit.* p. 285-286).

[148] La previsione di queste limitazioni ha suscitato critiche da parte della dottrina penalistica, la quale non ha ritenuto sufficientemente definito l'ambito oggettivo di applicazione della scriminante, concedendo da una parte un'eccessiva libertà di interpretazione, e dall'altra ponendo problemi qualora la condotta posta in essere sia plurioffensiva e combini fatti scriminabili e non

che trovano rappresentanza in Parlamento o in un'Assemblea o Consiglio regionale o ancora all'interno di sedi di sindacati (non trovano menzione i luoghi di culto), oppure nei confronti di giornalisti professionisti iscritti all'albo (art. 17 co. 5 l. n. 124/2007), non può coprire delitti (indicati all'art. 17 co. 2 ss l. n. 124/2007) atti a mettere in pericolo "la vita, l'integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute o l'incolumità di una o più persone", e nemmeno i delitti contro organi costituzionali e assemblee regionali (previsti all'art. 289 c. p.), contro i diritti politici del cittadino (di cui all'art. 294 c. p.), i reati in tema di prostituzione di cui alla legge Merlin (l. 20 febbraio 1958, n. 75) e contro l'amministrazione della giustizia (previsti dall'artt. 361 ss c. p.), ad eccezione, in quest'ultimo caso, delle condotte di favoreggiamento personale o reale che siano "indispensabili" allo svolgimento dei doveri istituzionali dei servizi, e a condizione che tali condotte siano opportunamente autorizzate ai sensi dell'art. 18 della legge in analisi e che non si concretizzino in occultamento della prova di un delitto, nello sviamento delle indagini condotte dall'Autorità Giudiziaria, nella soppressione, falsificazione e sottrazione di atti o documenti attinenti alla sicurezza dello Stato (di cui all'art. 255 c. p.). Oltre a ciò, viene espressamente affermato che i delitti per i quali non può essere opposto il segreto di Stato (indicati all'art. 39 co. 11 l. n. 124/2007) non possono essere coperti dalla scriminante in analisi, ad eccezione[149] dei delitti di appartenenza ad associazione di stampo mafioso anche straniera (art. 416-bis co. 1 c. p.) e la partecipazione ad associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico (art. 255-bis co. 2 c. p.). L'attivazione di questa scriminante speciale, tuttavia, è soggetta a dei limiti molto rigorosi, che giungono a coinvolgere la stessa autorità di vertice dei servizi: oltre alla necessità di un'autorizzazione motivata del Presidente del Consiglio (o l'Autorità delegata, qualora istituita, secondo quanto enunciato all'art. 18 co. 1 l. n. 124/2007), ed il necessario nesso teleologico tra la condotta e l'esercizio di funzioni istituzionali dei servizi (art. 17 co. 6 lett. a l. n. 124/2007), il Primo ministro (o l'Autorità delegata) è chiamato a giudicare sull'indispensabilità, proporzionalità del fatto da

---

scriminabili: Così in Pisa, P. (2008). Il Commento. *Diritto penale e processo, 14(XI).* P. 1431-1435, citato in Severino, P. *op cit.* p. 54-55, la quale sottolinea l'opportunità, in tale contesto, di rafforzare gli strumenti di controllo parlamentare.

[149] È opportuno ricordare come l'art. 8 co. 2 lett. a d. l. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito con modificazioni dalla l. 17 aprile 2015, n. 43 abbia esteso, secondo un regime temporaneo la cui applicabilità rimane ad oggi limitata al 31 gennaio 2024, l'applicabilità della scriminante in analisi alle fattispecie previste dal Codice penale agli articoli 270 co. 2 (partecipazione ad associazioni sovversive), 270-ter (assistenza agli associati), 270-quater arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale), 270-quater 1 (organizzazione di trasferimento per finalità di terrorismo), 270-quinquies (addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale), 270-quinquies 1 (finanziamento di condotte con finalità di terrorismo), 302 (istigazione a commettere alcuni dei delitti preveduti dai capi primo e secondo del Codice penale), 306 co. 2 (partecipazione a banda armata), e 414 co. 4 (istigazione o apologia di delitti di terrorismo o crimini contro l'umanità). Da più parti viene ritenuta opportuna una modifica alla normativa in analisi che elimini il carattere di temporaneità delle eccezioni appena presentate, data l'adeguatezza delle stesse dimostrata in questi anni di pratica ed il permanere, anche se ad intensità differente, della minaccia terroristica. Così Mosca, C. *op. ul. cit.* p. 43-45. Ancora sul punto, vedasi Mezzolla, V. (2016). Ampliamento delle garanzie funzionali e di tutela processuale del personale e delle strutture di servizi di informazione per la sicurezza. *Lalegislazionepenale.eu* (consultato il 4 febbraio 2023).

commettere in relazione all'operazione di intelligence organizzata, nonché sull'obiettività e compiutezza del bilanciamento degli interessi pubblici e privati convolti tale da comportare il minor danno possibile agli interessi lesi (art. 17 co. 6 lett. b, c e d della legge di riforma), prima di procedere all'autorizzazione. La causa di giustificazione in analisi, inoltre, si applica anche a soggetti esterni ai servizi, il cui intervento fosse stato necessario ai fini dell'operazione per "particolari ragioni di fatto" ed "eccezionali necessità"[150] e la cui condotta posta in essere fosse stata ritualmente autorizzata dal capo del Governo. L'art. 18 disciplina in modo dettagliato il procedimento di autorizzazione, prevedendo che la richiesta della stessa (in forma scritta), sia presentata all'autorità competente in modo circostanziato dai Direttori dell'Agenzia interessata, e che l'autorizzazione motivata sia comunicata in modo tempestivo e trasmessa anche al DIS, fatto salvo il potere del soggetto emittente di revocare o modificare il provvedimento con la medesima procedura (art. 18 co. 1, 2 e 3 l. n. 124/2007). Conscio della possibilità che per eccezionali ragioni di necessità l'azione degli organismi operativi debba essere straordinariamente rapida, il legislatore ha introdotto ai commi successivi un procedimento autorizzatorio attivabile *ex post* facto al quale si può fare ricorso qualora non sia stato possibile acquisire l'autorizzazione in via preventiva: il Direttore del servizio interessato, infatti, può permettere l'adozione di condotte costituenti reato informando immediatamente, e comunque non oltre le ventiquattro ore, il Presidente del Consiglio ed il DIS, illustrando le ragioni di tale scelta operativa. A questo punto, il capo del Governo, o l'Autorità delegata, controllata la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 17, ratifica il provvedimento entro dieci giorni. In aggiunta a ciò, è degna di nota l'attenzione particolare riservata dal legislatore della riforma alla fase del controllo giudiziario della sussistenza della scriminante, dettagliatamente disciplinata all'art. 19 e basata sul modello di dialogo interistituzionale previsto in materia di segreto di Stato: nel corso delle indagini preliminari (co. 1 e 2), il Direttore del servizio interessato può opporre, tramite il DIS (che, come è opportuno ricordare, è informato della concessione e della revoca dell'autorizzazione), l'esistenza della scriminante, comportando la sospensione del procedimento (co. 4) e obbligando il Pubblico Ministero a chiedere conferma motivata al Presidente del Consiglio della sua sussistenza entro dieci giorni (il silenzio vale come silenzio-rigetto, secondo quanto previsto dal co. 5), mentre durante l'udienza preliminare o la fase dibattimentale spetta al giudicante di interpellare il Primo ministro (co. 3). L'accertata sussistenza della scriminante (alla quale non si accompagna la conoscenza, da parte dell'Autorità Giudiziaria, delle motivazioni del provvedimento presidenziale, che può essere conosciuto solo dalla Corte costituzionale[151]) comporta la pronuncia di una sentenza di non luogo a

---

[150] L'ambiguità di tale formulazione, suscettibile di portare ad esiti giudiziari ondivaghi, viene criticata da Amato, G. *op. cit.*

[151] Pisa, P., *op. cit.* p. 1431. Si potrebbe obiettare, tuttavia, che la motivazione debba invece essere riferita a tutti gli elementi di giustificazione che sono stati presi in considerazione dal Primo ministro nel procedimento autorizzatorio, e quindi alla necessità della condotta in relazione alle finalità istituzionali dei servizi, la ponderazione degli interessi in gioco, la necessità e il minor sacrificio possibile (Scandone, G. *op. cit.* p. 670 ss.). Dal punto di vista del controllo parlamentare, ad interpretazioni così diverse, dato il coinvolgimento del Copasir anche in questa fase,

procedere o di assoluzione (co. 6), e l'atto di conferma presidenziale deve essere immediatamente comunicato al Copasir (co. 4), mentre se la sussistenza della stessa è negata, oppure il dipendente dei servizi ha agito oltre i limiti della stessa, il Presidente del Consiglio è tenuto a porre in essere le misure necessarie ed informa l'Autorità Giudiziaria senza ritardo (co. 6). Se l'opposizione della causa di giustificazione avviene nel momento dell'arresto in flagranza o dell'esecuzione di una misura cautelare (co. 9), il soggetto opponente può essere trattenuto presso gli uffici di polizia giudiziaria solo per il tempo necessario all'accertamento, e comunque mai per più di ventiquattro ore. Il Pubblico Ministero, immediatamente informato del provvedimento appena citato (co. 10), richiede la convalida della stessa al giudice per le indagini preliminari secondo quanto previsto dall'art. 390 c. p. p., dispone le opportune verifiche e chiede conferma al Direttore generale del DIS, il quale è tenuto a fornire una riposta entro le successive ventiquattro ore (in assenza di questa, il Pubblico Ministero procede a norma del Codice di rito), oppure, se necessario, la richiesta può essere inoltrata direttamente al Primo ministro (co. 11), il quale è richiesto di rispondere entro massimo dieci giorni (in questo caso il silenzio equivale ad un silenzio-rigetto). Particolare attenzione, infine, è riservata all'aspetto della cura della riservatezza dei documenti, anche giudiziari, concernenti la scriminante in analisi (artt. 18 co. 7, 19 co. 2 in relazione all'attività del Pubblico Ministero durante le indagini preliminari, 6, per quanto concerne le fasi, a carico della Procura, successive alla pronuncia della sentenza una volta accertata la sussistenza della scriminante, ed infine 7, comma che si pone in relazione ai giudizi di conflitto di attribuzioni dinnanzi alla Corte costituzionale, i quali possono essere sollevati qualora il giudice non sia convinto della presenza degli elementi legittimanti l'autorizzazione, ed in occasione dei quali la Consulta è chiamata, al co. 8, a garantire la segretezza degli atti e documenti relativi al procedimento), come le sanzioni penali (art. 20 l. n. 124/2007) previste per coloro che dolosamente preordinano le condizioni di rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 18 della legge di riforma (consistenti nella reclusione da tre a dieci anni). Per quanto concerne il trattamento e la disciplina del personale, l'art. 21, pur riconfermando alcuni principi già stabiliti dalla l. n. 801/1977, quali la scrupolosa fedeltà alla Costituzione a quale primo criterio selettivo dei dipendenti del Sistema di informazione per la sicurezza (co. 10), l'incompatibilità, anche per collaborazioni esterne e saltuarie, con le cariche di parlamentare, europarlamentare, membro del Governo, consigliere regionale, provinciale o comunale, membro di giunta regionale, provinciale o comunale, dipendente degli organi costituzionali, magistrato, ministro di culto, giornalista professionista e pubblicista (co. 11) ed infine l'obbligo del segreto in relazione ad ogni informazione acquisita nell'esercizio o a causa delle proprie funzioni (co. 12), alla quale deve aggiungersi il divieto, previsto all'art. 26 co. 3, di costituire in qualsiasi forma o utilizzare "schedari" informativi in violazione dell'obbligo di raccogliere e trattare i dati al solo fine di perseguire gli scopi istituzionali del Sistema (violazione sanzionata, salvo che il fatto non costituisca più grave rato, con la reclusione da tre a dieci anni), introduce una disciplina, la cui definizione è tuttavia rimessa ad un

---

corrispondono diverse ipotesi di efficacia dello scrutinio da parte dell'istituzionale rappresentativa del popolo.

regolamento (co. 1), estremamente dettagliata e tecnica per quanto concerne il reclutamento, la gestione ed il trattamento dei lavoratori e collaboratori del Sistema, la cui tutela giurisdizionale è devoluta, in sede di giurisdizione esclusiva, al giudice amministrativo (art. 22 l. n. 124/2007). Viene confermata, oltre a ciò, l'impossibilità per tali soggetti di ricoprire la qualità di ufficiale o agente di polizia giudiziaria e di ufficiale o agente di pubblica sicurezza (art. 23), comportando eventualmente la sospensione di tale qualifica durante il periodo di impiego presso il contingente del Sistema, salvo l'eccezione prevista per i dipendenti preposti, nell'ambito di una specifica operazione, alla protezione delle strutture e del personale del DIS o dei servizi (la cui qualifica di ufficiale o agente di pubblica sicurezza, e mai di polizia giudiziaria, può essere temporaneamente autorizzata dal Presidente del Consiglio, su proposta del Direttore generale del DIS ed informato il Ministro dell'Interno, per non oltre un anno ai sensi dell'art. 23 co. 2 l. n. 124/2007), mentre viene fatto salvo l'obbligo di comunicazione da parte dei dipendenti dei servizi di denunciare fatti costituenti reato ai rispettivi Direttori, i quali, dopo aver informato il capo del Governo o l'Autorità delegata (co. 6), devono comunicare tali fatti alla polizia giudiziaria (co. 7), fatti salvi i casi in cui, su autorizzazione del Presidente del Consiglio, tale adempimento venga ritardato perché essenziale all'adempimento delle finalità istituzionali del Sistema (co. 8). Tra gli ultimi aspetti che vengono espressamente previsti nella legge di riforma, si possono ancora annoverare gli artt. 24 e 25, i quali prevedono, rispettivamente, la possibilità per i dipendenti dei servizi di avvalersi di un'identità e di documenti di copertura, previa autorizzazione del Direttore generale del DIS (della cui richiesta, effettuata dai Direttori delle Agenzie interessate, deve essere data comunicazione al capo del Governo, secondo quanto previsto dal co. 1), curando che i documenti prodotti in relazione alle operazioni sotto copertura, compresi quelli attinenti alla procedura di autorizzazione (disciplinata con apposito regolamento), vengano conservati in un dedicato archivio istituito presso il DIS, e le rispettive tempistiche e modalità di emissione registrate sempre presso il Dipartimento (co. 3), mentre il secondo articolo citato prevede la possibilità di organizzare attività economiche simulate secondo la medesima procedura prevista per l'emissione di documenti e certificati di copertura, avendo cura, tuttavia, di sottolineare come i consuntivi delle attività fittizie, le cui modalità di esercizio devono essere stabilite con regolamento (co. 2), debbano essere allegati al consuntivo delle spese riservate (co. 2).

1.3.3 Il controllo parlamentare

1.3.3.1 Premessa: gli strumenti tradizionali di controllo parlamentare e la loro insufficienza

Conclusa questa lunga digressione di carattere storico e sistematico relativa all'evoluzione dell'ordinamento dell'intelligence italiana, digressione ritenuta necessaria al fine di meglio comprendere la portata innovativa della disciplina del Copasir, pare opportuno soffermarsi anche sulle ragioni per le quali lo strumentario tradizionale riservato al Parlamento ed ai suoi membri non sia idoneo a predisporre un sistema di controlli dell'operato degli organi del SISR

sufficientemente coerente ed efficace[152], tanto da richiedere la costituzione di uno specifico Comitato dotato di poteri e prerogative propri. Il primo strumento da prendere in considerazione è costituito dal cosiddetto "sindacato ispettivo", incentrato sulle figure dell'interrogazione[153] e dell'interpellanza[154] parlamentare, il quale è a disposizione del singolo deputato o senatore che desideri ottenere risposta (scritta o orale, in assemblea o in commissione) in relazione a qualsiasi ambito per il quale il governo assuma responsabilità politica (la materia dell'intelligence, pertanto, non può ritenersi esclusa) pur nel rispetto dei requisiti richiesti dai regolamenti delle singole Camere coinvolte. Queste forme di intervento parlamentare si presentano certamente come utili mezzi di informazione per quanto concerne la delicata materia in analisi, dato l'impiego che ne è stato fatto in seguito a singoli episodi particolarmente preoccupanti anche per la stessa opinione pubblica (si pensi al rinvenimento tra il 1995 ed il 1999 dei documenti conosciuti come "dossier Mitrokhin" e relativi alle attività illegali dei servizi segreti sovietici sul suolo italiano, all'arrivo del leader curdo Abdullah Ocalan in Italia nel 1998, allo scandalo dei "fondi neri" del Sisde nel 1993, al rapimento Cirillo del 1981 ed al coinvolgimento del SISMI, agli attentati dinamitardi del 1993 di Roma, Firenze e Milano, ed ancora al mistero della scomparsa di Davide Cervia nel 1990). In particolare, l'istituto dell'interrogazione a risposta immediata (art. 151-bis Reg. Senato e 135-bis e ter Reg. Camera) si è dimostrato particolarmente efficace, dato che essa costringe l'Esecutivo ad un'interlocuzione, trasmessa attraverso circuiti radiotelevisivi, pressocché "in tempo reale" (di fatto, il giorno successivo alla presentazione dell'interrogazione) e ad una presa di posizione, anche meramente interlocutoria, ma per la quale non sono possibili, almeno in linea teorica, temporeggiamenti o prassi ostruzionistiche[155]. Nonostante ciò, il sindacato ispettivo risulta da solo inidoneo

---

[152] Sul punto, con dovizia di particolari, vedasi Romano, G. *op. cit.*

[153] L'interrogazione è definita all'art. 128 Reg. Camera dei Deputati, come una "semplice domanda, rivolta per iscritto, se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al Governo, o sia esatta, se il Governo intenda comunicare alla Camera documenti o notizie o abbia preso o stia per prendere alcun provvedimento su un oggetto determinato", mentre l'art. 144 co. 1 Reg. Senato della Repubblica la definisce come "semplice domanda rivolta al Ministro competente per avere informazioni o spiegazioni su un oggetto determinato o per sapere se e quali provvedimenti siano stati adottati o si intendano adottare in relazione all'oggetto medesimo".

[154] L'interpellanza è definita, all'art. 136 co. 2 Reg. Camera dei Deputati, come la "domanda, rivolta per iscritto, circa i motivi o gli intendimenti della condotta del Governo in questioni che riguardino determinati aspetti della sua politica", mentre l'art. 154 co. 1 Reg. Senato della Repubblica la definisce quale "domanda rivolta al Governo circa i motivi o gli intendimenti della sua condotta su questioni di particolare rilievo o di carattere generale". All'esito della stessa, solo il Regolamento della Camera (art. 138 co. 2) prevede che l'interpellante rimasto insoddisfatto dalla risposta del Governo possa presentare una mozione volta a promuovere una discussione in Assemblea, discussione che si conclude con relativa votazione.

[155] Assume un atteggiamento più critico Lupo, il quale rileva come alcune tendenze quali l'assenza del Primo ministro al confronto, la scarsa fantasia dei parlamentari che ricorrono al *question time* (altra denominazione attraverso la quale è conosciuto l'istituto dell'interrogazione a risposta immediata), il fatto che le domande siano conosciute prima nonostante lo scarso preavviso e la prassi tendente ad eludere il confronto con il Ministro competente attraverso la figura del Ministro dei rapporti col Parlamento finiscano per ridurre in modo considerevole l'efficacia di questo strumento. Così in Lupo, N. (2008). La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano. *Amministrazione in cammino*, p. 18-20.

ad adempiere al suo compito informativo: ciò è derivato, oltre che dal carattere spesso evasivo ed eccessivamente sintetico (quando non risultante in un vero e proprio silenzio) delle risposte scritte, anche dalla connotazione essenzialmente pubblica, episodica e frammentaria di questo strumento, di per sé insufficiente a dotare deputati e senatori delle informazioni necessarie ad operare un controllo rigoroso e sistematico delle attività del Sistema, nonché contraria alle esigenze di riservatezza che, seppur da sottoporre a rigido scrutinio parlamentare, non possono essere comunque ignorate. Inoltre, gli istituti delle indagini conoscitive operate dalle Commissioni permanenti e delle audizioni parlamentari, attraverso i quali vengono assunte informazioni, notizie e documenti utili all'attività delle Camere di appartenenza, si rivelano insoddisfacenti per le finalità appena indicate, dato il carattere tendenzialmente pubblico dei risultati ottenuti (l'art. 144 co. 4 del Reg. Camera dei Deputati prevede la redazione, di regola, del resoconto stenografico delle sedute, mentre l'art. 48 co. 6 Reg. Senato della Repubblica prevede che la redazione e la pubblicazione del resoconto stenografico possa essere disposto dalla Commissione), di per sé poco compatibile con le già evidenziate esigenze di segretezza, l'assenza di poteri coercitivi nei confronti dei soggetti sentiti che permetta di andare oltre il mero affidamento alla collaborazione spontanea e volontaristica degli interpellati[156], la scarsa incidenza dimostrata da questo strumento nell'influenzare il lavoro delle Camere (sebbene si debbano riconoscere delle eccezioni, tra le quali l'ampiamente citata indagine conoscitiva della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati relativa alla materia dei servizi di informazione e sicurezza del 7 gennaio 1988), nonostante la grande mole di informazioni che le commissioni, in queste occasioni, tendono a raccogliere[157], ed infine la difficoltà, di carattere pratico, di individuare la Commissione permanente competente a svolgere l'indagine, dato il carattere multidisciplinare connaturato nella stessa essenza dell'attività di intelligence[158]. Per concludere, nemmeno le Commissioni parlamentari di inchiesta[159] si prestano ad adempiere in modo sufficientemente efficiente al ruolo di controllore delle attività poste in essere all'interno del Sistema, e tutto ciò nonostante l'espressa attribuzione alle stesse (anche se per una funzione completamente diversa) dei medesimi poteri e limiti dell'Autorità Giudiziaria[160] (art. 82 Cost., art. 162 co. 5 Reg. Senato della Repubblica e art. 141 co. 2 Reg. Camera dei Deputati). Da una parte, infatti, se ciò permette di superare l'ostacolo

---

[156] Ducci, S. op. cit. p. 6-7.

[157] Lupo, N. *op. cit.* p. 21-22.

[158] Nardone, C. *op. cit.* p. 2. La competenza legislativa in materia, invece, è attribuita alle Commissioni Affari Costituzionali di Camera dei Deputati (Circolare del Presidente della Camera dei Deputati del 16 ottobre 1996) e Senato della Repubblica.

[159] Sul tema, vedasi Tommasiello, M. (2006). Il potere parlamentare d'inchiesta. Poteri e limiti istruttori delle commissioni. *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri, 1.*

[160] Sebbene l'adozione del paradigma penalistico e processual-penalistico all'interno della procedura prevista per la singola commissione d'inchiesta nella sua delibera istitutiva e nel suo regolamento interno sia molto diffuso nella prassi, non si può escludere che il legislatore possa ispirarsi anche, ad esempio, al modello probatorio previsto per i giudizi civili, al processo amministrativo o ancora al procedimento dinnanzi alla Corte dei conti, alle Commissioni tributarie, alla giurisdizione militare in tempo di pace. Non è permesso, tuttavia, che la commissione d'inchiesta possa impossessarsi, usurpandoli, di poteri attribuiti alla Corte costituzionale. Sul punto, Tommasiello, M. *op. cit.*

della collaborazione volontaristica degli interpellati, dall'altro non risolve altre questioni quali l'inopportunità di conferire, tramite gli atti istitutivi e di disciplina interna della Commissione d'inchiesta, poteri ulteriori alla stessa (soprattutto attinenti all'inopponibilità del segreto di Stato[161]), per i quali si potrebbero tuttavia ipotizzare ipotesi di conflitto sia con la giurisprudenza costituzionale risalente al 1977 (che ha ritenuto sufficiente una conoscenza delle ragioni essenziali del segreto da parte delle Camere), sia con le attribuzioni del Comitato parlamentare di controllo dei servizi, contribuendo a fomentare un conflitto interparlamentare ed interistituzionale certamente nocivo per la funzionalità di entrambi gli organi, oltre che a rischiare di creare un quadro distorto per il quale una certa informazione coperta dal segreto potrebbe essere comunicata alla Commissione d'inchiesta, ma il cui vincolo potrebbe comunque essere fatto valere nei confronti dell'Autorità Giudiziaria (peraltro, non sono chiare le conseguenze di una richiesta del giudice alla commissione d'inchiesta di trasmissione di un'informazione o dal segreto di Stato, qualora queste siano state condivise dal Governo con l'organo parlamentare in ottemperanza al divieto di opposizione nei suoi confronti, oppure le conseguenze di una spontanea condivisione da parte della commissione di tali elementi coperti[162]). In aggiunta a ciò, la conformazione dell'istituto in analisi rende questo maggiormente idoneo a trattare episodi singoli e specifici, oppure fenomeni che, sebbene prolungati nel tempo, non risultino eccessivamente eterogenei (a questa conclusione propendono innanzitutto la constatazione della tendenza di costituire Commissioni parlamentari d'inchiesta composte tra i trenta ed i quaranta membri, in secondo luogo l'impossibilità, contrariamente a quanto previsto nell'ordinamento tedesco, che una minoranza

---

[161] Questi, ammessi già da Labriola, S. *op. ult. cit*. p. 1035 e, più recentemente, da Tommasiello, M*. op. cit*., il quale fa leva sull'indicazione della Consulta contenuta nella sentenza n. 86/1977, per la quale "il Governo deve giustificare il suo comportamento ed è la rappresentanza popolare che può adottare le misure più idonee per garantire la sicurezza di cui trattasi. In quella sede il Governo, come è noto, può vedersi revocata la fiducia o, se del caso, può anche essere incriminato qualche suo componente; può, comunque, essere costretto a rivelare atti, fatti o notizie che il Parlamento valuti in maniera diversa" (par. 8, *in diritto*), trova invece maggiori critiche in Romano, G. *op. cit*., in cui l'Autore sottolinea come il Giudice delle leggi, nella medesima pronuncia, abbia indicato il capo del Governo quale autorità ultima preposta alla tutela della sicurezza nazionale ed alla gestione del segreto di Stato (e quindi anche in relazione ad un'eventuale desecretazione), pertanto ogni "obbligo" di rivelazione di informazioni coperte da tale vincolo va inteso non come obbligo giuridico, ma come valutazione dell'opportunità di rivelare tali nozioni in relazione alla responsabilità politica (di nuovo, non giuridica) che potrebbe discendere da un rifiuto da parte del Presidente del Consiglio. Secondo Romano, la presenza nell'ordinamento di una norma che renda inopponibile alle Camere o agli altri organi parlamentari il segreto di Stato potrebbe prestarsi a valutazioni di incostituzionalità, dato che verrebbe meno l'univoca indicazione di un'autorità preposta alla tutela dello stesso, si verificherebbe l'alterazione del rapporto Governo-Parlamento creando una forma di cogestione della materia problematica e disfunzionale, ed infine pregiudicherebbe il corretto funzionamento del sistema fondato sulla responsabilità e sulla sanzione politica dell'Esecutivo, dato che il Parlamento si troverebbe investito di una responsabilità per la quale, allo stato degli atti, non esistono meccanismi cui ricorrere per sanzionare l'impropria trattazione dell'informazione coperta da parte delle Camere (fatta salva la responsabilità penale individuale). Pertanto, ogni potestà conoscitiva del Parlamento deve essere esercitata in ottemperanza alle funzioni istituzionali ad esso affidate dalla Costituzione, di conseguenza può pur sempre essere soggetta a dei limiti.

[162] Romano, G. *op. cit.*

organizzata possa costituirle[163], ed infine la prassi più volte registrata, certamente inopportuna alla luce della funzione di ispezione e conoscenza dell'istituto, di assegnare la presidenza della stessa ad un membro della maggioranza[164]) e ad ogni modo il desiderio conoscitivo dei parlamentari potrebbe trovare ostacolo nella lentezza dell'esame delle proposte di istituzione di tali organi, o persino nella successiva perdita di interesse da parte della singola camera o dell'Assemblea nella sua interezza in relazione all'iniziativa stessa[165]. Alla luce dell'analisi testé svolta, e tenendo a mente che in ogni caso la funzione di controllo parlamentare non può mai essere adempiuta correttamente in assenza di una solida visione politica e una precisa strategia istituzionale[166], risulta evidente come la presenza di un comitato parlamentare *ad hoc*, previsto e disciplinato per lo svolgimento di un controllo continuo (ed auspicabilmente senza soluzione di continuità) sull'attività informativa del Sistema, e la cui attività sia assoggettata ad un vincolo di riservatezza (superabile solo a seguito di una valutazione di opportunità da parte dei membri di questo organo), ma che sia al contempo dotato di un canale privilegiato di comunicazione sia con l'Assemblea nella sua interezza che con il Governo e di poteri speciali, sia irrinunciabile[167] in un ordinamento democratico e repubblicano che faccia di un efficiente sistema di pesi e contrappesi la sua principale garanzia di fedeltà ai valori della Carta costituzionale. A questo punto, risulta evidente come l'incontro tra le questioni attinenti alla sicurezza nazionale (e la relativa competenza del Governo sul punto) in un contesto all'interno del quale la partecipazione della società civile, e la sua volontà di coinvolgere le istituzioni attraverso continue richieste di sorveglianza e correzione[168], è facilitata

---

[163] Lupo, N. *op. cit*. p. 4. L'Autore indica come l'art. 44 della Costituzione Federale Tedesca disponga il dovere (*die Pflicht*) per il *Bundestag* di costituire una Commissione d'inchiesta (*Untersuchungsausschuß*) qualora lo richieda un quarto dei suoi membri, tuttavia, egli riconosce, più avanti nel medesimo articolo (p. 20), che tale meccanismo potrebbe esporsi ad una strumentalizzazione da parte della minoranza. Così pure, nel senso più favorevole verso l'imposizione di una composizione paritaria della Commissione d'inchiesta, Rizzoni G. (2004), La ricerca della verità sull'11 settembre: un modello per le nostre commissioni di inchiesta. *Quaderni costituzionali, 3*, p. 622-624.

[164] Perrone, A. (2018). Le prospettive del controllo parlamentare nella recente attività. *Federalismi.it, 11,* p. 23.

[165] Le proposte di legge Arlacchi ed altri AC n. 969, presentata nel corso della XII Legislatura, e Soda AC n. 885, presentata in identico testo all'inizio della XIII Legislatura, entrambe recanti "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui servizi per le informazioni e per la sicurezza dello Stato" (commissioni bicamerali) non sono mai state prese in esame successivamente alla loro presentazione ed assegnazione alla commissione competente.

[166] Luciani, M. (2016). Funzione di controllo e riforma del Senato. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 1,* p. 5.

[167] *Contra* Moretti, R. (2011). Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo. In: Martines, T. & al., *Diritto Parlamentare.* Milano: Giuffrè, p. 379. L'Autore, rivolgendo la sua analisi al periodo ante riforma del 2007, sembra essere più favorevole all'impiego dello strumento delle Commissioni parlamentari d'inchiesta, dato che esse avrebbero il vantaggio di essere dotate di poteri più penetranti (anche se la situazione sarà destinata a mutare radicalmente con la l. n. 124/2007), oltre che quello di evitare la sovrapposizione di competenze con un organo parlamentare "concorrente", generando confusione nell'ordinamento e rimettendo al Governo, in ultima istanza, la scelta dell'interlocutore istituzionale nei rapporti con il Parlamento.

[168] Sulla questione, vedasi Rosanvallon, P. (2009). *La politica nell'era della sfiducia* (ed. originale: *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006). Traduzione di Alessandro Bresolin. Troina: Città Aperta Edizioni, in particolare p. 64-72, e ancora Gallo, F. (2014).

dalla continua nascita e sviluppo di nuove forme di comunicazione, informazione e partecipazione alla vita di comunità, e dove l'autorità dell'Esecutivo assume graduale preminenza nella funzione di normazione, tanto da aver condotto parte della dottrina a parlare di un vero e proprio "Governo Legislatore" (quando non ad avanzare la proposta di un mutamento radicale dell'ordinamento costituzionale attraverso l'adozione di una forma di Governo presidenziale[169]), la funzione del controllo parlamentare, rimodellata anche da un sempre mutevole contesto internazionale, risulta ora più che mai oggetto di attenzione e di rinnovato interesse[170], data il suo imprescindibile contributo, nonostante le tante problematiche che al giorno d'oggi questa istituzione democratica ancora presenta[171], nell'operare l'intermediazione con il corpo elettorale[172].

1.3.3.2 Il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (Copasir)

L'interesse alla costituzione di un comitato parlamentare specificatamente dedicato al controllo democratico del nuovo Sistema delle informazioni per la sicurezza repubblicana, che potesse superare i limiti dimostrati dal Copaco nel trentennio precedente e che riuscisse finalmente a costituirsi quale contrappeso alla competenza esclusiva dell'Esecutivo nell'adozione di politiche volte alla tutela della sicurezza nazionale[173] (e, di conseguenza, quale soggetto istituzionale idoneo, in forza dell'esercizio delle sue prerogative, a sollecitare l'Assemblea ad una presa di posizione politica in tema), risulta in modo evidente dalla conformazione della legge di riforma: rispetto agli scarni riferimenti al controllo parlamentare contenuti negli artt. 11 e 16 l. n. 801/1977, infatti, il legislatore del 2007 ha dedicato un intero Capo (il quarto) e ben 9 articoli (dal 30 al 38) alla sola disciplina del Copasir, dotando questo organo di una gamma di poteri e di meccanismi di funzionamento tali da garantire una partecipazione effettiva ed totale dello stesso nel sistema di controlli dei servizi. Tutti questi elementi, assieme alle loro peculiarità, al loro significato in termini giuridici, ed alle questioni giuridiche e di funzionamento sollevate nei quindici anni che ci

---

Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e le nuove forme di partecipazione. *GNOSIS, 2*, p. 61-69.

[169] Frosini, T. A. (2005). Premierato e sistema parlamentare. In: Aa. Vv., *Studi in onore di Gianni Ferrara*. Torino: Giappichelli.

[170] Malvicini, M. (2020). Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo à la carte. *Forum di Quaderni Costituzionali, 3.* Si veda inoltre l'eccellente lavoro di Piciacchia, P. (2019). La funzione di controllo parlamentare. *Federalismi.it*, *3*, p. 133-158.

[171] Sulle questioni più recenti, in particolar modo sulla perdita di identità dell'istituzione parlamentare, sul delicato rapporto con l'elettorato e sul rapporto di sempre maggiore subordinazione dell'Assemblea nei confronti dell'autorità di Governo, anche alla luce della recente crisi sanitaria, vedasi Macchia, M. (2021). *Amministrare la democrazia. Parlamento ed equilibrio dei poteri ai tempi delle crisi.* Napoli: Editoriale Scientifica. Ancora, sul punto, Ferrajoli, C. F. (2020). Come esautorare un parlamento. Un caso esemplare di declino della democrazia rappresentativa. *Teoria Politica, X.*

[172] Filippetta, G. (2014). Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti.*

[173] Campanelli, G. (2008). Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica nella legge 3 agosto 2007 n. 124. *Quaderni Costituzionali, 2,* p. 372-375.

separano dalla legge n. 124/2007, verranno analizzati nel dettaglio nei paragrafi che seguono, anche e soprattutto alla luce dell'ulteriore e consistente rafforzamento dei suoi poteri operato con l. n. 133/2012[174], nonché alle problematiche attinenti all'applicazione delle regola di diritto parlamentare a questo organo ed all'interpretazione che nel corso degli anni è stata fatta del suo mandato istituzionale.

1.3.3.2.a. Organizzazione interna, funzionamento e poteri

Il Copasir si qualifica come comitato parlamentare bicamerale composto ora da cinque deputati e cinque senatori[175] (passando da otto a dieci membri, mutamento giustificato dalla continua ricerca di un equilibrio tra rappresentanza delle varie forze politiche presenti in Parlamento, soprattutto in tempi caratterizzati da una spiccata frammentazione all'interno dello stesso, e l'esigenza di funzionalità ed efficienza dell'istituzione), ciascuno dei quali scelto dai Presidenti[176] delle rispettive Camere nel rispetto dei criteri di proporzionalità

---

[174] Come indicato dal Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica, nella sua relazione approvata il 23 gennaio 2013 e relativa al 2012, con l'entrata in vigore dei numerosi regolamenti attuativi della legge di riforma e con l'intervento "di manutenzione" del 2012 (approvato dall'Assemblea all'unanimità e che vide un particolare attivismo da parte del Comitato, in quanto fondato su progetti di legge, i numeri C 5284 e S 3417, presentati dall'on. D'Alema, allora Presidente dell'organo parlamentare di controllo e da altri membri dello stesso) si è conclusa la definizione del quadro normativo di disciplina dell'intelligence nazionale. Nella stessa relazione, il Copasir ha sottolineato il proprio ruolo determinante nella proposizione e nella discussione di quest'ultima legge, compiacendosi anche del livello di positiva cooperazione raggiunto tra Parlamento e Governi succedutisi nel corso della Legislatura. Secondo alcuni Autori, tra i quali Franchini, l'aumento consistente dei poteri attribuiti al Copasir mediante tale intervento normativo rischia di creare una sproporzione tra informazioni conoscibili dal Comitato e coinvolgimento del Parlamento nella sua totalità, e ciò in particolar modo, come si avrà occasione di vedere nel corso della trattazione, in relazione ai poteri di accertamento delle condotte illecite poste in essere da membri o ex membri dei servizi di informazione e sicurezza ed al potere di controllo in tema di conferma del segreto di Stato. Ciò che non si deve dimenticare, sempre secondo L'Autore, è che il potere di controllo politico viene comunque attribuito dalla Costituzione all'Assemblea nella sua interezza, pertanto esso non potrebbe mai essere svolto in via esclusiva da un Comitato ristretto, sebbene dotato di poteri particolarmente penetranti (almeno secondo il dettato normativo, che permette comunque al Copasir, nel rispetto del vincolo del segreto, di riferire alle Camere). Questa le tesi sostenuta in Franchini, M. (2014). Alcune considerazioni sulle nuove competenze del Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 1*.

[175] Nel corso della sola XVII Legislatura e solo per la durata della stessa, si è previsto che la composizione del Comitato fosse modificata con l'aggiunta di un ulteriore deputato ed un ulteriore senatore nel rispetto dei principi di rappresentanza paritaria tra maggioranza e opposizione e scegliendoli tra i gruppi parlamentari (di maggioranza e di opposizione) con "la più alta incidenza percentuale nei due rami del Parlamento", per un totale di dodici membri (art. 20 l. n. 145/2016). La ragione di tale modifica, secondo Di Muccio, ha trovato giustificazione nella necessità di garantire all'organo di controllo parlamentare le risorse umane sufficienti a portare a termine i compiti di relazione ad esso affidati con l'entrata in vigore del d. l. 174/2015. Così in Di Muccio, G. (2017). L'autorizzazione parlamentare delle missioni internazionali dell'Italia nella legge 21 luglio 2016, n. 145. *Federalismi.it, 7*, p. 9.

[176] Come ricordato da Gambacurta, S. *op. cit.* p. 367, nulla impedisce che la selezione dei membri del Copasir avvenga con la cooperazione dei gruppi parlamentari medesimi, i quali possono essere chiamati a suggerire ai rispettivi Presidenti di assemblea i nominativi di determinati

(i suoi membri devono quindi essere selezionati in modo tale da rispecchiare, per quanto possibile, la proporzione rappresentata in Assemblea dai singoli gruppi parlamentari), di rappresentatività paritaria di maggioranza ed opposizione (ad entrambe vengono riservati cinque seggi, secondo una prassi già consolidatasi nelle ultime Legislature prima della riforma[177]) ed infine di adeguatezza degli stessi allo svolgimento delle funzioni istituzionali delle quali tale organo parlamentare è incaricato: pertanto, il legislatore non solo ha predisposto che i parlamentari chiamati a sedere all'interno del Copasir venissero individuati tenendo in considerazione le loro particolari inclinazioni personali, ed eventualmente le loro professionalità, ma anche che all'interno della stessa istituzione di controllo fossero per quanto possibile ostacolati i conflitti politici e mantenuta la neutralità politica. La funzione di sorveglianza dei servizi alla quale il comitato è preposto richiede infatti l'opera dei parlamentari chiamati a sedere all'interno di esso sia volta esclusivamente alla tutela dei principi dello Stato democratico e liberale che informano la nostra Costituzione. La nomina dei membri deve concludersi, secondo quanto previsto all'art. 30 co. 1 l. n. 124/2007, all'inizio di ogni Legislatura, entro venti giorni dalla votazione della fiducia al Governo[178]. Analizzando gli aspetti più direttamente attinenti al funzionamento del Comitato, è opportuno notare che, a differenza di quanto avveniva presso il Copaco, tale aspetto trova disciplina anche in un Regolamento interno (art. 37 co. 1 l. n. 12472007), approvato nella seduta del 22 novembre 2007 e modificato nelle sedute dell'11 giugno e del 17 novembre 2009[179]: in tal modo, vengono definite con maggiore chiarezza alcune modalità attraverso le quali il Copasir opera contribuendo sia a rendere più trasparente la sua attività (e contribuendo anche a controbilanciare il principio di generale segretezza degli atti di cui all'art. 37 co. 2 l. n. 124/2007), sia ad evitare che nella pratica emergano questioni procedurali che potrebbero sollevare dubbi in relazione al *modus operandi* dello stesso (di particolare rilevanza, a tal proposito, è la disposizione di cui all'art. 1 del Regolamento, secondo la quale ogni lacuna che non possa essere integrata con l'interpretazione della legge sui servizi di informazione e sicurezza o del Regolamento medesimo può essere colmata attraverso il riferimento al Regolamento del ramo parlamentare di appartenenza del Presidente del Comitato). I lavori del Copasir sono diretti e coordinanti da un Ufficio di Presidenza, composto da un Presidente (il quale rappresenta l'istituzione e funge da tramite con altre autorità ed istituzioni dello Stato, impartisce indicazioni

---

parlamentari, secondo una prassi già attuata nel vigore della legge del 1977, oppure attraverso una valutazione unitaria, e non per camera, dei seggi ottenuti da ogni gruppo parlamentare (così già registrato in Rossi Merighi, U. (1994) *Segreto di Stato: tra politica e amministrazione.* Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, p. 182).

[177] Gambacurta, S. *op. cit.* p. 367.

[178] Questo mutamento è stato disposto con d. l. 9 agosto 2022, n. 115, convertito in legge con modificazioni dalla l. n. 21 settembre 2022, n. 52 (art. 37-ter, co. 1, lett. a).

[179] Qualsiasi dubbio relativo all'asserita incostituzionalità della norma appena indicata per contrasto con il principio di riserva di regolamento di cui all'art. 64 co. 1 Cost. deve essere fugata riferendosi all'esigenza, per gli organi bicamerali quali il Copasir, di essere disciplinati da atti bicamerali: pertanto, la presenza di una legge di disciplina e di regolamenti di dettaglio, che da queste possono essere previste, si qualifica come assolutamente irrinunciabile. Sul punto, Rossi Merighi, U. *op cit.* p. 175-177.

attraverso le quali devono essere esercitati i poteri conferiti al Copasir dalla legge di riforma, convoca e gestisce le sedute del collegio, convoca l'Ufficio di Presidenza stesso quando lo ritiene opportuno, riceve i documenti sui quali il Comitato è richiesto di esprimere un parere, trasmettendo lo stesso al Presidente del Consiglio e all'Autorità delegata se istituita, fissa il calendario delle sedute sentito l'Ufficio di Presidenza, tenendo conto anche delle indicazioni presentate dai suoi singoli componenti, dispone, quando necessario, sedute d'emergenza, ed autorizza le spese ordinarie, secondo quanto previsto agli artt. 4 co. 1, 5 co. 1 e 2 e 13 co. 1 del Reg. Copasir), un Vicepresidente (il quale collabora con il Presidente e lo sostituisce in caso di assenza o impedimento, art. 4 co. 2 reg. Copasir) ed un Segretario (deputato alla cura degli aspetti più pratici, quali la verifica dei risultati delle votazioni[180] e la redazione del processo verbale delle sedute, art. 4 co. 3 Reg. Copasir), nominati dai componenti del Comitato a scrutinio segreto: in particolar modo, la legge prevede esplicitamente che il Presidente venga eletto tra i membri dell'opposizione (viene anche in questo caso codificata una prassi già affermatasi nelle ultime Legislature[181]) ed a maggioranza assoluta (secondo un quorum più alto rispetto al Vicepresidente ed al Segretario), e, nel caso in cui la maggioranza assoluta non sia raggiunta, viene previsto il ballottaggio tra i due candidati che abbiano ottenuto il numero maggiore di voti e, qualora ciò si concludesse con la parità di voti, la presidenza spetterebbe al candidato più anziano tra i due (art. 30 co. 3, 4 e 5 l. n. 124/2007). L'appartenenza del Presidente all'opposizione è posta, prima di tutto, a garanzia[182] delle opposizioni parlamentari, assicurando alle stesse un ruolo direttivo e di rappresentanza dell'organo di estrema importanza. Questa regola, tuttavia, ha subito nella prassi alcuni momenti di crisi, i quali sono stati risolti dalla

---

[180] L'art. 7 del Regolamento prevede che qualora non indicato diversamente, il Comitato si pronunci a maggioranza dei presenti (una seconda eccezione in tal senso, oltre alla previsione della maggioranza assoluta per la nomina del Presidente, è costituita dalla necessità dell'approvazione a maggioranza assoluta delle modifiche al Regolamento in analisi, secondo quanto previsto dall'art. 16 ult. co. del Regolamento medesimo) e che la parità di voti comporti il rigetto della proposta (co. 2). Il quorum del collegio è fissato alla metà più uno dei componenti (co. 1). La convocazione del Copasir (art. 6 reg. Copasir), invece, può essere fatta dal Presidente a conclusione della seduta (co. 1), oppure dal Presidente attraverso avviso personale ai suoi membri almeno ventiquattro ore prima della data prevista per la seduta, o ancora dal Presidente a richiesta di almeno quattro componenti (co. 3). La discussione è limitata a quanto indicato all'ordine del giorno, salvo che non venga previsto diversamente dall'unanimità del collegio (co. 4).

[181] Gambacurta, S. *op. cit.* p. 369, e ancora Nardone, *op. cit.* p. 389-390, il quale evidenzia come la connotazione del Presidente quale *prius inter pares* sia controbilanciata dall'appartenenza del Vicepresidente e del segretario del Comitato alla maggioranza. Per un'ampia disamina sul rapporto tra maggioranza ed opposizione prima dell'entrata in vigore della legge del 2007, vedasi Rositani, M. (2006). Il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato. In V. Baldini, *Le garanzie delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*. Napoli: Satura Editrice, p. 195-207.

[182] Per una riflessione più ampia, relativa all'auspicabilità di un vero e proprio "statuto dell'opposizione" in un'epoca di forti incertezze e di progressiva "presidenzializzazione" degli Esecutivi, vedasi Nicotra, I. A. (2022). Le prerogative costituzionali dell'opposizione. Un modello con poche certezze, In: Aa. Vv., *La sicurezza come interesse costituzionale: il "caso Copasir".* Roma: AdMaiora, p. 53-70. Nello stesso volume, interessante è anche l'intervento di Alessandro Morelli, intitolato "La vicenda Copasir e il carattere evanescente del principio della separazione dei poteri nella dinamica della forma di governo italiano", p. 47-52.

dottrina costituzionale e parlamentare in modi radicalmente opposti: se durante la XVI Legislatura, infatti, la presidenza fu assunta dall'on. Massimo D'Alema (già Presidente del Consiglio[183] tra il 1998 ed il 2000, e Vicepresidente del Consiglio del Governo Prodi II, assieme a Francesco Rutelli, anche questi Presidente del Copasir tra il 2008 ed il 2010) tra il 26 gennaio 2010 ed il 15 marzo 2013, periodo all'interno del quale il partito di appartenenza del deputato in questione ha sostenuto il secondo Esecutivo della Legislatura, e la questione relativa al contrasto con il requisito di cui all'art. 30 co. 3 fu risolta sulla base del principio del *nemine contradicente* (principio secondo il quale, se la violazione di una norma posta a tutela di una compagine parlamentare non incontra doglianze da parte di quest'ultima, allora lo status quo deve definirsi sanato e, pertanto, pienamente legittimo, ma solo in relazione alla deviazione rispetto a norme di rango regolamentare[184]), ben altra reazione istituzionale causò il delicato transito dalla presidenza Copasir del sen. Volpi alla presidenza del sen. Urso successivamente al passaggio dal Governo Conte II al Governo Draghi durante la XVIII Legislatura[185]. In questo frangente, l'ultimo partito rimasto all'opposizione (Fratelli d'Italia) rivendicava il diritto a che il Presidente del Comitato fosse nominato tra i membri appartenenti alle sue file[186], ma non anche l'applicazione del principio di paritaria rappresentazione di maggioranza e opposizione, che avrebbe portato il partito menzionato ad ottenere cinque seggi all'interno del Copasir. I Presidenti di Camera e Senato, in risposta a queste rimostranze, sottolinearono, da una parte, come il requisito dell'appartenenza del Presidente del Comitato all'opposizione dovesse riferirsi unicamente alla situazione in atto alla data di costituzione dello stesso, data l'assenza nella legge di ipotesi di decadenza o di sostituzione, nel corso della Legislatura, della carica presidenziale, e dall'altro lato di come dovesse ancora essere negata

---

[183] Questa particolarità ha fatto sorgere il rilievo per il quale un soggetto che ha ricoperto la carica di vertice del sistema di intelligence nazionale, sebbene nel vigore della legge del 1977, comporterebbe l'incompatibilità con la direzione, anche successiva, di un organo di garanzia. La vicinanza estrema intrattenuta dall'ex Primo ministro con gli apparati informativi e la loro amministrazione, infatti, potrebbe far sorgere dubbi più che giustificati sulla sua imparzialità. Sul punto, Ducci, S. (2009). *op. cit.* p. 22-23, all'interno del quale l'Autrice propone l'inserimento nella legge dell'esclusione dalla carica di membro del Copasir dei parlamentari che abbiano ricoperto il ruolo di Primo ministro, Autorità delegata, dirigente dei servizi o dell'organo di raccordo, ed infine di Ministro responsabile per il segreto di Stato (l'incompatibilità, in quest' ultimo caso, dovrebbe essere temporanea).

[184] Martines, T. & Silvestri, G. (2011). Le fonti del diritto parlamentare. In: Martines, T. & al., *Diritto Parlamentare.* Milano: Giuffrè, p. 48-50 e Manzella, A. (2003) *Il Parlamento.* Bologna: Il Mulino, p. 50.

[185] Sul punto, Caramaschi, O. (2021). La sicurezza della Repubblica alla prova delle regole legislative e della prassi parlamentare: il caso del Copasir. *Consulta Online*, ma anche Guerri, G. (2021). Copasir: un problema risolto e una questione ancora aperta. *Ius In Itinere.* Disponibile in: https://www.iusinitinere.it/copasir-un-caso-risolto-e-una-questione-ancora-aperta-39480 (consultato il 4 febbraio 2023), e ancora De Filio, G. (2018). La presidenza del Copasir deve andare all'opposizione. Ma chi è all'opposizione? *LaCostituzione.info.* Consultabile in: https://www.lacostituzione.info/index.php/2018/06/11/5295/ (consultato il 4 febbraio 2023).

[186] Tale richiesta trovò supporto anche in una lettera inviata ai Presidenti di Camera e Senato il 20 aprile 2021, e sottoscritta da 51 professori di diritto costituzionale, il cui testo è rinvenibile in Aa. Vv. (2022). *La sicurezza come interesse costituzionale: il "caso Copasir".* Roma: AdMaiora, p. 219-223.

l'applicazione piana del principio di rappresentatività paritaria, evitando di cagionare una sovra-rappresentazione del partito di opposizione (situazione di certo non immaginata dal legislatore del 2007, il quale aveva operato all'interno di un contesto politico ed elettorale differente) richiamandosi sempre al precedente della presidenza D'Alema e del entrata in carica del Governo Monti. Il conflitto politico-istituzionale, nonché dottrinale, che seguì tale vicenda, sebbene avesse approvato in modo pressoché unanime la soluzione adottata in relazione alla composizione del Comitato, criticò il ruolo "pilatesco"[187] svolto dai Presidenti dei rami del parlamento in relazione al profilo della presidenza del Copasir, i quali furono accusati di lasciare la soluzione di tali problematiche di estrema rilevanza per l'equilibrio costituzionale tra le istituzioni democratiche del Paese alle sole mosse politiche dei principali esponenti di partito, invece di agire quali garanti del buon andamento dei valori e del rispetto dei regolamenti parlamentari, nonché in qualità di soggetti che, nella loro funzione ibrida di rappresentanti politici e soggetti garanti[188], dovrebbero comunque essere dotati di una particolare sensibilità istituzionale, giungendo anche ad interpretare la legge in senso non meramente letterale[189] qualora ciò servisse a rispettare la *ratio* della norma in questione. Per concludere, il fatto che la crisi in questione sia venuta meno solo in seguito alla cessazione del conflitto politico e non attraverso un intervento autoritativo dei Presidenti delle Camere (come invece avvenuto nel 2008 in occasione del celebre caso Villari, in relazione al quale non venne rispettata la prassi parlamentare consolidata per la quale il Presidente della Commissione bicamerale per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi deve essere indicato dall'opposizione, e non invece dalla maggioranza parlamentare, seppur con il supporto di alcuni membri dell'opposizione) ha chiaramente dimostrato non solo la fragilità del sistema politico nazionale, le cui aporie (tra cui l'appena indicata problematicità del rapporto tra la presenza di un atto normativo di rango legislativo e pertanto non espressione dell'"autodichia" parlamentare e la flessibilità richiesta dal mutamento della situazione politica all'interno della quale e per la quale tali regole erano state inizialmente concepite) sono destinate anche a riflettersi sul corretto funzionamento degli organi parlamentari, ma anche quanto sia facile creare un impasse attorno all'operato del Copasir ostruendone l'opera. Tutto ciò chiama naturalmente una più matura riflessione sulla definizione e sul mantenimento di un equilibrio interistituzionale all'interno degli organi parlamentari, affinché gli

---

[187] Curreri, S. (2022). La "vicenda Copasir" ovvero del ruolo dei Presidenti delle Camere a tutela delle opposizioni. In: Aa. Vv., *La sicurezza come interesse costituzionale: il "caso Copasir".* Roma: Edizioni Admaiora, p. 29-46, e, nello stesso volume, il contributo di Sergio Marchi dal titolo "Il potere di revoca dei Presidenti delle Camere", p. 137-142.

[188] Tale doppio ruolo non risulta privo di questioni, come correttamente delineato, tra gli altri, da Gianfrancesco, E. (2007) Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali. In: Gianfrancesco, E. & Lupo, N. *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione.* Roma: Luiss University Press, p. 11-29.

[189] Per uno studio approfondito della vicenda, vedasi l'eccellente volume collettaneo a cura del Prof. Avv. Felice Giuffrè dal titolo *La sicurezza come interesse costituzionale: il "caso Copasir"*, pubblicato nel 2022 da AdMaiora, all'interno del quale l'intero conflitto politico e costituzionale viene ricostruito con dovizia di particolari, anche con la riproduzione dei documenti originali.

interessi posti a tutela attraverso la creazione degli stessi non vengano frustrati da rivalità di natura esclusivamente politica.

Alle sedute del Comitato non possono partecipare soggetti esterni allo stesso, ad eccezione dei membri di segreteria, delle persone chiamate in audizione e dei loro accompagnatori, la cui presenza sia stata previamente autorizzata dal Presidente, ed i membri parlamentari non possono mai farsi sostituire durate le sedute (art. 2 co. 1 e 2 Reg. Copasir). Alcune attività istruttorie possono essere affidate ad uno o più membri dell'organo, i quali devono riferire al Comitato nei termini previsti dal Presidente (art. 2 co. 3 Reg. Copasir). Le sedute e gli atti del Copasir, ai sensi dell'art. 37 co. 1 della legge di riforma, sono segreti, salvo che il comitato non stabilisca diversamente in relazione all'oggetto ed al contenuto della discussione: sono fatti salvi, tuttavia, senza che l'organo parlamentare di controllo possa prevedere altrimenti, i vincoli di segreto posti dalla Pubblica Amministrazione competente in relazione ai documenti (si tratti di segreto di Stato, di una classifica di segretezza oppure ancora del segreto d'ufficio ex art. 15 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, secondo quanto previsto dall'art. 37 co. 3 l. n. 124/2007). Nella sua opera, il Copasir è dotato di un proprio personale, di propri locali e di propri mezzi attribuiti dai Presidenti delle Camere d'intesa tra loro (art. 37 co. 4 della legge in analisi), nonché di un archivio dedicato (art. 14 Reg. Copasir), all'interno del quale vengono protocollati e depositati tutti gli atti ed i documenti prodotti ed acquisiti in modo tale da garantirne anche l'agevole consultazione (co. 3) da parte dei membri dello stesso e degli esperti esterni a ciò autorizzati dal Presidente del Comitato (a condizione che la consultazione sia necessaria al fine di adempiere all'incarico loro affidato ai sensi ed alle condizioni di cui all'art. 15 Reg. Copasir[190]). La sicurezza dell'archivio e l'informatizzazione dei documenti viene curata dal Presidente (co. 2), anche d'intesa con i Presidenti di Camera e Senato, e viene fatto espresso divieto di estrarre copia degli atti conservati (co. 4), fatti salvi quelli che sono stati resi pubblici con deliberazione del Copasir e quelli acquisiti dal Comitato e per i quali non è stata apposta dall'amministrazione competente una classifica di segretezza (necessaria, tuttavia, rimane l'autorizzazione del Presidente dello stesso per l'estrazione di copia di questi ultimi documenti indicati). L'ammontare delle risorse totali destinate all'attività del Comitato è determinato dal Parlamento

[190] La delicatezza delle funzioni di controllo attribuite al Copasir ed il continuo contatto con informazioni sensibili ben giustificano l'atteggiamento restrittivo riservato alla partecipazione di terzi esterni ai lavori del Comitato (art. 15 Reg. Copasir): i vincoli ai quali è soggetto il ricorso a tali soggetti sono costituiti dalla previa comunicazione ai Presidenti delle Camere, dal limite delle risorse finanziarie assegnate (art. 37 co. 5 l. n. 124/2007) dalla constatazione della necessità di rivolgersi ad essi per il migliore espletamento delle attività istituzionali, dal carattere di "qualificata e riconosciuta" competenza degli esperti chiamati e dal rispetto dei requisiti di cui all'art. 37 co. 5 l. n. 124/2007 (co. 1, e ciò consiste nell'impossibilità per il Comitato di beneficiare della consulenza di soggette appartenenti, o già appartenenti, al Sistema di informazione per la sicurezza o ai servizi disciplinati dalla legge del 1977, o che collaborino o abbiano collaborato con servizi esteri), dalla specifica definizione, mediante deliberazione del Copasir, dell'oggetto e della durata della collaborazione, dal rilascio del Nulla Osta di Sicurezza a vantaggio del terzo esperto, se necessario (co. 2), dalla prestazione del giuramento del rispetto del segreto di cui all'art. 36 co. 1 della legge di riforma ed infine dalla necessità per l'esperto di conformarsi alle istruzioni del Presidente del collegio (co. 3).

(art. 37 co. 5 l. n. 124/2007), anche in relazione alle nuove funzioni ad esso assegnate, mentre le singole spese, se ordinarie, vengono autorizzate dal Presidente del Copasir, e quelle straordinarie devono necessariamente essere deliberate dal collegio nella sua interezza, secondo quanto indicato all'art. 13 co. 1 Reg. Copasir.

L'attività del Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica è indirizzata dalla legge allo svolgimento di un'opera di ispezione, condotta in modo "sistematico e continuativo" (art. 30 co. 2 l. n. 124/2007), volta ad accertare il rispetto della legittimità dell'operato attribuibile all'intero Sistema di informazione per la sicurezza, tanto alle sue autorità di vertice (Presidente del Consiglio e Autorità delegata) quanto agli stessi organismi operativi (giungendo persino a coinvolgere, a determinate condizioni, anche gli stessi loro dipendenti), garantendo che l'attività di intelligence sia sempre coerente con il rispetto della Costituzione, delle leggi e dei regolamenti (e, di conseguenza, con tutti i parametri imposti dal diritto positivo ai quali l'azione dell'intelligence nazionale deve conformarsi), e con l'interesse esclusivo della tutela della sicurezza nazionale e della difesa dell'ordinamento repubblicano e delle istituzioni che lo compongono (risulta evidente come anche l'aspetto sostanziale e materiale dell'operato degli organismi del Sistema sia stato preso in considerazione dal legislatore della riforma). Il comma 2-bis dell'articolo sopra citato, la cui aggiunta al testo è stata disposta con l'art. 5 l. n. 133/2012, si premura di precisare come al Comitato spettino il controllo del rispetto del principio di riserva di cui all'art. 8 co. 1 della legge di riforma (secondo il quale, come in precedenza ricordato, solo DIS, AISE ed AISI possono porre in essere le attività loro attribuite dalla legge), nonché la verifica della conformità ai principi della l. n. 124/2007 delle attività informative dalla stessa previste, qualora svolte da "organismi pubblici non appartenenti al Sistema". Sebbene quest'ultima disposizione presenti il merito di evidenziare e rafforzare la funzione di controllo del Comitato, rendendo esplicite delle attribuzioni che, anche se sarebbero risultate comunque desumibili dalla formulazione ampia di cui all'art. 30 co. 2 della legge in analisi, il legislatore ha ritenuto opportuno evidenziare al fine di conferire alle stesse maggiore solidità e determinatezza, evitando quindi che l'estensione dei poteri attribuiti al Copasir finisse per dipendere dalle imprevedibili oscillazioni della prassi, non possono essere taciute le perplessità che la formulazione del comma 2-bis solleva in relazione al dibattuto tema della divisione tra competenze degli apparati di intelligence e attribuzioni di altre pubbliche amministrazioni, in particolar modo delle forze di polizia. Secondo quanto si potrebbe desumere da una prima lettura della norma citata (che stabilisce che il Comitato è chiamato a verificare che "le attività di informazione previste dalla presente legge svolte da organismi pubblici non appartenenti al Sistema di informazione per la sicurezza rispondano ai principi della presente legge"), infatti, sembrerebbe che anche le forze dell'ordine possano porre in essere attività strettamente informative (altrimenti, il legislatore avrebbe potuto riferirsi alla normativa in materia specificatamente dedicata alla polizia giudiziaria ed alla polizia amministrativa), dimostrando come il legislatore della riforma abbia finito per fornire il proprio supporto a quella tesi che vede l'elemento di discrimine tra le attività di intelligence degli organismi informativi e quelle effettuate dalle forze dell'ordine non nella funzione (informativa o operativa) di tali pubbliche amministrazioni, ma nell'obiettivo perseguito

attraverso la loro attività (tutela della sicurezza nazionale, anche contro azioni formalmente lecite nel primo caso, prevenzione e repressione di soli reati nel secondo, per cui le operazioni di carattere informativo poste in essere dalle forze dell'ordine sono comunque volte al perseguimento della loro funzione istituzionale appena ricordata). Nello stesso comma, infatti, si fa espressamente riferimento al fatto che le attività informative delle pubbliche amministrazioni non appartenenti al Sistema di informazione per la sicurezza possano porre in essere attività informative previste dalla legge di riforma del 2007: l'identificazione di queste, tuttavia, risulta sensibilmente meno intuitiva di quanto non avvenga presso altri ordinamenti (tra i quali quello britannico), all'interno dei quali la definizione delle attività informative esercitabili da organismi di intelligence e da forze di polizia trova invece una disciplina tassativa e puntigliosa. Il legislatore del 2007, infatti, ha privilegiato un approccio volto a definire le stesse mediante l'attribuzione di ben delineate finalità istituzionali ai servizi di informazione (si vedano ancora, a tal proposito, gli artt. 6 e 7 l. n. 124/2007) e di disposizioni più generali per il loro esercizio (secondo quanto stabilito dalla legge, infatti, i servizi possono godere della collaborazione delle altre pubbliche amministrazioni, forze dell'ordine comprese, secondo quanto indicato all'art. 12, possono disporre intercettazioni preventive attraverso il richiamo, operato dall'art. 13 ult. co., dell'art. 4 (e ora anche 4-bis) d. l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni dalla legge 31 luglio 2005, n. 15, possono inoltre godere degli effetti liberatori previsti dalla disciplina sulle garanzie funzionali ed infine predisporre, come si è già avuto modo di trattare, operazioni sotto copertura e la gestione di attività economiche simulate) e tuttavia, per evitare conflitti con il già menzionato principio di esclusività di cui all'art. 8 co. 1, si deve concludere che, qualora le norme applicabili alle forze dell'ordine attribuiscano loro poteri di indagine ed informativi assimilabili (ma esercitabili con presupposti e secondo regole e principi differenti) a quelli di pertinenza degli organismi informativi (se si prendono in considerazione gli strumenti informativi "speciali" legislativamente previsti e disciplinati, nessuna questione di pone per quanto concerne la cooperazione tra pubbliche amministrazioni, la predisposizione di intercettazioni preventive di cui all'art. 226 disp. att. c. p. p., e l'organizzazione di operazioni *undercover*, nonché per quanto concerne l'inapplicabilità nei loro confronti dell'esimente di cui agli artt. 17 ss l. n. 124/2007, o ancora l'impiego di pratiche di intercettazione preventiva anche se maggiori dubbi potrebbe destare lo svolgimento di attività economiche simulate) il Copasir dovrebbe esclusivamente sorvegliare la non ingerenza di queste ultime attività in campi riservati all'intelligence nazionale. Un discorso simile può essere svolto nei confronti del Reparto informazioni e sicurezza dello Stato maggiore della difesa[191] (RIS) di cui all'art. 8 co. 2 della legge di riforma, il quale, escluso dall'appartenenza al Sistema, svolge attività di supporto delle forze armate nazionali che potrebbero entrare in conflitto con la riserva di cui al

[191] Vedasi l'intervento di Massimo D'Alema in Minniti, M. Letta, G. & D'Alema, M. (2012). Riforma dell'intelligence: facciamo il punto. *GNOSIS*, p. 175, all'interno del quale l'allora Presidente del Copasir sollevò tale questione. In realtà, la consapevolezza della necessità di estendere al RIS il controllo parlamentare era già presente in un contesto temporale più vicino all'entrata in vigore della riforma del 2007, com'è possibile constatare in Ducci, S. *op. cit.* p. 8-9.

precedente comma, dato il carattere necessariamente "informativo" dell'attività da questo posta in essere ed il rapporto di cooperazione (disciplinato da apposto regolamento del Presidente del Consiglio) istituito con l'AISE: al fine di risolvere perplessità attinenti alla mancanza di uno scrutinio democratico in relazione a questa particolare figura dell'ordinamento dell'intelligence nazionale, già dimostrate in precedenza in relazione ai SIOS e sopra indicate, si deve concludere come il Copasir possa, in forza del potere ad esso attribuito ai sensi dell'art. 30 co. 2-bis l. n. 124/2007, controllare la non ingerenza delle attività del RIS nei confronti delle attività svolte da DIS, AISE ed AISI, e che lo stesso RIS operi sempre e comunque in un contesto di compatibilità con i principi di cui alla legge del 2007.

1.3.3.2.b Il cosiddetto "Copasir provvisorio": primi commenti e perplessità di una figura di necessità

Con il d. l. 9 agosto 2022, n. 115 (conosciuto come decreto "Aiuti-bis"), convertito con modificazioni nella legge 21 settembre 2022, n. 142, è stata disposta, all'art. 37-ter, l'introduzione di un nuovo articolo nel Capo IV della l. n. 124/2007, aggiungendo un nuovo tassello all'architettura del sistema di controllo parlamentare degli organismi informativi. Si tratta dell'art. 30-bis, contenente la disciplina del cosiddetto "Copasir provvisorio", vale a dire un comitato parlamentare di controllo del Sistema a composizione ridotta da costituirsi in via temporanea nel passaggio tra una Legislatura e l'altra (per la precisione, per il tempo intercorrente tra l'inizio della nuova Legislatura e la nomina dei nuovi membri del Copasir). Ciò che già una prima letteratura[192] in materia aveva avuto modo di notare nel vigore della legge del 1977 era la necessità che il Comitato Parlamentare potesse innanzitutto convocarsi successivamente allo scioglimento delle Camere, tale da non determinare una soluzione di continuità all'opera di controllo dello stesso. Tale principio, rimasto inalterato successivamente alla riforma del 2007 dimostra in modo eloquente come l'attività dei servizi di informazione e sicurezza debba sempre trovare un adeguato[193] contrappeso democratico come espressamente richiesto dalla legge. Un limite che tuttavia fino ad oggi non aveva trovato soluzione risultava nell'impossibilità fattuale di rispettare il limite temporale di nomina del Comitato di cui all'art. 30 co.

---

[192] Nardone, C. *op. cit.* p. 391.

[193] L'Autore citato nella nota precedente ricorda come, in via eccezionale, vi furono delle occasioni in cui in Comitato si riunì successivamente alla data dello scioglimento delle Camere: ciò avvenne nella IX Legislatura (seduta del 30 giugno 1987), nella X Legislatura (sedute del 19 febbraio e del 21 marzo 1992), nella XI Legislatura (sedute del 26 gennaio e 2 febbraio 1994), nella XII Legislatura (sedute del 21, 28 e 29 febbraio 1996). Tali sedute sono state convocate per l'adempimento di questioni di particolare urgenza o a conclusione di attività già avviate ed in corso di definizione. Successivamente, ciò avvenne anche nella XV Legislatura (sedute del 29 febbraio e del 13 marzo 2008, risalendo il decreto di scioglimento delle Camere al 6 febbraio), nella XVI (seduta del 13 gennaio 2013, risalendo il decreto di scioglimento al 22 dicembre 2012), nella XVII (seduta 13 marzo 2018, risalendo il decreto di scioglimento al 28 dicembre 2017), nella XVIII (sedute del 27 e 28 luglio, 2, 3, 4 , 10, 19 agosto, 6 e 16 settembre, e 4 ottobre 2022, risalendo il decreto di scioglimento al 21 luglio 2022). A fronte di tempi molto lunghi di *prorogationes,* la continuità del controllo risulta cruciale.

1 l. n. 124/2007 (pari a venti giorni dall'inizio della Legislatura, ma oggi esteso a venti giorni dal voto di fiducia al nuovo Governo, termine "mobile" che garantisce di certo maggiore flessibilità), dato che, come evidenziato dallo stesso Copasir[194], il periodo di tempo indicato dalla legge non è di fatto mai risultato sufficiente alla chiara delineazione degli equilibri di maggioranza e opposizione, necessaria ai fini della determinazione della composizione del Comitato. Questo problema trova oggi rimedio nel decreto citato all'inizio di questo paragrafo attraverso l'istituzione di un organo provvisorio, composto dai membri del Comitato della Legislatura precedente che siano stati rieletti in uno dei rami del Parlamento. Qualora il loro numero fosse inferiore a sei, oppure la loro composizione non rispetti la consistenza dei gruppi parlamentari, i Presidenti di Camera e Senato sono chiamati ad integrarne la composizione nel limite di otto membri, tenendo in considerazione la composizione dei gruppi parlamentari e garantendo, se possibile, la parità tra deputati e senatori. La presidenza del Copasir provvisorio è affidata a colui che ricoprì la stessa carica alla data della conclusione della Legislatura precedente, oppure, se questi non è stato rieletto, dal suo vice, oppure ancora, in assenza anche di quest'ultimo, dal componente più anziano di età (co. 2). La durata di questo Comitato è in ogni caso limitata a venti giorni a partire dalla votazione della fiducia al nuovo Esecutivo (co. 3), mentre la durata totale, calcolata a partire dalla prima seduta dei rami del Parlamento in composizione rinnovata fino alla nomina dei membri del nuovo Copasir (salvo il pervenire della decadenza automatica come appena indicato), dipende in modo determinante dalla situazione politica che il Paese attraversa in quel momento, potendo anche perdurare per mesi. Se da una parte l'intento del legislatore e del Governo può dirsi encomiabile, alcuni dubbi attinenti alla struttura di questo organo provvisorio potrebbero far dubitare circa l'incisività e l'effettività dello stesso nel periodo all'interno del quale (auspicandone la brevità) questo consesso è chiamato ad effettuare la propria opera sostitutrice. La scelta di limitare la composizione dello stesso agli ex membri che siano stati rieletti, sebbene non consenta di sollevare alcuna opposizione relativa alla legittimità della scelta popolare di tali soggetti, non risolve alcune questioni relative a quelli che sono i pilastri del funzionamento del Copasir: il principio di proporzionalità rispetto ai gruppi parlamentari ed il principio di rappresentazione paritaria tra maggioranza ed opposizione. Trattandosi di una soluzione di compromesso, risulta accettabile, in una condizione di incertezza politica (maggioranza ed opposizione non sono infatti ancora state determinate) e naturale turbolenza (in tale contesto deve essere ricostruita l'intera struttura personale del Parlamento sulla base degli ultimi risultati elettorali), che tale secondo pilastro venga sacrificato a favore di una composizione per quanto possibile proporzionale al nuovo assetto dei gruppi parlamentari e della parità, sempre nei limiti del realizzabile, tra deputati e senatori (a tal proposito, i Presidenti dei due rami del Parlamento recuperano un potere di intervento che impedisce al Comitato provvisorio, nel caso in cui non vengano rispettate le precondizioni indicate dall'art. 30-bis co. 1, di continuare la sua opera "per trascinamento" da una

[194] Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sull'attività svolta dal 10 febbraio 2022 al 19 agosto 2022, approvata dal Copasir nella seduta del 19 agosto 2022* (Doc. XXXIV, n. 12), p. 82-84.

Legislatura all'altra). Ciò che, in fin dei conti, suscita le maggiori preoccupazioni è, in assenza di resoconti su eventuali lavori svolti da quest'organo nei primi mesi dall'entrata in vigore dell'art. 30-bis, più che l'insufficienza della composizione numerica del Copasir provvisorio (limitata ad otto membri) a parità di poteri rispetto al Copasir vero e proprio, proprio la situazione per la quale tale organo risulti in fin dei conti posto in secondo piano[195] in un contesto di grande fibrillazione politica (da non dimenticare come l'interlocutore principale dello stesso, vale a dire il Presidente del Consiglio, muti necessariamente dal Primo ministro operante nella precedente Legislatura, ma i cui compiti sono limitati all'ordinaria amministrazione, al nuovo capo dell'Esecutivo, chiamato a sua volta a riorganizzare la struttura dell'intelligence nazionale sulla quale anche il Copasir provvisorio è chiamato a svolgere la propria opera di sorveglianza), dalla durata indeterminata, e, in definitiva, all'interno del quale l'opera di scrutinio parlamentare da parte di questo nuovo organo finisce per fondarsi più sui rapporti interpersonali tra i suoi membri ed i soggetti legati alla gestione dell'intelligence nazionale, più che sulla solidità della struttura e delle prerogative del Comitato stesso. La pratica degli anni che verranno, probabilmente, contribuirà a chiarire se il Copasir provvisorio avrà trovato un proprio posto nell'architettura dell'ordinamento nazionale dell'intelligence oppure si sarà trasformato in un organo "dormiente" ed incapace di rapportarsi con i soggetti controllati, con il Parlamento nel cui seno è costituito e, in ultima analisi, anche con l'opinione pubblica.

1.3.3.2.c I poteri e le prerogative del Copasir e dei suoi membri: le audizioni periodiche, l'attività di istruttoria documentale e le facoltà di accesso (art. 31)

Giunti a questo punto della trattazione, pare ora opportuno dedicare l'attenzione all'analisi dettagliata degli strumenti di cui il Comitato è stato dotato al fine di poter operare in modo efficace ed effettivo quale contrappeso alle attività di intelligence come sopra descritte e presentate. Esattamente come la tutela degli interessi e della sicurezza nazionale non può essere curata senza una solida base conoscitiva, allo stesso modo tutte le tipologie di controllo che possono essere poste in essere all'interno dell'ordinamento dell'intelligence nazionale necessitano strumenti istruttori rigorosi, soprattutto laddove l'opera di scrutinio, svolgendosi all'interno di un contesto di responsabilità politica e per sua natura indefinita quanto nei presupposti e nel contenuto, e pertanto mai fissabile in un ordine di valutazione che non risenta del contesto storico, politico e sociale del momento, richiede una disciplina che ne delinei in modo chiaro i contorni, pena il rischio di risultare incompresa presso l'opinione pubblica e gli stessi parlamentari chiamati a svolgere tale opera di sorveglianza, e nei fatti impossibilitato a svolgere le sue funzioni istituzionali.

---

[195] Per un primissimo approccio critico in relazione al rapporto tra il Governo Meloni, il cui giuramento risale al 22 ottobre 2022, ed il Copasir provvisorio, vedasi Vito, E. (2022). Il Copasir provvisorio c'è, Meloni lo consulti. L'appello di Elio Vito. *Formiche.net. disponibile in: https://formiche.net/2022/11/copasir-provvisorio-appello-elio-vito/* (consultato il 4 febbraio 2023).

Il primo strumento fornito (co. 1) dal legislatore a questo organo parlamentare è la predisposizione (obbligatoria e non occasionale) di udienze periodiche (la cui effettiva cadenza, in assenza di indicazioni normative, viene determinata dall'organo di controllo stesso), tali da garantire un contatto continuo tra i membri del Comitato ed i vertici direzionali e burocratici del Sistema (il comma indicato, infatti, indica espressamente tra i soggetti che devono essere sentiti il Presidente del Consiglio, l'Autorità delegata, i Ministri facenti parte del CISR, il Direttore generale del DIS ed i Direttori di AISE ed AISI, senza che sia più necessaria alcuna previa autorizzazione). Qualora tuttavia ciò sia ritenuto opportuno e solo in casi stabiliti dalla legge come "eccezionali", il Copasir può convocare direttamente i dipendenti[196] (co. 2) motivando la richiesta e comunicandola al Primo ministro, il quale, a sua volta, è titolato ad opporsi alla richiesta allegando le relative ragioni al rifiuto (queste ragioni, tuttavia, possono fondarsi sull'inopportunità o l'impossibilità della concessione dell'audizione in relazione al buon funzionamento e andamento del Sistema, e non può sindacare l'eccezionalità delle circostanze addotte dal Comitato, e di conseguenza l'affermazione, da parte dello stesso, dell'insufficienza delle informazioni ottenute con gli altri strumenti attribuiti all'organo parlamentare dalla legge[197]). Si tratta di un progresso certamente notevole dal punto di vista delle attribuzioni del Comitato, dato che questo viene finalmente posto nelle condizioni di confrontarsi, da una prospettiva privilegiata, direttamente con i soggetti che sono di fatto incaricati di porre in essere le operazioni di intelligence, chiamando gli stessi a rispondere in relazione ai fatti compiuti o al funzionamento dell'apparato informativo nazionale. Consentire al Copasir di confrontarsi direttamente con questi soggetti, ponendosi al riparo dall'opera intermediatrice, e pertanto naturalmente soggetta a distorsioni, dei soggetti direttivi e persino ponendo le dichiarazioni di dipendenti e organi di vertice a confronto, tuttavia, sebbene di certo apprezzabile, non può essere considerata illimitata, data la necessità che determinati aspetti funzionali siano riservati alla conoscenza esclusiva dell'Esecutivo e che lo stesso potere di scrutinio parlamentare non si trasformi

[196] L'attribuzione di una tale facoltà fu ampiamente dibattuta in sede di discussione parlamentare, suscitando reazioni opposte tra coloro che si mostravano favorevoli ad un'estensione del genere, senza che il Governo potesse opporre alcun tipo di veto (a tal proposito si può citare come esempio l'intervento dell'on. Santelli, del partito Forza Italia, presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, in Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. Commissione Affari Costituzionali. XV Legislat. Seduta del 29 gennaio 2007, p. 11), e coloro che nutrivano ostilità nei confronti di una tale riforma (ad esempio, come dimostrato dall'intervento dell'on. Mascia, appartenente al partito di Rifondazione Comunista, in Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. Commissione Affari Costituzionali. XV Legislat. seduta del 29 gennaio 2007, p. 10, la quale sottolineò come i dipendenti fossero soggetti esclusi da ruoli di responsabilità, essendo questa concentrata in capo ai Direttori dei servizi), passando per le opinioni più concilianti e favorevoli all'introduzione del contrappeso dell'autorizzazione dell'Esecutivo in risposta alla richiesta del Comitato di sentire un dipendente dei servizi (così l'on. Boato, del partito dei Verdi, in Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. Commissione Affari Costituzionali. XV Legislat. Seduta del 29 gennaio 2007, p. 10 e ancora l'allora Viceministro dell'Interno, on. Minniti, il quale sottolineò il rischio che l'audizione di soggetti privi di un'autonoma responsabilità potesse fuorviare lo stesso operato dell'istituendo Copasir, oltre che comportare un'inaccettabile invasione delle competenze governative in materia). Come si evince chiaramente dal testo della legge, alla fine trovò accoglimento la terza tesi.

[197] Gambacurta, S. *op. cit.* p. 380-381.

mai, nei fatti, in un potere di cogestione[198]: il legislatore, pertanto, ha previsto un potere di intervento ostativo in capo al Presidente del Consiglio, il quale potrà agire a tutela della propria competenza esclusiva relativa alla tutela della sicurezza nazionale ed alla gestione degli organismi informativi (art. 95 Cost.) e rifiutare l'audizione del dipendente adducendo una giustificazione, che potrà comunque essere valutata in sede politica e comportare responsabilità per il Governo. Il potere di audizione, tuttavia, viene esplicitamente esteso anche all'infuori della cerchia dei soggetti appartenenti al Sistema, attraverso una formulazione normativa molto ampia che giunge a ricomprendere ogni altro soggetto "in grado di fornire elementi di informazione o di valutazione ritenuti utili ai fini dell'esercizio del controllo parlamentare" (co. 3): in questo modo, si allarga in modo notevole la cerchia di soggetti privati e professionisti che possono essere chiamati a riferire al Copasir, a condizione che il loro intervento sia idoneo a portare nuovi elementi conoscitivi, spunti di riflessione e prospettive utili allo svolgimento dell'attività di scrutinio parlamentare (possono infatti essere coinvolti, tra gli altri soggetti, anche membri delle forze armate, delle forze dell'ordine, accademici, altri soggetti operanti presso gli organismi governativi e la Pubblica Amministrazione[199], o ancora ex appartenenti al Sistema o all'ordinamento dell'intelligence come disciplinato dalla legge del 1977). Tutti coloro che sono in tal modo sentiti dal Comitato sono chiamati a rispondere con lealtà e completezza e fornire tutte le informazioni che risultano di interesse ai fini dell'esercizio del potere di sorveglianza (co. 4), anche se la legge non indica alcuna sanzione applicabile nel caso in cui tale obbligo sia violato[200].

Per quanto concerne invece la disciplina dell'acquisizione di documenti, anche in questo caso il legislatore della riforma ha inteso fornire a questo organo parlamentare una serie di prerogative peculiari e dal carattere estremamente penetrante: il primo esempio di ciò è rinvenibile ai commi 5 e 6 dell'articolo in analisi, e si sostanzia nel potere del Comitato di richiedere, anche derogando all'obbligo di segreto di cui all'art. 329 c. p. p. (che, come tale, copre gli atti di indagine del Pubblico Ministero e della polizia giudiziaria, le richieste dello stesso organo di accusa in relazione all'esperibilità di determinati atti di indagine ed infine i provvedimenti giudiziali in risposta a tali istanze), l'ottenimento di copie relative ad atti e documenti attinenti a procedure in corso presso la stessa Autorità Giudiziaria (la quale può condividere tali supporti informativi anche di sua spontanea volontà) o altri organi inquirenti (all'interno di questa categoria

---

[198] Questa necessità fu espressa già da Sandulli, A. M. (1977). Note minime in tema di segreto di Stato. *Giurisprudenza costituzionale, 22(I),* p. 1202-1203.

[199] Rileva Gambacurta, S. *op. cit.* p. 382, come l'assenza della necessità di un'autorizzazione proveniente dall'autorità politica di riferimento nel caso in cui sia chiamato a riferire dinnanzi al Copasir un funzionario pubblico non appartenente al Sistema ponga quest'ultimo su un piano di sovrapposizione con i responsabili di DIS e Agenzie, della quale si può dubitare della legittimità ai sensi dell'art. 3 Cost., non essendo presenti in capo ai dipendenti della Pubblica Amministrazione, siano essi inquadrati all'interno dell'architettura di intelligence o al di fuori della stessa, lo stesso grado di responsabilità che qualifica invece i dirigenti apicali.

[200] La non sovrapposizione dei poteri del Copasir con quelli attribuiti alle Commissioni d'inchiesta impedisce l'estensione dell'applicabilità dell'art. 372 c. p. in capo ai soggetti sentiti dal Comitato parlamentare di controllo. L'attribuzione di altre responsabilità (di carattere ad esempio disciplinare), dipenderà dalle qualifiche rivestite dal soggetto di volta in volta sentito.

rientrano il Comitato Parlamentare per i procedimenti d'accusa di cui all'art. 12 della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e la Corte costituzionale in composizione allargata ex art. 135 co. 7 Cost., istituti che assumono la loro rilevanza in occasione della messa in stato d'accusa del Capo dello Stato in relazione a fatti di alto tradimento e attentato alla Costituzione), o ancora presso le Commissioni parlamentari d'inchiesta. Il magistrato procedente, qualora in tal senso richiesto, è tenuto a soddisfare "tempestivamente" la richiesta, potendo indugiare con decreto motivato (la cui durata viene limitata a sei mesi rinnovabili e non può, in ogni caso, mai superare la fase delle indagini preliminari) solamente qualora essa ritenga sussistenti ragioni legate all'istruttoria penale, fatto salvo l'obbligo di trasmettere al Copasir quanto richiesto una volta venuti meno gli elementi ostativi individuati dall'autorità inquirente. Sebbene la lettera dell'art. 31 co. 5 non contempli espressamente gli altri "organi inquirenti" di cui al medesimo comma, parrebbe quantomeno opportuno estendere l'interpretazione dello stesso anche a tali soggetti, al fine di colmare una lacuna la cui sussistenza potrebbe risultare incompatibile con l'art. 3 della Carta costituzionale. Come risulta evidente dalle indicazioni appena fornite, l'assetto normativo attuale intende garantire la cooperazione tra il Comitato e le altre iniziative di carattere conoscitivo ed ispettivo poste in essere dalle Camere, segno tangibile della volontà del legislatore del 2007 di tracciare limiti precisi di applicazione dei vari istituti di diritto parlamentare, garantendo comunque canali di comunicazione e cooperazione tra le stesse, ed in secondo luogo viene conferito al Copasir il potere di accedere ad atti di norma segreti, tra i quali spiccano, in quanto espressamente richiamati dallo stesso comma citato, gli atti di indagine penale. Il secondo momento di condivisione documentale a vantaggio del Comitato che la legge di riforma prevede è disciplinato dai commi 7, 8, 9 e 10 dell'art. 31, i quali introducono la possibilità per il Comitato di richiedere agli appartenenti al Sistema ed agli organi ed uffici della Pubblica Amministrazione qualsiasi elemento conoscitivo di interesse (tra i quali vengono ricompresi copie di atti e documenti a qualsiasi titolo posseduti, acquisiti o custoditi da tali soggetti pubblici). Data la delicatezza del materiale trattato, tuttavia, anche in questo caso il legislatore ha introdotto dei meccanismi di salvaguardia della segretezza, predisposti, tuttavia, in modo scalare: il destinatario della richiesta del Comitato, infatti, qualora ritenga che la condivisione dell'informazione o la trasmissione di copia documentale richieste possano pregiudicare "la sicurezza della Repubblica, i rapporti con Stati esteri, lo svolgimento di operazioni in corso o l'incolumità di fonti informative, collaboratori o appartenenti ai servizi di informazione per la sicurezza" (co. 8), può opporre l'esigenza di riservatezza rilevante in quel momento, e tuttavia, nel caso in cui il Copasir, non convinto della giustificazione addotta dal pubblico funzionario, intenda insistere nella sua istanza, la stessa dovrà essere esaminata dallo stesso Primo ministro, in qualità di vertice della Pubblica Amministrazione e titolare ultimo dei poteri di tutela della sicurezza nazionale. Il Presidente del Consiglio è chiamato ad esprimersi motivando la sua scelta entro trenta giorni, ed in caso di conferma della sussistenza dell'esigenza di riservatezza (ritenuta infondata dal Comitato) oppure in assenza di esplicita risposta da parte di questi, il Copasir potrà riferirne alle Camere per le conseguenti valutazioni politiche (co. 10). In nessun caso, tuttavia, l'esigenza di segretezza potrà essere fatta valere nei confronti di fatti per i quali non è opponibile il segreto di Stato (in modo tale da

salvaguardare l'interesse alla trasparenza in relazione ad eventi particolarmente gravi per l'ordinamento democratico), ed in nessun caso né le esigenze di riservatezza appena menzionate né il segreto di Stato potranno essere opposte al Comitato qualora questi, deliberando a maggioranza di due terzi (e non più all'unanimità come originariamente richiesto dalla legge di riforma), abbia richiesto il Primo ministro di predisporre indagini circa la rispondenza delle condotte dei dipendenti dei servizi ai compiti istituzionali loro affidati dalla legge di riforma (co. 9). Questa norma, modificata dall'art. 6 co. 1 l. n. 133/2012, anticipa il contenuto dell'art. 34 l. n. 124/2007 (quest'ultimo relativo alla potestà del Copasir di richiedere al Presidente del Consiglio la predisposizione di inchieste interne, la cui relazione finale deve essere integralmente trasmessa all'organismo parlamentare, da svolgersi a cura del DIS e dell'Ufficio Ispettivo qualora il Comitato sospetti, sulla base degli elementi istruttori acquisiti, siano stati adottati comportamenti incompatibili con la legge da parte di dipendenti o ex dipendenti dei servizi), e pone il Comitato di controllo in una posizione molto privilegiata dal punto di vista informativo, dato che consente l'accesso a informazioni protette con lo strumento più potente che il nostro ordinamento preveda, attraverso l'attribuzione di un potere che, sebbene alquanto difficile da attivare nella prassi data l'elevata maggioranza richiesta per la sua attivazione e la limitazione del suo campo di applicazione alle singole condotte specifiche delle quali si adduce l'illegittimità, risulta di certo idoneo a superare quello che di certo è il vincolo che maggiormente comprime il diritto alla conoscenza ed all'accertamento dei fatti. Successivamente, i commi 11 e 12 affermano che nei confronti del Copasir non possono essere opposti il segreto d'ufficio, il segreto bancario, il segreto professionale (ad eccezione del segreto tra parte nel processo e difensore nel contesto del mandato difensivo) e nemmeno il segreto funzionale[201] posto dalle commissioni parlamentari di inchiesta. A conclusione della disamina relativa ai poteri istruttori del Copasir, si devono citare i poteri attribuiti a quest'ultimo di controllare in maniera diretta la documentazione di spesa attinente alle operazioni concluse, come già in precedenza ricordato, assicurando ai suoi membri l'accesso all'archivio centrale del DIS (co. 13, escludendo, di conseguenza, l'accesso agli archivi delle Agenzie), nonché la facoltà di effettuare "accessi e sopralluoghi" negli uffici pertinenti al Sistema,

[201] Il segreto funzionale è una figura particolare di segreto ricavata in via interpretativa dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 231/1975, all'interno della quale, al fine di risolvere un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla II sezione penale del Tribunale di Torino e dalla I sezione penale del tribunale di Milano nei confronti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, in conseguenza al rifiuto opposto da quest'ultima di trasmettere dei documenti all'Autorità Giudiziaria richiedente, la Consulta rimarcò che le diverse funzioni esercitate dalla magistratura giudicante (le cui decisioni sono idonee a modificare la realtà giuridica) e dalle Commissioni parlamentari d'inchiesta (raccogliere informazioni al fine del miglior esercizio delle funzioni parlamentari) ben giustificavano l'opponibilità del segreto da parte delle prime (in relazione agli accertamenti disposti o direttamente svolti dalla Commissione, a discussioni e valutazioni emerse in tali sedi, ad esposti e dichiarazioni anonime presentate alla commissione stessa, secondo quanto indicato al par. 8, *in diritto*) ai fini di tutela della propria autonomia, espressiva di un diverso potere costituzionale (secondo un approccio che, alla diversità di fini, attribuisce anche una diversità di mezzi), sebbene con l'esclusione dei soli elementi informativi non originariamente coperti da tale segreto o il cui segreto non era opponibile all'Autorità Giudiziaria.

dandone previa comunicazione al Primo ministro (co. 14), il quale, qualora ritenga sussistente il pericolo di interferenza con operazioni di intelligence ancora in essere, può differire, ma non negare, l'accesso stesso.

1.3.3.2.d Le funzioni consultive del Copasir (art. 32)

L'attenzione specifica al maggiore coinvolgimento del Parlamento dedicata del legislatore della riforma è evidente anche dalla lettura dell'art. 32 l. n. 124/2007, all'interno del quale trovano disciplina alcune fattispecie per le quali il Comitato è chiamato a esprimere delle opinioni qualificate in relazione alla compatibilità[202] di determinati progetti di regolamento con i principi stabiliti dalla legge ora in analisi, secondo un approccio totalmente nuovo rispetto a quello caratteristico della legge del 1977. Il fatto di limitare ad un ristretto gruppo di parlamentari tale ultima competenza è naturalmente derivata dall'esigenza di contemperare un bilanciamento tra tali ultime finalità di controllo e le sempre attuali esigenze di riservatezza, queste ultime ora più che mai evidenti in questo contesto, dato che in tali ipotesi si entra in contatto con la disciplina del concreto funzionamento dei Sistema e di determinazione delle sue politiche di azione, di certo delicata ed incompatibile, anche in ragione del suo rango secondario, con una sua conoscibilità estesa oltre i dieci membri del Comitato. Il Copasir è chiamato ad esprimere il proprio parere, obbligatorio ma non vincolante (co. 3, così anche art. 43 co. 1 l. n. 124/2007), relativamente agli schemi dei regolamenti previsti dalla legge di riforma e di ogni altro decreto o regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento del contingente speciale di cui all'art. 21, ed inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 7 co. 1 l. n. 133/2012 ad integrazione del co. 2 dell'art. 32 l. n. 124/2007 ora in analisi, relativamente alle delibere del CISR circa la ripartizione delle risorse finanziarie tra DIS e Agenzie ed i relativi bilanci preventivi e consuntivi, ed infine sul piano annuale delle attività dell'Ufficio Ispettivo istituito presso il DIS (come previsto anche dall'art. 4 co. 3 lett. i della legge di riforma). Per citare due fondamentali esempi di regolamenti dei quali è richiesto il parere del Copasir, ma che, tuttavia, pur essendo ricollegabili alle norme della legge del 2007 trovano esplicazione del loro effettivo contenuto in norme esterne al sistema giuridico della riforma, si possono citare gli artt. 7-bis co. 1 e 7-ter[203] co. 1 del d. l. 30 ottobre 2015, n. 174 convertito con modificazioni dalla l. 11 dicembre 2015, n. 198, all'interno dei quali viene stabilito che il Primo ministro, prima di emanare un regolamento ai sensi dell'art. 1 co. 3 l. n. 124/2007, debba acquisire il parere del Comitato in relazione all'adozione di norme secondarie a disciplina, nel primo caso, delle misure di intelligence e di contrasto organizzate con la cooperazione delle forze speciali della Difesa (e le relative strutture amministrative ed operative) in situazioni di crisi o di emergenza all'estero che pongano in pericolo la sicurezza nazionale o l'incolumità di cittadini italiani, e nel secondo caso, delle iniziative e delle condizioni di attuazione di

---

[202] Si tratta di ciò che in dottrina si usa definire parere "esterno", in quanto prodotto da un organismo parlamentare ed indirizzato al Governo. Sul tema dei pareri parlamentari, vedasi Albanesi, E. (2010). *Pareri parlamentari e limiti della legge*. Milano, Giuffrè, in particolare le p. 201-231 sui pareri esterni.

[203] Articolo introdotto dall'art. 37 del decreto "Aiuti-bis".

misure di intelligence di contrasto in ambito cibernetico che si rendano necessarie alla soluzione di questioni coinvolgenti la sicurezza nazionale e che non possano trovare risposta unicamente in forme di protezione passiva. Tali pareri devono essere espressi entro un mese dalla ricezione dell'atto, fatta salva la possibilità di ottenere una sola proroga di esso (a richiesta del Presidente del Comitato, che è chiamato anche a garantire il rispetto dei termini previsti dalla legge, indirizzata al Primo ministro o all'Autorità delegata, secondo il disposto dell'art. 9 co. 2 Reg. Copasir) della durata di quindici giorni (co. 4, come modificato dall'art. 7 co. 2 l. n. 133/2012). Il termine così previsto deve considerarsi perentorio, con la conseguenza che il suo mancato pervenimento alla scadenza non impedirà l'adozione del regolamento stesso. Il Comitato si riserva in ogni caso il potere di disporre le audizioni ritenute opportune al fine della redazione del parere (art. 9 co. 1 reg. Copasir). Oltre a quanto appena indicato, secondo un meccanismo simile a quanto previsto dalla l. 24 gennaio 1978, n. 14[204] in tema di parere parlamentare sulle nomine dei vertici degli enti pubblici, il Primo ministro è tenuto ad informare il Presidente del Copasir in via preventiva della nomina del Direttore generale e dei Vicedirettori generali del DIS, nonché della selezione dei Direttori e Vicedirettori di AISE ed AISI: in questo caso, tuttavia, in assenza di esplicite indicazioni normative, sarebbe opportuno riflettere sulla possibilità o meno che il Comitato possa esprimere una valutazione preventiva e non vincolante sulla scelta che premier si appresta ad effettuare. In favore della soluzione negativa milita innanzitutto il fatto che un parere in tal senso del Copasir rischierebbe avvicinarsi in modo molto pericoloso ad una vera e propria cogestione (ciò che la legge, al contrario, mirerebbe ad evitare[205]), dato che questo porterebbe l'organo parlamentare a pronunciarsi sull'atto attraverso cui il Primo ministro, esercitando una competenza sua esclusiva, esercita in modo evidentissimo un potere discrezionale relativo alla gestione del sistema di tutela della sicurezza nazionale. Oltre a ciò, l'eventuale valutazione circa la scelta della persona chiamata a ricoprire tali incarichi direttivi mal si concilierebbe con la natura di controllo di legittimità demandato al Copasir (salvo, probabilmente, per quanto riguarda l'accertamento dell'insussistenza delle condizioni di compatibilità di cui all'art. 21 co. 9 e 10, circa le condizioni personali, gli incarichi ricoperti, le attività svolte dal soggetto, anche qualora si appresti a servire presso il DIS o le Agenzie in posizioni apicali, nonché circa il rispetto del criterio, valido per tutti i dipendenti del Sistema, dell'affidamento circa la scrupolosa fedeltà alla Costituzione da

---

[204] Per una presentazione della legge menzionata, vedasi Ganino, M. (1978). Il controllo parlamentare sulle nomine degli enti pubblici. Prime note sulla legge n. 14 del 24 gennaio 1978. *Il Politico, 43(III)*, p. 526-549. Ciò che secondo l'Autore contraddistingue tale atto normativo è il nuovo ruolo del Parlamento, chiamato a controbilanciare, tramite la predisposizione di un parere obbligatorio ma non vincolante, l'insufficienza dell'istituto della responsabilità ministeriale e l'irresponsabilità delle dirigenze pubbliche dinnanzi ai Dicasteri. Così facendo, pur non giungendo a rendere i vertici degli enti pubblici responsabili dinnanzi all'Assemblea, e non attribuendo in capo alle Camere poteri di rimozione degli stessi, viene creandosi una loro soggezione parziale dinnanzi al Parlamento ed un maggiore collegamento con il medesimo, rompendo il paradigma dell'esclusività dei rapporti con il Governo.

[205] Nel senso della necessità di trovare un equilibrio tra coinvolgimento del Parlamento e prerogative dell'Esecutivo in materia, evitando che i piani della gestione e del controllo si sovrappongano, si vedano Ducci, S. *op. cit.* p. 21, e Scaloja, C. *op. cit.* p. 51.

parte del funzionario stesso), considerando che la scelta di tali organi di vertice avviene, anche se con particolare riguardo alle competenza individuali, perlopiù *intuitu personae*. Un ulteriore argomento che può essere impiegato per rafforzare queste conclusioni è di carattere letterale, e fa leva sulla considerazione che se il legislatore della riforma avesse veramente voluto attribuire un potere consultivo a tale riguardo, lo avrebbe esplicitamente previsto, come, ad esempio, per quanto riguarda le già citate delibere del CISR sulla ripartizione delle risorse finanziarie tra Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, AISE ed AISI, le quali devono essere prese in considerazione dal Presidente del Consiglio per la determinazione della distribuzione finale delle somme annue tra i soggetti appena citati (art. 29 co. 2 l. n. 124/2007), senza, tuttavia, che venga successivamente previsto un coinvolgimento del Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica che vada oltre il semplice dovere di informazione a carico del capo del Governo. In aggiunta a ciò, la legge continua a non richiedere la formulazione di un parere del Parlamento in relazione ad altri ruoli apicali della dirigenza pubblica statale, quali gli stessi vertici delle forze armate e delle forze dell'ordine[206], pertanto sostenere la sussistenza di questa competenza aggiuntiva contribuirebbe a costituire un sistema asimmetrico e poco coerente. Queste conclusioni, tuttavia, sembrerebbero apparentemente contrastare con la collocazione normativa della comunicazione preventiva della nomina dei Direttori e Direttori generali (e relativi vice), dato che questa si trova non tra gli obblighi di comunicazione di cui all'art. 33 della legge di riforma, ma, come già ricordato, all'interno dell'articolo che tratta delle competenze consultive del Comitato[207]. Sebbene questi rilievi ben possano far dubitare della coerenza e della chiarezza del sistema dei controlli dei servizi, reso ancor meno definibile da una dialettica interistituzionale in perenne evoluzione, la questione potrebbe risultare meno drammatica di come la si è in precedenza dipinta, dato che nulla, di fatto, impedirebbe al Comitato di esprimere valutazioni attinenti alla scelta dei vertici di DIS, AISE ed AISI in sede di relazione al Parlamento[208], al contrario, questo

---

[206] Tale contrasto è stato ammesso anche dal Governo, il quale aveva introdotto un emendamento in tal senso sottolineando come la comunicazione preventiva delle nomine fosse rivolta a garantire un'informazione tempestiva delle stesse e dei criteri di selezione seguiti da Primo ministro, senza che ciò significasse che i prescelti dovessero ottenere il *placet* (di natura squisitamente politica) dell'organo parlamentare di controllo (così l'intervento dell'on. Minniti in Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. Commissione Affari Costituzionali. XV Legislat., Seduta del 29 gennaio 2007, p. 12).

[207] Di questa discrepanza sembra essere cosciente anche Gambacurta, S. *op cit.* p. 385, il quale si dimostra sensibile alla necessità di distinguere, all'interno delle competenze consultive di cui all'art. 32 l. n. 124/2007, quelle che pongono il parere del Comitato quale perno del loro essere e quelle che invece si connotano per la funzione essenzialmente informativa. Il co. 2 corrisponderebbe, secondo l'Autore, a quest'ultima categoria.

[208] Dovrebbero essere rispettati, secondo Gambacurta, S. *op. cit.* p. 386, i criteri di cui agli artt. 143 Reg. Camera e 139-bis del Reg. Senato, interpretati in relazione ai pareri previsti in sede di designazione delle presidenze e vicepresidenze di enti pubblici: la motivazione delle valutazioni del Copasir dovrà tenere in considerazione i fini ed agli indirizzi di gestione che si intendono perseguire con la nomina di determinati soggetti, e, di conseguenza, il Comitato Parlamentare dovrà comunque valutare la professionalità di coloro che si apprestano ad essere nominati in relazione alle finalità ed agli indirizzi conferiti alle Agenzie ed al Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza. Tale procedura, sempre secondo l'Autore, troverà impiego anche nelle occasioni in cui si discute della riconferma dell'incarico.

costituirebbe espressione perfettamente coerente delle attribuzioni istituzionali conferite al Copasir[209] (soprattutto per quanto concerne la professionalità dei prescelti). A ciò si può ulteriormente rilevare come l'architettura introdotta dalla legge di riforma sia risultata con il tempo più solida del previsto, anche grazie agli ottimi rapporti intrattenuti tra Copasir e organi del Sistema, i quali si sono sempre collocati, nei quindici anni che ci separano dalla riforma, alla massima cordialità e cooperazione.

1.3.3.2.e Gli obblighi di comunicazione al Comitato (art. 33)

L'ottenimento di informazioni essenziali ai fini dell'esercizio dell'attività di controllo parlamentare dei servizi passa non solo attraverso la via delle iniziative informative "attive" perseguibili dal Comitato, e nemmeno solo attraverso le importanti ma limitate occasioni in cui la legge richiede la formulazione di un parere da parte dello stesso, ma anche e soprattutto mediante l'esplicita previsione, da parte della legge di riforma, di precisi e numerosi obblighi di comunicazione da parte di autorità ad ogni titolo coinvolte nella gestione dei livelli più alti del sistema di intelligence nazionale. Da una parte, infatti, il Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza è chiamato a trasmettere al Copasir tutti i regolamenti e le direttive del Primo ministro emesse in tutto ciò che riguarda "le materie di competenza del Comitato" (è di certo degna di nota la formulazione ampia impiegata dal legislatore, che riprende l'approccio impiegato nella definizione delle condizioni di applicazione dell'esimente di cui agli artt. 17 ss senza tuttavia sottoporsi alle possibili censure che sono state indicate nelle pagine precedenti, e nel contempo garantendo flessibilità all'interpretazione e contribuendo a portare a conoscenza dell'organo parlamentare di controllo pressocché tutti gli atti all'interno dei quali viene fissata l'organizzazione ed il funzionamento in concreto del Sistema, compresi i criteri di apposizione del segreto di Stato e delle classifiche di segretezza di cui rispettivamente agli artt. 39 co. 5 e 42 co. 7 della legge in analisi), nonché, con una precisazione forse non necessaria, i regolamenti aventi ad oggetto la disciplina del contingente speciale di cui all'art. 21 della legge (co. 2). Anche i titolari dei Dicasteri di Esteri, Interno e Difesa sono tenuti a comunicare al Copasir i regolamenti da essi emanati relativamente alle attività del Sistema delle informazioni per la sicurezza (co. 3), tuttavia, dato il completamento dei processi di distacco della gestione degli apparati di intelligence dai Ministeri e dall'amministrazione militare, risulta ad oggi ancora piuttosto complesso ricavare in via interpretativa il contenuto concreto di questa norma[210]. Gli oneri di comunicazione nei confronti del Copasir

---

[209] Franchini, M. *op. ul. cit.* p. 5.

[210] Come ricorda Gambacurta, S. *op. cit.* p. 377-378, ben potrebbero essere inclusi all'interno di questo obbligo di comunicazione gli eventuali regolamenti con cui il Ministero della Difesa stabilisce il quadro di coordinamento, volto ad evitare sovrapposizioni di competenze e conflitti tra organi dello Stato, tra l'operato dell'AISI e quello del ROS (il Raggruppamento Operativo Speciale istituito presso l'Arma dei Carabinieri il 3 dicembre 1990) nella lotta alla criminalità e al terrorismo, oppure il regolamento del Ministero degli Affari Esteri che fissa il quadro normativo all'interno del quale deve essere incardinate le relazioni tra uffici diplomatici e strutture periferiche dell'AISE, o ancora il regolamento del Dicastero dell'Interno mediante il quale viene disciplinata la partecipazione al Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (meglio conosciuto con

più consistenti e gravosi, tuttavia, coerentemente con il suo ruolo di vertice ultimo dell'attività informativa, spettano direttamente al Presidente del Consiglio: gli obblighi a carico di quest'ultimo sono infatti numerosi e molto approfonditi, e si realizzano innanzitutto attraverso comunicazioni di carattere periodico nella forma di una relazione semestrale (la prima, relativa al primo semestre dell'anno in corso, deve essere presentata entro il 30 settembre, mentre la seconda, attinente agli ultimi sei mesi, entro il 31 marzo dell'anno successivo) sull'attività dei servizi di informazione e sicurezza svolta nei sei mesi di volta in volta considerati, comprensiva di un'analisi della situazione e dei pericoli per la sicurezza nazionale (co. 1, norma che fissa nella legge una prassi già maturata nel vigore della l. n. 801/1977), nonché di un documento esplicativo della situazione finanziaria del DIS e delle Agenzie relativamente al semestre considerato (includendo, in forma riepilogativa, aggregata e per tipologie omogenee di spesa, le previsioni iscritte nel bilancio di DIS, AISE ed AISI e i relativi stati di utilizzo, secondo quanto indicato dai commi 7 e 8), dei criteri di acquisizione dei dati personali raccolti dai servizi nell'esercizio dei loro fini istituzionali (co. 9), di un'informativa per linee essenziali, contenuta nella seconda relazione semestrale, delle operazioni sotto copertura effettuate nell'annualità precedente (co. 11) ed infine di una relazione sullo stato dell'organico, del reclutamento e dei criteri di assunzione adottati per il personale secondo le varie modalità contemplate all'art. 21 della legge di riforma (le quali, occorre precisarlo, vanno dalla chiamata diretta all'ammissione per prove selettive). In materia di tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni coperte da classifiche di segretezza, il D.P.C.M. 6 novembre 2015, n. 5 contiene due norme che contribuiscono a precisare il contenuto delle relazioni semestrali del Presidente del Consiglio concernenti le questioni attinenti alla tutela della riservatezza delle informazioni coperte da tali vincoli: la prima di esse, all'art. 27 co. 16, richiede che nella relazione di cui all'art. 33 co. 1 l. n. 124/2007 venga comunicato l'abbreviamento dei tempi necessari all'istruttoria per il rilascio del Nulla Osta di Sicurezza, determinato dal Direttore generale dei DIS quale Organo Nazionale di Sicurezza, mentre l'art. 77 co. 5 impone che venga messo a disposizione del Comitato Parlamentare di controllo l'elenco aggiornato dei segreti di Stato. In aggiunta a quanto finora detto, ulteriori obblighi di comunicazione sono previsti all'infuori della legge del 2007: in primo luogo, i già citati artt. 7-bis e 7-ter del d. l. 174/2015, rispettivamente ai commi 2 e 4, prevedono che le misure intraprese dal Presidente del Consiglio ai sensi delle norme appena indicate vengano comunicate al Copasir con le medesime modalità previste per le operazioni compiute con l'impiego delle garanzie funzionali oppure ai sensi dell'art. 4 d. l. 144/2005 (*ergo* entro trenta giorni dalla

---

l'C.A.S.A.), istituito ufficialmente il 6 maggio 2004 e deputato alla costruzione di un terreno di dialogo e confronto permanente tra polizia giudiziaria ed intelligence nella lotta al terrorismo di matrice sia interna che internazionale. Dato che non è possibile rinvenire in altre norme dell'ordinamento l'affermazione di potestà regolamentari in capo ai titolari dei Ministeri anzidetti che coinvolgano direttamente l'attività posta in essere dai soggetti appartenenti al Sistema, pare opportuno interpretare il comma in analisi nel senso di imporre ai Ministri coinvolti la comunicazione al Copasir degli atti interni da loro adottati (quindi direttive ed eventuali regolamenti interni) in relazione ai rapporti tra le strutture ministeriali da loro dipendenti e gli organismi del Sistema.

conclusione delle stesse, e comunque con l'indicazione, anche molto dettagliata[211], di ogni condotta tenuta dalle forze coinvolte, nonché le operazioni all'interno delle quali tali interventi sono stati compiuti[212]), e che lo stesso Comitato sia chiamato, trascorsi ventiquattro mesi dall'entrata in vigore degli articoli analizzati, a fornire una relazione al Parlamento sull'efficacia egli strumenti in essi previsti[213]. La specificità di tale forma di controllo parlamentare (avente comunque una natura di norma "di sistema"[214] nonostante i riferimenti alle missioni internazionali e di cooperazione allo sviluppo, alla ricostruzione ed al consolidamento della pace e della stabilità internazionale indicati in rubrica), limitata alla sorveglianza ed ai pareri del Copasir, è giustificabile in quanto coerente con la natura intrinsecamente riservata delle operazioni di intelligence, a differenza di quanto avviene in altri ambiti di coinvolgimento delle forze armate, (all'interno dei quali, al contrario, le esigenze di pubblicità e di previo scrutinio parlamentare vengono mantenute nella loro interezza[215]). Un secondo esempio di tale tendenza, consistente nel normare all'infuori del sistema pur introducendo modifiche che sono destinate ad essere applicate in via generale ed al di là delle contingenze che hanno portato il legislatore ed il Governo ad adottare determinati atti normativi, è rappresentato dall'art. 8 co. 2-bis del d. l. 7/2015, laddove il legislatore attribuisce all'AISE la competenza a svolgere attività di ricerca informativa verso l'estero anche con l'ausilio di mezzi elettronici (in modo tale da garantire una penetrazione consistente nei sistemi informatici di altri Paesi e assicurare così l'ottenimento di informazioni essenziali alla tutela degli interessi

---

[211] Così anticipato in Atti parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sulle cosiddette operazioni "Farfalla" e "Rientro" e sulla vicenda "Flamia", approvata dal Copasir nella seduta del 12 marzo 2015* (Doc. XXXIV, n. 2), nella quale viene affermato il principio per il quale "di ogni operazione condotta dagli organismi di informazione e sicurezza vi sia una completa tracciabilità documentale, attraverso la predisposizione e la trasmissione al Comitato di un foglio notizia che riassuma, ad operazione conclusa, i dettagli relativi al suo inizio, svolgimento ed esito" (p. 25 e 26).

[212] Così Mosca, C. *op. ul. cit*. p. 63.

[213] Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione ai sensi dell'articolo 7-bis del Decreto-Legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 dicembre 2015, n. 198, sull'efficacia delle misure in materia di intelligence di contrasto con la cooperazione di forze speciali della difesa, approvata nella seduta del 24 gennaio 2018* (Doc. XXXIV, n. 6).

[214] Benvenuti, M. (2017). Luci ed ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Una prima lettura. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 1,* p. 54-55 e Salvadego, L. (2016) La nuova disciplina italiana sulle operazioni di "intelligence di contrasto" all'estero. *Rivista di diritto internazionale, 99(IV),* p. 1187-1995.

[215] Si pensi, a titolo di esempio, al contesto normativo attinente alle missioni internazionali di cui alla l. 5 luglio 2016, n. 145, la cui intrapresa deve necessariamente passare attraverso una delibera del Consiglio dei Ministri, una comunicazione al Presidente della Repubblica, un'eventuale convocazione del Consiglio Superiore della Difesa ed infine, l'autorizzazione dell'Assemblea richiesta per ogni anno di partecipazione. Questa differenza viene rimarcata in Mosca, C. *op. ult. cit.,* p. 62. Sul punto, a commento anche della vicenda parlamentare che vide prima approvato dal Senato in sede referente un emendamento che mirava ad introdurre nel testo della legge ora in commento una procedura che ricalcava quella di cui all'art. 7-bis d. l. 174/2015, emendamento che venne successivamente stralciato dalla stessa assemblea su proposta dell'originario fautore, l'on. Latorre, il quale, constatata l'avvenuta conversione in legge del decreto citato, riteneva inopportuno introdurre nell'ordinamento una norma destinata a sovrapporsi ad una già esistente, vedasi Di Muccio, G. *op. cit.* p. 9.

nazionali), viene infatti indicato l'obbligo per il capo del Governo di informare con cadenza mensile il Comitato delle attività di ricerca elettronica, rendendo pertanto partecipe anche lo stesso organo parlamentare di operazioni di intelligence che, come si può comprendere, vengono condotte dai servizi di informazione a cadenze regolari e ristrette, adeguando il ruolo del Copasir al progresso della tecnologia e delle tecniche di ricerca informatica: al di là delle polemiche che la forse eccessiva indeterminatezza dell'espressione "assetti di ricerca elettronica" presente nel decreto ha suscitato, questa riforma ha inteso, con ogni probabilità, innalzare lo standard di ricerca informativa riavvicinandolo a quello di altri Paesi[216], in modo tale da rendere il proprio operato maggiormente efficiente alla luce del sempre più complesso contesto internazionale. A prescindere dalla periodicità dell'insieme degli adempimenti indicati, il Primo ministro deve procedere anche a fornire relazione di avvenimenti particolarmente importanti per la corretta gestione dell'apparato informativo statale e dei suoi strumenti, tra i quali la legge indica le operazioni di intelligence condotte in applicazione della disciplina delle garanzie funzionali (co. 4, e per le quali, pare opportuno ricordare, il Primo ministro è tenuto a comunicare al Copasir anche la conferma della sussistenza dell'autorizzazione governativa di cui all'art. 18, ma solo qualora l'operazione sia stata effettivamente posta in essere) e degli artt. 4 e 4-bis d. l. 144/2005, il quale introduce la possibilità, per il Presidente del Consiglio, di delegare i Direttori di AISE ed AISI a richiedere al Procuratore generale della Corte d'appello di Roma[217] l'autorizzazione, disposta con decreto motivato, alla predisposizione di intercettazioni preventive ai sensi dell'art. 226 disp. att. c. p. p., del tracciamento di comunicazioni telefoniche e telematiche, dell'ottenimento di dati esterni relativi alle comunicazioni telefoniche e telematiche intercorse e dell'acquisizione di ogni altra informazione utile in possesso degli operatori di telecomunicazioni, qualora queste siano considerate essenziali ai fini dello svolgimento delle funzioni di cui agli artt. 6 e 7 l. n. 124/2007. L'acquisizione di tale materiale informativo, su cui pare opportuno soffermarsi alla luce sia dell'importanza pratica rappresentata da queste misure che dall'attualità che le connota, può protrarsi per un periodo massimo di quaranta giorni, prorogabili di altri venti in permanenza dei presupposti di legge, e dello svolgimento di questa attività deve essere redatto verbale sintetico da depositare, assieme al materiale raccolto, presso la Procura autorizzante. Questa, verificata la legittimità della procedura, dispone infine la distruzione del materiale raccolto. Recentemente, con l'entrata in vigore della l. 29 dicembre 2022, n. 197[218], tale disciplina ha subito

---

[216] Così Balsamo, A. (2015). Le nuove disposizioni sulla tutela processuale, sulle garanzie funzionali e sulle attività di informazione del personale dei servizi segreti. In: Kostoris, R. E. & Viganò, F. (a cura di), *Il nuovo "pacchetto" antiterrorismo.* Torino: Giappichelli, p. 127.

[217] Prima dell'intervento della l. n. 133/2012, la quale ha predisposto, al suo art. 12, la modifica dell'art. 4 del decreto legge in analisi, si prevedeva che la richiesta di autorizzazione ad effettuare intercettazioni preventive potesse essere effettuata ai soli fini di prevenzione di attività terroristiche o eversive dell'ordinamento costituzionale, e che dovesse essere indirizzata al Procuratore generale presso la Corte d'appello nel cui distretto erano emerse le esigenze di prevenzione.

[218] Sul punto, Resta, F. (2022). La riforma della disciplina delle intercettazioni preventive dei Servizi di informazione per la sicurezza nella legge di bilancio. *Giustizia Insieme,* disponibile in: https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-penale/2591-la-riforma-della-disciplina-delle-

delle modifiche di dettaglio, comportanti l'introduzione, al primo comma dell'art. 4 del decreto in analisi, dell'espresso riferimento delle condotte autorizzabili, le quali secondo l'elencazione fornita sono l'intercettazione di comunicazioni o conversazioni, anche per via telematica e l'intercettazione di comunicazioni o conversazioni tra presenti, anche se queste avvengono nei luoghi indicati dall'articolo 614 del Codice penale (luoghi di abitazione o di privata memoria e le loro pertinenze), ed in secondo luogo l'elisione del riferimento all'art. 226 disp. att. c. p. p., sostituito da un dedicato art. 4-bis il quale, rispetto alla disciplina previgente, ora contiene un espresso riferimento alla necessità che vengano depositati presso il Procuratore Generale della Corte d'Appello di Roma, eventualmente anche con modalità informatiche disciplinate con un regolamento del Presidente del Consiglio, i verbali sintetici delle operazioni, i supporti mobili utilizzati e, in ogni caso, il materiale intercettato, entro trenta giorni dal termine dell'operazione (periodo che può essere differito dal Procuratore Generale a richiesta dei Direttori dei servizi coinvolti per un periodo massimo di sei mesi, qualora ci siano particolari esigenze di natura tecnica e operativa). Inoltre, la distruzione del materiale intercettato successiva all'esito positivo del controllo giudiziario, da cui si escludono i decreti emanati, coinvolge tutto il materiale attinente all'operazione, e può essere effettuata solo una volta decorso il termine a disposizione del Primo ministro per la comunicazione di cui all'art. 33 co. 4 della l. n. 124/2007. Permane, inoltre, la possibilità di richiedere, con le stesse modalità già indicate, "il tracciamento delle comunicazioni telefoniche e telematiche, nonché' l'acquisizione dei dati esterni relativi alle comunicazioni telefoniche e telematiche intercorse e l'acquisizione di ogni altra informazione utile in possesso dei soggetti di cui ai commi 1 e 3 dell'articolo 57 del Codice delle comunicazioni elettroniche" (co. 4), prevedendo che tali dati vengano trasmessi assieme ai verbali al Procuratore Generale e che vengano distrutti dopo sei mesi dalla loro raccolta, salvo che il Procuratore non autorizzi la loro conservazione per un periodo massimo di ventiquattro mesi (ma senza che, tuttavia, venga più espressamente previsto che la valutazione del Procuratore Generale tenga in considerazione l'indispensabilità della condotta a fini di prevenzione, come invece si prevede ancora per le attività poste in essere dalle forze di Polizia ai sensi dell'art. 226 disp. att. c. p. p.). Viene infine prevista l'inutilizzabilità assoluta e totale delle informazioni raccolte con le modalità appena descritte, le quali non possono né essere menzionate negli atti di indagine, né fatte oggetto di deposizione o divulgazione in qualunque modo, nemmeno a fini investigativi. L'ultimo comma dell'art. 4-bis, infine, introduce una nuova disciplina di spesa per le operazioni prese in esame, prevedendo che esse vengano imputate nell'"apposito programma di spesa iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nell'ambito degli stanziamenti previsti a legislazione vigente", e non più nell'apposito capitolo interno dello stato di spesa del Ministero della Giustizia ed impedendo che documentazione contabile sensibile possa essere divulgata all'infuori del comparto dell'intelligence. Oltre a ciò, vengono disciplinati il "ristoro dei costi sostenuti e le modalità di pagamento anche in forma di canone annuo forfetario, senza nuovi o

---

intercettazioni-preventive-dei-servizi-di-informazione-per-la-sicurezza-nella-legge-di-bilancio-di-federica-resta?hitcount=0 (consultato il 4 febbraio 2023).

maggiori oneri per la finanza pubblica", recependo anche la particolare attenzione riservata dall'attuale Governo alle spese necessarie per questo tipo di attività. Conclusa l'analisi di questa parte della disciplina, si deve sottolineare come la norma analizzata permetta al Presidente del Consiglio, al co. 2-bis e, secondo quanto previsto al momento in cui si scrive, solo fino al 31 gennaio 2024, anche di delegare ai Direttori delle Agenzie o ad altro personale espressamente richiesto di operare in tal senso (anche attraverso il DIS) l'autorizzazione (pure questa disposta dal Procuratore generale della Corte d'appello di Roma) all'intrattenimento di colloqui[219] con detenuti ed internati ai soli fini di acquisire informazioni volte alla prevenzione del compimento di delitti con finalità terroristica di matrice internazionale (si applicano anche in questa sede le disposizioni attinenti alla cooperazione tra servizi e polizia giudiziaria di cui all'art. 23, co. 6, 7 e 8 l. n. 124/2007), e lo svolgimento dello stesso deve essere comunicato per iscritto tanto al Procuratore autorizzante ed al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, quanto al Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (co. 2-quater). Le informazioni di cui all'art. 33 co. 4 della legge di riforma devono essere condivise con il Comitato entro trenta giorni dalla conclusione delle operazioni all'interno delle quali siano stati compiuti i fatti scriminati[220], oppure dall'avvenuta conferma dell'esito positivo del controllo di legittimità operato dal Procuratore generale presso la corte d'appello di Roma). Tuttavia, com'è possibile dedurre dalla lettura dei commi 2 e 3 dell'art. 33, gli altri obblighi di comunicazione a carico delle istituzioni ciò tenute non sono soggetti ad espliciti limiti temporali (o tutt'al più ad un generico "tempestivamente", come previsto ai commi 6 e 7), e tuttavia, al fine di salvaguardare il principio di leale collaborazione tra autorità di Governo e Copasir, si deve affermare che le informazioni per le quali la legge non stabilisca tempistiche in modo esplicito debbano essere sempre condivise comunque "senza ritardo"[221]. Gli ultimi obblighi di comunicazione a carico del Primo ministro previsti dall'art. 33 della legge in analisi riguardano l'istituzione degli archivi di DIS ed Agenzie (come indicato al co. 6, in modo tale da garantire, in primo luogo, che il Comitato, nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, sia conscio dell'esistenza di tutti i luoghi all'interno dei quali i documenti del Sistema possono essere conservati, ed in secondo luogo che la loro istituzione non si realizzi mai all'interno del solo Esecutivo sena coinvolgere gli organi a diretta legittimazione democratica, e così prevenendo in radice, o almeno queste sono le originali intenzioni, la costituzione di archivi segreti), ed infine la comunicazione concernente le richieste di cui all'art. 270-bis c. p. p., assieme alle relative deliberazioni. L'articolo del Codice di

---

[219] I commi 2-bis, 2-ter, 2-quater e 2-quinques sono stati introdotti dall'art. 8 co. 1 lett. b del d. l. 7/2015.

[220] Di difficile individuazione, tuttavia, risulta il momento a partire dal quale l'operazione possa davvero definirsi chiusa, dato che le attività di intelligence, per loro stessa natura ed a differenza di quanto avviene presso la polizia giudiziaria, non si completano con l'adozione di uno specifico provvedimento, ma sono sempre suscettibili di continuare per un periodo indefinito sulla base degli elementi informativi di volta in volta raccolti: di certo, per evitare che l'attività di controllo parlamentare possa essere circuita con disegni operativi biasimevoli, si dovrebbe concludere con Gambacurta, S. *op. cit.* p. 376, che l'obbligo di comunicazione sorga al termine del singolo "ciclo operativo" all'interno del quale l'operazione si è svolta.

[221] Gambacurta, S. *op. cit.* p. 375.

rito penale appena citato, introdotto proprio dalla stessa l. n. 124/2007 (art. 28), disciplina il procedimento che l'Autorità Giudiziaria inquirente deve seguire qualora, nel corso delle sue indagini, intercetti delle comunicazioni di servizio tra dipendenti del DIS, dell'AISE o dell'AISI ed intenda utilizzarle nel corso della vicenda giudiziaria penale: quando ciò avviene, il Pubblico Ministero deve disporre la secretazione e la conservazione in luogo sicuro degli atti, dei documenti e dei supporti relativi a tali comunicazioni (art. 270-bis co. 1 c. p. p.). A ciò, una volta completate le operazioni di intercettazione, segue la trasmissione al Primo ministro di copia del materiale raccolto, affinché questi si pronunci sulla sussistenza o meno del segreto di Stato in relazione al contenuto delle comunicazioni (co. 2), fatto salvo il diritto dell'organo di accusa di utilizzare immediatamente tali informazioni dopo l'invio al capo del Governo qualora vi sia pericolo di fuga, di inquinamento delle prove, o l'intervento si renda necessario al fine di prevenire o interrompere la commissione di un delitto per il quale sia comminata la reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni (co. 3). Qualora il Presidente del Consiglio neghi la sussistenza del segreto, oppure non fornisca una risposta entro sessanta giorni, le informazioni intercettate potranno essere impiegate nel procedimento penale (co. 4), al contrario, la conferma dell'esistenza di tale vincolo inibiscono l'utilizzazione delle notizie coperte (co. 5), fatto salvo il diritto per l'organo di accusa di procedere, secondo quanto previsto dagli artt. 40 co. 6 e 41 co. 6 della legge di riforma, "in base ad elementi autonomi indipendenti delle informazioni coperte dal segreto" (co. 6). Nel caso in cui venga sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio, e questo si concluda per l'assenza del vincolo di segreto, il Primo ministro non potrà più opporlo nei confronti del medesimo oggetto, mentre qualora si giunga all'esito contrario, le informazioni coperte dal segreto di Stato non potranno essere acquisite o utilizzate dall'Autorità Giudiziaria, né direttamente né indirettamente (co. 7), e, a conclusione dell'articolo, si afferma come il segreto non possa mai essere opposto alla Consulta, la quale viene chiamata ad adottare le garanzie necessarie per la sicurezza del procedimento (co. 8). Come si può vedere, l'art. 270-bis delinea una disciplina che presenta molte somiglianze con quella di cui agli artt. 40 e 41 l. n. 124/2007 (medesime sono infatti le norme concernenti la Corte costituzionale ed il procedimento dinnanzi alla stessa, la previsione dell'inutilizzabilità delle nozioni coperte dal vincolo in analisi all'esito della conferma dell'esistenza dello stesso, e di conseguenza l'utilizzabilità delle stesse in seguito alla negazione o il silenzio sul punto da parte del capo del Governo, così come la libertà garantita agli organi investigativi di poter procedere nell'indagine in forza di elementi "autonomi e indipendenti" da quelli coperti), ma alcune differenze sono degne di nota: innanzitutto, l'iter che porta all'instaurazione di un rapporto comunicativo tra magistrato procedente e Presidente del Consiglio non si attiva in seguito all'opposizione del segreto da parte di un soggetto chiamato a riferire su un'informazione coperta da tale vincolo, ma deriva dal semplice fatto di aver intercettato delle comunicazioni aventi luogo tra dipendenti dei servizi o del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, mentre la copia del materiale intercettato viene trasmessa al capo del Governo solo qualora la Pubblica Accusa sia interessata ad utilizzare tali informazioni a fini investigativi. Diversi sono anche i tempi all'interno dei quali devono pervenire le risposte alle richieste di impego di tale materiale conoscitivo

(trenta giorni nel caso del segreto opposto ai sensi degli artt. 40 e 41 l. n. 124/2007, e relativi articoli del Codice di procedura penale modificati, mentre è di sessanta giorni nella procedura di cui all'art. 270-bis c. p. p.), il regime di utilizzabilità del materiale acquisito prima che la presa di posizione del Primo ministro giunga a conoscenza dell'Autorità Giudiziaria (che, come già si è avuto modo di vedere, non è possibile nelle situazioni di cui agli artt. 40 e 41 della legge di riforma, ma risulta attuabile a precise condizioni nell'ipotesi di cui all'art. 270-bis c. p. p.), ed infine in relazione al regime di protezione delle nozioni acquisite, alla quale queste devono essere soggette nell'attesa che giunga l'autorizzazione governativa (nel caso previsto dall'art. 270-bis del Codice di rito penale, questo adempimento è a carico del Pubblico Ministero procedente, mentre nella seconda ipotesi in questa sede considerata è solo imposta la sospensione di qualsivoglia iniziativa volta a carpire il contenuto informativo nei cui confronti venga opposta l'esistenza del vincolo). Questi ultimi due punti, in particolare, si giustificano sulla base del fatto che nelle ipotesi di cui all'art. 270-bis c. p. p. il Pubblico Ministero entra in contatto con le informazioni nella loro interezza prima che il vertice governativo abbia la possibilità di far valere il vincolo di segretezza, mentre, nel secondo caso, l'istituto dell'opposizione permette al Primo ministro che confermi la sussistenza del segreto di impedire in origine la conoscenza della stessa da parte dell'organo inquirente. Per concludere in relazione agli obblighi informativi imposti a vantaggio del Comitato, si devono ricordare le altre norme previste dalla legge che, sebbene presentate in ordine sparso all'interno della stessa, contribuiscono a definire alcuni aspetti di dettaglio (ma comunque di estrema importanza) che arricchiscono il materiale informativo al quale il Copasir può attingere: alcune di queste norme riguardano il controllo della contabilità del Sistema di informazione (si tratta dell'art. 1 co. 1 lett. f, in relazione all'obbligo del Primo ministro di comunicare l'ammontare delle risorse finanziarie previste per ogni anno a garanzia del funzionamento di DIS e Agenzie, e ancora dell'art. 29, all'interno del quale il comma 2 prevede la condivisione dei termini di suddivisione delle stesse tra i soggetti del Sistema appena indicati e la ripartizione tra fondi riservati e spese ordinarie, assieme alle loro eventuali variazioni, mentre il comma 3 lett. g si occupa di garantire che, come già sopra ricordato, il consuntivo delle spese ordinarie e la relazione della Corte dei conti e, assieme alla relazione semestrale di cui all'art. 33 co. 1, l'informativa sulla gestione, per linee singole, delle spese riservate), ed infine, anche per quanto riguarda l'intervento del Comitato in materia di segreto di Stato, le cui questioni verranno analizzate con dovizia di particolari nel proseguo della trattazione.

1.3.3.2.f Gli obblighi del Copasir e dei suoi membri (artt. 35, 36. 37 e 38)

Esaminata la gamma di poteri di cui il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica è stato dotato all'esito della riforma del 2007, e constatata la loro inusitata ampiezza, potrebbero sorgere delle questioni relativamente al rischio che tale organo si trasformi in un'istituzione autoreferenziale, dotata di prerogative che la caratterizzano in maniera evidente rispetto non solo all'Assemblea nella sua interezza, ma anche nei confronti degli istituti di diritto parlamentare finalizzati al perseguimento della sua funzione

conoscitiva ed ispettiva, rimanendo isolata dall'organo di provenienza e sottoponendosi al rischio, sempre concreto, di una "cattura del regolatore" da parte degli stessi soggetti che dovrebbero essere sottoposti alla sua opera di scrutinio. A tal proposito, l'art. 35 della legge in analisi prevede che il Copasir produca una relazione annuale al Parlamento (questa, ai sensi dell'art. 10 Reg. Copasir, è dapprima oggetto della formulazione di una proposta da parte del Presidente o di un membro suo delegato, e la stessa deve essere illustrata dal Presidente del Comitato o dal relatore in una seduta a ciò predisposta) attraverso la quale riferisca dell'attività svolta durante l'anno trascorso e presenti segnalazioni o proposte che coinvolgano l'ambito di propria competenza istituzionale: in tal modo, oltre a spingere il Comitato ad un confronto con i parlamentari non membri, possono essere sollecitate prese di posizione ed iniziative legislative in seno al Parlamento che riguardino il funzionamento e l'ordinamento dei servizi informativi nazionali. Il co. 2 dell'articolo citato prevede anche che nel corso dell'anno possano essere trasmesse informative o relazioni urgenti, qualora il Copasir sia convinto della realizzazione di avvenimenti particolarmente carichi di conseguenze che, secondo la logica di leale cooperazione che deve sempre intercorrere tra Camere e Comitato, ritenga debbano essere comunicati all'Assemblea (ciò deve avvenire pur sempre nel rispetto dei limiti, sempre validi, dei vincoli rappresentati dalle categorie di segretezza e del segreto di Stato). Oltre a ciò, il Parlamento è destinatario di una separata relazione annuale sulla politica dell'informazione per la sicurezza e sui risultati ottenuti nell'anno precedente approntata dal Governo entro il mese di febbraio, mentre non è più prevista, a decorrere dal 1° gennaio 2023[222], l'allegazione a tale relazione di un "documento di sicurezza nazionale" contenente una presentazione dei provvedimenti assunti dall'Esecutivo a tutela delle "infrastrutture critiche materiali ed immateriali" e della "protezione cibernetica" e "sicurezza informatica", e volto, nell'originario intento del legislatore del 2012 che introdusse tale comma, a dare contezza alle Camere dell'avvenuta identificazione di strutture di interesse strategico nazionale e delle misure assunte a loro tutela alla luce dei pericoli, di varia natura, ai quali queste potevano essere sottoposte. Al fine di tutelare la riservatezza delle informazioni con le quali il Copasir entra in contatto e che lo stesso produce (attraverso audizioni, discussioni, dibattiti ecc.), l'art. 36 della legge di riforma introduce per i suoi membri, per il suo personale e per tutte le persone che collaborano con esso, o che per ragioni di ufficio o di servizio entrano in contatto con il materiale conoscitivo acquisito o prodotto dall'organo parlamentare di controllo, l'obbligo

[222] L'abrogazione del co. 1-bis dell'art. 38 l. n. 124/2007, introdotto con la riforma del 2012 (art. 9 co. 1) è stata disposta dal d. l. 14 giugno 2021, n. 82, convertito con modificazioni dalla L. 4 agosto 2021, n. 109.

del segreto[223] anche dopo la cessazione dell'incarico[224]. La violazione di questo, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, viene punita ai sensi dell'art. 326 c. p.[225] (art. 36 co. 2), prevedendo inoltre l'aumento della pena da un terzo alla metà qualora il fatto sia commesso da un parlamentare (novità assoluta della riforma del 2007). Anche coloro che diffondono atti o documenti dei quali non sia stata autorizzata la divulgazione[226] sono puniti ai sensi della medesima norma, sempre che la condotta non sia qualificabile come più grave reato (co. 3). Ciò che maggiormente colpisce anche da una breve analisi della norma qui indicata è l'attenzione che viene prestata alle conseguenze che la legge prevede in relazione alla violazione del segreto in oggetto, dato che questa comporta l'attivazione di una serie di procedimenti di accertamento e sanzionatori che maturano conseguenze sul piano sia politico che giudiziario: in particolare, viene stabilito che il Presidente del Copasir, anche su segnalazione degli altri membri del Comitato, debba denunciare la violazione del segreto commessa (co. 4), comunicando l'atto al Comitato stesso (art. 11 co. 1 Reg. Copasir), salvo che la stessa non sia in maniera "evidente" (sarebbe stata preferibile un'indicazione più precisa del concetto di "evidenza", contribuendo ad evitare così che i presupposti dell'attivazione del procedimento politico fossero determinati dalla mera esperienza empirica, soprattutto in quelle situazioni all'interno delle quali una medesima informazione è condivisa tra più soggetti, anche esterni al Copasir) attribuibile ad un parlamentare membro (su questo punto deve esprimersi lo stesso organo parlamentare di controllo, ai sensi dell'art. 11 co. 2 Reg. Copasir), nel cui caso il Presidente deve[227] informare anche i Presidenti delle Camere (co.

---

[223] Nota Nardone, C. *op. cit.* p. 394, come la previsione di questo esplicito dovere, presente anche nella legge del 1977, abbia contribuito a ridurre il senso di sfiducia del Governo nei confronti del controllo operato dal Copaco, coinvolgendolo anche in situazioni non immediatamente legate all'attività degli organismi di intelligence (l'Autore cita l'informativa trasmessa al Comitato in relazione alla revoca della scorta al prof. Marco Biagi, in seguito al cui assassinio, avvenuto il 19 marzo 2003, il Parlamento aveva richiesto chiarimenti). Ecco come la funzione di "cuscinetto" tra esigenze di riservatezza e responsabilità dinnanzi all'Assemblea realizza un compromesso apprezzabile.

[224] Anche nel vigore della legge del 1977 l'indebita rivelazione di atti prodotti o raccolti dal Copaco poteva essere punita, anche se la pena dipendeva dal livello di segretezza attribuito alle nozioni così condivise (d'ufficio, di vietata divulgazione, segrete).

[225] L'articolo citato recita: "(1) Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. (2) Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno. (3) Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvale illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da due a cinque anni. Se il fatto è commesso al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto, si applica la pena della reclusione fino a due anni".

[226] Non assume rilevanza penale, contrariamente a quanto avviene, per esempio, nei delitti di spionaggio di cui agli artt. 256 e 261 c. p., la conoscenza delle informazioni indebitamente condivise da parte del soggetto a cui tali comunicazioni sono indirizzate.

[227] Gambacurta, S. *op. cit.* p. 390, afferma come non vi sia alcun obbligo di informazione da parte del Presidente del Copasir nei confronti dei Presidenti delle Camere, ritenendo che il comma 5 dell'articolo in analisi disciplini solo i presupposti per l'attivazione del procedimento politico, ma

5). La qualifica di membro, infatti, comporta che si attivi un procedimento parallelo a quello di accertamento penale, attraverso la costituzione (co. 6) di una commissione parlamentare "di indagine" (la cui composizione viene stabilita dal Presidente della camera di appartenenza dell'accusato, avendo cura di garantire la rappresentanza paritaria di maggioranza e opposizione). Questo soggetto collegiale, chiamato ad agire nel rispetto del regolamento parlamentare della propria camera di appartenenza, una volta conclusa l'attività ad esso demandata, informa il Presidente della Camera di appartenenza delle conclusioni raggiunte, e nel caso in cui la violazione del segreto sia stabilita come avvenuta, il Presidente del ramo del Parlamento coinvolto è vincolato alla sostituzione (nel rispetto dei criteri di cui all'art. 30 co. 1 l. n. 124/2007) del membro del Copasir risultato infedele ai propri obblighi legislativi, informando della scelta anche il Presidente dell'altra Camera. Risulta curioso come nonostante l'attività del Comitato Parlamentare di controllo sia connotata dalla partecipazione paritaria di deputati e senatori, il procedimento di accertamento politico della violazione del divieto di cui all'art. 36 co. 1 della legge in analisi coinvolga solo parlamentari membri della medesima camera di appartenenza dell'accusato, operando una sorta di asimmetria laddove la questione della responsabilità individuale per violazione dell'obbligo del segreto non ammetta la collaborazione di soggetti appartenenti all'altro ramo del Parlamento.

In ultima analisi, si deve ricordare come tutti gli atti e le sedute del Copasir siano segreti, salvo che lo stesso non preveda diversamente (art. 37 co. 2 l. n. 124/2007, artt. 8 e 12 Reg. Copasir) e fatto salvo il principio per cui gli atti acquisiti dal Comitato soggiacciono al regime dell'autorità che li ha formati. Il suo regolamento, oltre a ciò, prevede espressamente che vengano prodotti verbale e resoconto sommario di ogni seduta dell'organo, e, nel caso delle audizioni, anche il resoconto stenografico. Quest'ultimo, entro quindici giorni dalla comunicazione al soggetto audito del deposito in segreteria dello stesso, potrà essere sottoscritto dal sentito, valendo un suo eventuale silenzio come tacita accettazione del contenuto del documento (art. 8 co. 5 Reg. Copasir).

1.3.3.2.g In particolare: il controllo del segreto di Stato: configurazione e rapporto con la Corte costituzionale

Uno degli aspetti più importanti che aveva caratterizzato l'introduzione del Comitato di controllo parlamentare nel 1977 era costituito dal meccanismo di interlocuzione in tema di segreto di Stato, descritto nelle pagine precedenti, che doveva crearsi non solo tra Autorità Giudiziaria e Presidente del Consiglio, ma anche tra il vertice governativo ed il Comitato stesso: tale scelta viene riconfermata con la riforma del 2007, e successivamente, con l'intervento della l. n. 133/2012, ulteriormente rafforzata[228]. L'attività che a riguardo il nuovo organo

---

che questo non preveda né un obbligo né una facoltà di informativa da parte del Presidente del Comitato.

[228] Per un ottimo commento sulla riforma dell'istituto del segreto di Stato con uno sguardo privilegiato sul controllo da parte del Copasir, vedasi Renna, G. (2019). Il controllo parlamentare sull'uso del segreto di Stato. In: Camera dei Deputati, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati, 2,* p. 721-773, e ancora Vedaschi, A. (2012). Il segreto di Stato tra tradizione

di scrutinio parlamentare è chiamato a svolgere si caratterizza come estremamente complessa, sia dal punto di vista dell'estensione (che verrà trattata nel prosieguo), sia dalla prospettiva degli elementi che il Comitato deve tenere in considerazione nell'effettuare in modo efficiente e pieno la propria opera: a conseguenza dello sforzo del legislatore di conferire al Copasir dei poteri maggiormente ampi e definiti, il controllo dell'ottemperanza da parte del Primo ministro dei limiti di legge, oggi, deve comprendere il rispetto, da parte del vertice del Sistema, delle finalità istituzionali alle quali l'istituto del segreto di Stato è preposto, delle ipotesi di divieto di cui all'art. 204 co. 1, 1-bis e 1-ter c. p. p., ed infine il fatto che tale vincolo non sia stato opposto alla Consulta in spregio delle proibizioni di cui agli artt. 202 co. 8 e 204 co. 1-quater del Codice di rito penale e 41 della legge di riforma. La disciplina degli strumenti affidati al Copasir al fine di garantire il controllo democratico relativo alla fase della conferma del segreto di Stato trova invece la propria fonte agli artt. 40 co. 5 e 41 co. 9 l. n. 124/2007. Il primo dei commi testé indicati trova applicazione nelle ipotesi in cui il vicolo venga opposto dal pubblico ufficiale, dal pubblico impiegato o dall'incaricato di pubblico servizio sentito (art. 202 c. p. p.) in qualità di testimone, di persona informata dei fatti, oppure nel corso di dichiarazioni rese al difensore ed ai suoi ausiliari (art. 327-bis c. p. p.), nonché, secondo parte della dottrina[229], anche le richieste di acquisizione di documenti presentate dall'Autorità Giudiziaria ai sensi degli artt. 256 e 256-ter del Codice di rito penale, trovando anche in questo caso applicazione il disposto di cui all'art. 66 co. 2 disp. att. c. p. p., ed anche qualora il segreto di Stato venga imposto alle Commissioni parlamentari d'inchiesta, dato il parallelismo fissato dalla Carta costituzionale tra i poteri di questa e quelli dell'Autorità Giudiziaria. Il secondo, invece, risulta di più complicato inquadramento formale, data l'assenza nell'art. 41 di espressi riferimenti normativi che potrebbero limitarne l'ambito di applicazione: ritenendo di appoggiare quella tesi che qualifica la norma appena menzionata quale norma "di sistema", applicabile pertanto a tutte le ipotesi di opposizione del segreto di Stato che si pongano all'infuori dell'art. 202 c. p. p., si può affermare che anche il disposto di cui all'art. 41 co. 5 troverà impiego qualora il pubblico ufficiale, pubblico impiegato o incaricato di pubblico servizio saranno sentiti in veste diversa da quella di teste e persona informata sui fatti, o, all'infuori del processo penale, opporranno il vincolo del segreto di Stato nel rito civile, nel rito amministrativo o dinnanzi al giudice contabile. A tale ampia estensione dell'ambito di applicazione corrisponde un aumento del raggio di operatività del controllo parlamentare sulla conferma dell'opposizione del segreto, estensione che nel vigore della legge del 1977 non era prospettabile in quanto l'intervento parlamentare risultava limitato alle sole ipotesi scaturite dal rito penale. In tutti i casi sopra menzionati, tuttavia, la procedura è la medesima: ogni volta che il

---

ed innovazione: novità legislative e recenti evoluzioni giurisprudenziali. *Diritto pubblico comparato ed europeo, III,* p. 979-1012.

[229] Conso, G. & Grevi, V. (2006). *Compendio di procedura penale. Terza edizione.* Padova: CEDAM, p. 357 e Gambacurta, S. op. cit. p. 769 ss. Contra, Giupponi, T. (2011). Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007. In Aa. Vv., *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*. Torino: Giappichelli, e ancora Giupponi, T. (2017). Segreto di Stato (diritto costituzionale). *Enciclopedia del diritto, Annali, Vol. X*. Milano: Giuffrè, p. 872.

Presidente del Consiglio conferma l'apposizione del segreto di Stato, questi deve, quale atto dovuto, comunicarlo al Copasir indicandone le "ragioni essenziali": ciò significa che il Comitato deve poter essere reso edotto degli elementi informativi che riguardano direttamente l'elemento coperto da tale vincolo[230] (almeno secondo i primi commentatori in materia) anche se pur sempre in maniera sintetica ed in tempi non eccessivamente lontani, in assenza di maggiori dettagli nella legge, dall'avvenuta conferma. Nel caso in cui il Copasir non ritenga conformi alla legge le ragioni addotte dal capo del Governo a sostegno della propria iniziativa in relazione tanto ad aspetti formali quanto a questioni relative alla necessità e proporzionalità della scelta governativa, fatte salve le iniziative istruttorie ad esso attribuite dalla legge (audizioni di soggetti anche esterni al Sistema, richiesta di informazioni all'Autorità Giudiziaria, richiesta di atti e documenti alla Pubblica Amministrazione[231]) viene attribuito al Comitato il potere di riferire a ciascuna delle Camere (a maggioranza semplice, non più, come avveniva nel vigore della legge del 1977, a maggioranza assoluta dei componenti), producendo una relazione nelle modalità previste dal suo regolamento. In conseguenza di ciò, conformemente al carattere squisitamente politico di quest'ultima comunicazione, può essere promosso un dibattito in Assemblea, all'esito del quale il rapporto di fiducia con l'Esecutivo può risultare tanto mutato quanto invariato. Nonostante quanto finora detto ed il tentativo da parte del legislatore della riforma di riavvicinare lo scrutinio parlamentare al "nucleo" effettivo del segreto di Stato, senza beninteso (come altra parte dei commentatori pare più opportunamente sostenere) mai toccarlo[232], numerose sono state le rimostranze manifestate dalla dottrina in sede di applicazione della riforma, ritenendo il meccanismo approntato dalla legge del 2007 insufficiente alla predisposizione di uno scrutinio effettivo da parte del Comitato[233]: come da più parti rilevato anche in relazione alla prassi maturata in materia fino al 2012,

---

[230] Così Gambacurta, S. *op. cit.* p. 772. Tale interpretazione è confortata anche dalla lettura dell'art. 10-bis co. 1 Reg. Copasir, all'interno del quale, nella parte in cui si disciplina il procedimento di esame delle comunicazioni del Primo ministro in materia di segreto di Stato, stabilisce che lo scrutinio operato dallo stesso Comitato si estenda al momento dell'apposizione, dell'opposizione e della conferma dello stesso. Inoltre, l'esame di tali comunicazioni deve essere iniziato entro trenta giorni dalla ricezione delle stesse, ed il Comitato è poi chiamato a fissare un termine per la conclusione dell'esame dei provvedimenti governativi (co. 2).

[231] Così prevede anche l'art. 10-bis co. 2 Reg. Copasir.

[232] Da un'analisi dei lavori preparatori e dalle discussioni parlamentari in sede di riforma, si evince come sia stato progressivamente abbandonato l'approccio vertente a rendere edotto il Comitato, in caso di conferma dell'opposizione del segreto, del contenuto dello stesso: la stessa formulazione letterale della norma, che parla di "quadro informativo idoneo" e non di "intero quadro formativo" come originariamente proposto (ma, come ben evidenziato dal principale fautore di quest'ultimo approccio, l'on. D'Alema, e come già anticipato in precedenza, tali informazioni avrebbero dovuto essere trasmesse solo al Presidente del Copasir ed al suo Vice), confermano l'interpretazione qui adottata. Così in Rinaldi, E. (2016). *Arcana Imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiana.* Napoli: Jovene Editore, p. 180-181.

[233] In particolare, vedasi Scaccia, G. (2012). Intelligence e segreto di Stato nella legge 133/2012. *Diritto e Società, 3,* p. 591. La stessa questione relativa alla misura del materiale conoscitivo accessibile al Comitato in tema di segreto di Stato ha trovato interpretazioni divergenti anche in seno al medesimo consesso, come indicato dalla sentenza della Corte Europea dei Diritto dell'Uomo sul caso Nasr e Ghali c. Italia (a p. 34) citando i rilievi contenuti nel rapporto del 2010 del Copasir concernente l'attività dell'anno 2010.

infatti, la possibilità per il Governo di limitarsi alla comunicazione delle "ragioni essenziali" della conferma del vincolo non solo comportava il rischio che gli elementi forniti e sulla base dei quali l'organo parlamentare doveva eventualmente esercitare il proprio potere di riferire al Parlamento fossero di per sé insufficienti alla formulazione di un giudizio chiaro a riguardo[234], ma lasciava inoltre privo il Copasir di strumenti di integrazione informativa che rispondessero in via diretta all'esigenza di raccogliere maggiore materiale conoscitivo. A tale proposito, gli artt. 10 e 11 l. n. 133/2012 hanno modificato gli artt. 40 co. 5 e 41 co. 9 già in precedenza analizzati, prevedendo che il Presidente del Consiglio, qualora richiesto dal Presidente del Copasir, debba esporre, in una seduta riservata del Comitato a tal proposito convocata, il "quadro informativo"[235] necessario allo scrutinio "nel merito" della conferma dell'opposizione del segreto di Stato, riferendo a ciascuna delle Camere (ormai relegate al ruolo di "recettrici" delle valutazioni dell'organo di controllo in quanto non più destinatarie della comunicazione motivata della conferma dell'opposizione del segreto di Stato da parte del Primo ministro, al contrario di quanto previsto nella legge del 1977) per le conseguenti valutazioni qualora ritenga l'opposizione del segreto infondata. L'originale proposta di modifica dell'articolo in analisi, tuttavia, prevedeva che il capo del Governo fosse tenuto a comunicare "l'intero quadro informativo in suo possesso" al solo Presidente ed al Vicepresidente del Copasir, riservando al Regolamento interno la determinazione delle modalità attraverso le quali tali informazioni avrebbero potuto transitare verso la discussione collegiale: l'on. D'Alema, principale fautore di questo approccio teso ad istituzionalizzare un triplice livello di "compartimentazione", sosteneva come i soli vertici del Comitato, i quali provenivano da maggioranza ed opposizione (rispettivamente, per quanto concerne il Vicepresidente ed il Presidente) avrebbero potuto valutare in modo prudente, agendo in tal modo da "filtro", in che misura il *plenum* avrebbe dovuto essere coinvolto nella conoscenza di questioni che, data la delicatezza dello strumento, privilegiano di per sé una condivisione molto limitata[236]. Come ricorda Franchini[237], tale opinione fu probabilmente fondata su un sentimento di eccessiva fiducia nella tenuta del bipolarismo della politica italiana e nell'alternanza al Governo tra maggioranza e opposizione, meccanismo che, a partire dalla Legislatura all'interno della quale la riforma del 2012 venne adottata,

---

[234] Lo stesso Comitato, in relazione alle vicende Abu Omar e dei dossier Telecom, le quali verranno trattate in seguito, aveva biasimato l'atteggiamento reticente del Governo, aprendo un dialogo interistituzionale volto a far valere le prerogative dell'organo di controllo parlamentare. Atti parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione annuale, approvata dal Copasir nella seduta del 29 luglio 2010* (Doc. XXXIV, n. 5), p. 39 ss.

[235] Questa espressione, sebbene manifesti in modo evidente la volontà di rafforzare il patrimonio conoscitivo che può essere trasmesso al Comitato Parlamentare di controllo in qualità di organo di controllo della conferma del segreto di Stato e sollecitatore di un eventuale intervento delle Camere, non ne stabilisce un contenuto predefinito, ed è quindi suscettibile di essere interpretata in modo differente nella pratica.

[236] per il resoconto dettagliato di questa opinione, vedasi Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. XVI Legislat. Commissione Affari Costituzionali. Seduta del 4 luglio 2012, in particolare p. 9 e Seduta del 12 luglio 2012, p. 5 ss.

[237] Franchini, M. *op. ul. cit.* p. 9-12.

trovò interruzione[238]. Lo stesso contesto di conflittualità politica sarebbe invece risultato idoneo, ad opinione dell'Autore, a fomentare un clima di aspra conflittualità politica all'interno del consesso, nonché ad ostacolare il perseguimento dei superiori interessi della Repubblica da parte dei membri del Copasir di maggioranza ed opposizione, rendendo difficile tanto il raggiungimento delle maggioranze qualificate previste dalla legge, quanto la coesione necessaria al raggiungimento della maggioranza semplice. Nonostante quest'ordine di critiche mosse dal Prof. Franchini, non si può tuttavia negare come la necessità di un tale mutamento, che permette finalmente di rimediare alla reticenza governativa ottenendo che il Copasir possa superare dei limiti conoscitivi all'interno dei quali, in altre circostanze, sarebbe essenzialmente recluso[239], risulta tuttavia tanto più comprensibile e necessario quanto più si considera l'approccio che fu invece adottato dalla Corte costituzionale con le dibattute sentenze 11 marzo 2009, n. 106 e 10 febbraio 2014, n. 24, le quali contribuirono a mutare in modo radicale, e probabilmente anche indelebile, l'assetto dei rapporti inter-istituzionali coinvolgenti i soggetti pubblici chiamati a svolgere ruoli determinati nei confronti dell'istituto del segreto di Stato. Le prime due tra le pronunce sopra indicate, infatti, furono adottate in relazione a conflitti di attribuzione sorti tra Presidente del Consiglio e Autorità Giudiziaria concernenti la nota quanto controversa vicenda del rapimento del mullah egiziano Abu Omar (avvenuto a Milano il 4 aprile 2003 nell'ottica di un'operazione di *extraordinary rendition* ad opera di membri del SISMI in collaborazione con agenti della Central Intelligence Agency americana dislocati in territorio italiano, e che fu seguito dal trasferimento del religioso per via aerea prima verso la base americana di Aviano, successivamente verso la base americana di Ramstein in Germania ed infine in Egitto, dove fu detenuto e sottoposto a tortura poiché sospettato di affiliazione all'organizzazione fondamentalista islamica clandestina *Jama'a al Islamiy*), e nei confronti della quale il capo del Governo pro tempore aveva apposto il segreto. In esse, la Corte, riprendendo consolidata giurisprudenza costituzionale (in particolare, le già analizzate sentenze n. 82/1976, 86/1977 e 110/1998), ribadì come l'impiego di tale strumento dovesse rimanere prerogativa di attribuzione esclusiva al Primo ministro, sempre secondo l'interpretazione costituzionale del concetto di sicurezza nazionale adottata dal Giudice delle leggi e costantemente adottata dalla Consulta nel corso degli anni, e che gli unici limiti a tale potestà dovessero essere rappresentati dal dovere di informare il Parlamento (*recte:* le

---

[238] Significativo in tal senso è stato il sostegno parlamentare garantito da entrambi tali blocchi, che si sarebbero voluti contrapposti, sia al Governo Monti (ultimo della XVI Legislatura), sia al Governo Letta (il primo della XVII Legislatura).

[239] Franchini nota come l'utilizzazione di espressioni di carattere generico quali "linee essenziali" (ad esempio all'art. 33 co. 11 in tema di operazioni sotto copertura), "criteri" (art. 33 co. 6 in relazione all'acquisizione di dati personali necessari al perseguimento delle finalità istituzionali del Sistema) e "circa" (art. 33 co. 4, espressione letta dall'Autore quale indice di genericità nella comunicazione, per quanto concerne le condotte realizzate e coperte da garanzie funzionali o poste in essere nelle modalità di cui all'art. 4 d. l. 144/2005), imponga che date informazioni di dettaglio rimangano riservate, in ossequio alle prerogative garantite al Governo dalla legge. Tutto ciò, al contrario, non è stato tollerato dal legislatore il quale, a fronte di uno strumento così incisivo e delicato quale il segreto di Stato, ha dotato il Comitato di veri e propri poteri conoscitivi coercitivi. Così in Franchini, M., *op. cit.* p. 5-6.

Camere ed il Copaco prima, ed il Copasir successivamente alla riforma) degli elementi essenziali posti a sostegno delle determinazioni assunte e dal divieto di opporre tale vincolo in relazione a fatti eversivi dell'ordine costituzionale. La logica conclusione derivante dall'atteggiamento assunto dalla Corte, impedendo qualsiasi giudizio da parte dei giudici costituzionali sull'*an* ed il *quomodo* del potere di segretazione[240], non può che risultare nel confinamento del proprio di scrutinio in tema di segreto di Stato ad una dimensione meramente formale, relativa all'applicazione dei presupposti che giustificano l'impiego di tale strumento. Questo approccio restrittivo della Corte, oltre che a suscitare vivide polemiche tra coloro che ritenevano il sacrificio della libertà e della dignità personale dell'individuo in questione ingiustificabile ed inaccettabile in un contesto politico internazionale che si voleva coerente con i principi democratici e liberali, i quali pongono sempre la persona al centro della riflessione sui limiti e sulle dimensioni dei poteri dello Stato[241] (eloquente fu l'espressione utilizzata dalla Corte di Cassazione, V Sez. Penale, nella sentenza 29 novembre 2012, n. 46340, a pagina 16, e ripresa dalla sentenza della Corte d'appello di Milano del 15 dicembre 2010, n. 3219, all'interno della quale entrambi i collegi riconobbero come sull'accertamento penale delle condotte oggetto di incriminazione fosse calato un vero e proprio "sipario nero"), deluse amaramente anche le aspettative quella parte della dottrina che riteneva coerente con i poteri attribuiti alla Consulta la necessità che questa ponesse in essere, quale "giudice del segreto di ultima istanza", una fondamentale opera di bilanciamento che potesse andare oltre il controllo di mera formalità, e ponesse a raffronto la coerenza, ragionevolezza, proporzionalità, legittimità e fondatezza della scelta governativa di utilizzare il segreto di Stato (attraverso, innanzitutto, l'analisi delle motivazioni addotte dall'Esecutivo a sostegno di tale decisione e sull'oggetto della secretazione) con i principi costituzionali fondamentali dell'ordinamento, eretti quali "limiti

---

[240] Nelle parole della Corte (sent. n. 106/2009, par. 3, *in diritto*): "In queste condizioni, quindi, 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 segretazione, atteso che «il giudizio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato ha natura squisitamente politica e, quindi, mentre è connaturale agli organi ed alle autorità politiche preposte alla sua tutela, certamente non è consono alla attività del giudice». Pervenire, difatti, a differente conclusione «significherebbe capovolgere taluni criteri essenziali del nostro ordinamento» (a cominciare da quello secondo cui «è di regola inibito al potere giurisdizionale di sostituirsi al potere esecutivo ed alla P.A. e, quindi, di operare il sindacato di merito sui loro atti») e, soprattutto, «eliminare praticamente il segreto» (sentenza n. 86 del 1977)".

[241] Giupponi, T. (2006). Stato di diritto e attività di intelligence. Gli interrogativi del caso Abu Omar. *Quaderni Costituzionali, 4,* p. 810-813. In questo breve commento, l'Autore fa discendere dalla critica nei confronti dell'illiceità assoluta della condotta la necessità di disciplinare delle specifiche garanzie funzionali, ancora inesistenti al momento di pubblicazione dello scritto. Deve essere inoltre sottolineato come l'atteggiamento del giudice costituzionale fu fortemente criticato dalla Corte Europea dei Diritto dell'Uomo, tanto da valere una condanna pronunciata dai giudici di Strasburgo con sent. 23 febbraio 2016, Nasr e Ghali c. Italia. Sul punto, Prossomariti, R. (2016). Riflessioni sul segreto di Stato a partire dal caso Abu Omar: quali prospettive dopo la condanna di Strasburgo? *Costituzionalismo.it, 1.*

Per un eccellente commento alla pronuncia del 2009, incentrato sugli aspetti più tecnici e giuridici della figura del segreto di Stato, vedasi Anzon, A. (2009). Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale. *Giurisprudenza costituzionale, 54(II),* p. 1010-1033.

sostanziali" alla discrezionalità politica del Primo ministro in materia, affiancandosi e sostenendo l'operato del Copasir (il cui ruolo nella vicenda viene appena accennato in alcuni contributi dottrinali e in ogni caso fatto oggetto di pesanti critiche in relazione all'effettività del suo potere di controllo[242]) e dell'Autorità Giudiziaria[243] (il sindacato del primo limitato per sua natura nell'ambito del foro politico, quello della seconda destinato a rimanere impotente dinnanzi alla conferma del segreto, oltre che strutturalmente e naturalmente inadatto ad effettuare una valutazione, fatta salva la possibilità, per entrambe le istituzioni appena citate, di sollevare conflitto di attribuzioni[244]). In aggiunta a ciò,

---

[242] Ne riferisce Pace, A. (2012). Sull'asserita applicabilità all'imputato di astenersi dal deporre su fatti e sull'inesistenza dei "fatti eversivi" quale autonoma fattispecie di reato. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 3,* p. 1, in particolare la citazione a nota 3 relativa all'articolo di A. Spataro, "Segreto di Stato fabbrica di impunità" Abu Omar, Telecom, Magdi Allam: come si ostacolano le indagini. *Il fatto quotidiano*, 14 ottobre 2010.

[243] Secondo parte della dottrina, il sindacato della Consulta avrebbe potuto costituire un rimedio in caso di malfunzionamento dei meccanismi di scrutinio parlamentare, dato il carattere ben lontano dalla perfezione che il sistema istituito dalla legge del 1977 aveva creato. Nelle parole di Veronesi, la Corte "deve cioè avere a disposizione tutto ciò che le occorre per calibrare la sua decisione sulla fattispecie concreta, e quindi saggiare il peso costituzionale delle scelte operate dall'Esecutivo. Inoltre, è stata la stessa Corte, con la sua giurisprudenza, a indicare i limiti che il segreto di Stato incontra: logico attendersi un suo pronto intervento allorché quei limiti venissero valicati. A questa possibilità, del resto, ha fatto allusione lo stesso giudice costituzionale nella sentenza n. 86/1977, allorché ha affermato che occorreva agevolare il sindacato politico del Parlamento, evitando, per quanto possibile, "situazioni che potrebbero sfociare in un conflitto di attribuzione" (punto 8 del Considerato in diritto), e dunque ammettendo di poter essere direttamente coinvolta, soprattutto allorché si inceppassero i meccanismi di tale controllo". Così in Veronesi, P. (2001) Vecchi segreti (e sempre nuovi ritardi) di Stato. In *www.forumcostituzionale.it*, p. 4 (consultato il 4 febbraio 2023). Anche lo stesso deputato Claudio Scaloja, il quale può essere annoverato tra coloro che ebbero il merito di fissare l'impianto che l'ordinamento dell'intelligence nazionale oggi presenta, condivideva un tale approccio. Così in Scaloja, C. *op. cit.* p. 52.

[244] Relativamente ai soggetti abilitati a sollevare conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, si deve ricordare come questi debbano sempre possedere tre caratteristiche: essere organo di un potere dello Stato, essere titolare della competenza a dichiarare la volontà definitiva dello stato con riguardo ad un'attribuzione costituzionale, ed infine, ma in via solo eventuale nel senso della sua idoneità al passaggio in giudicato se non tempestivamente impugnato, avere la potestà di manifestare tale volontà in modo definitivo (art. 37 l. n. 87/1953). All'interno di questa definizione, problematica è stata la riconduzione del Copasir tra i soggetti titolati a sollevare conflitto di attribuzioni, cosa che permetterebbe a questo organo di uscire dal confinamento nel suo ruolo di promotore della responsabilità politica che traspare con immediatezza dalla legge. Parte della dottrina, tra i quali può essere citato Gambacurta, S. *op. cit.* p. 779, si presentano favorevoli all'estensione nei confronti del Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica di quel principio, fissato dalla Consulta con sentt. 17 novembre 2000, n. 502 e 12 marzo 1998, n. 49, secondo il quale le commissioni bicamerali, in particolar modo la Commissione di vigilanza dei servizi radiotelevisivi, sono idonee a dichiarare definitivamente la volontà dell'Assemblea in relazione alle materie di loro competenza. Il conflitto di attribuzione, qualora proposto da organi collegiali, deve essere deliberato dai relativi consessi e proposto in persona dei loro Presidenti, e qualora la delibera sia mancante, tale lacuna potrà essere sanata fino a quando la Corte non si sia espressa in relazione all'ammissibilità del ricorso (Corte costituzionale, ord. 10 ottobre 1979, n. 123). In relazione a ciò, tuttavia, Scaccia ha rilevato come l'attuale assetto normativo non faciliti molto il ricorso allo strumento del conflitto di attribuzioni da parte del Copasir nemmeno dopo le modifiche del 2012, proponendo di conseguenza alcune variazioni che a sua opinione potrebbero migliorare la situazione: la previsione della segretezza della votazione del ricorso per conflitto di attribuzioni, stante l'incertezza applicativa delle disposizioni dei regolamenti parlamentari in

l'atteggiamento di forte *self-restraint* dimostrato dal giudice costituzionale appariva come ingiustificato in relazione sia alla sua incoerenza con la funzione di verificatore della legittimità costituzionale delle leggi del Parlamento (di certo considerabili quali manifestazioni di una volontà squisitamente politica, peraltro provenienti dall'organo espressivo di un potere che il legislatore del 1977 prima e, in maniera molto più consistente, il legislatore del 2007 e del 2012 avevano inteso di privilegiare), sia all'atteggiamento di maggiore attivismo dimostrato in altri ambiti (come ad esempio quello relativo alle insindacabilità parlamentari di cui all'art. 68 Cost., oggetto delle pronunce nn. 10/2000 e 11/2000), oltre che con il significato delle norme di cui agli artt. 202 co. 8 e 204 co. 1-quater c. p. p. e 41 co. 8 l. n. 124/2007 sull'inopponibilità nei confronti della Consulta del segreto di Stato[245], per le quali, ora che secondo l'assetto ordinamentale ricostruito dal Giudice delle leggi tale prerogativa non pare più volta a garantire alla Corte la conoscenza di informazioni protette al fine di elaborare un giudizio di bilanciamento, si fatica a coglierne il senso[246].

In una prospettiva parzialmente diversa si colloca la sentenza 21 novembre 2012, n. 40, la quale, trattando della questione attinente alle condotte di dossieraggio illecito posto in essere da membri del SISMI e con il supporto dell'operatore Telecom Italia, pur essendo di poco successiva alla seconda pronuncia attinente al caso Abu Omar e ponendosi generalmente in continuità con la stessa, contribuisce a precisare tale orientamento affermando come non possano essere esclusi controlli più penetranti da parte della stessa Consulta (attivabili in sede di conflitto di attribuzioni) relativi alla conferma del segreto di Stato, qualora dalla motivazione addotta dal Primo ministro sia individuabile uno "sviamento di potere" consistente nell'impiego di tale istituto all'infuori dei suoi fini istituzionali[247], a condizione che l'interpello operato dall'Autorità Giudiziaria in relazione all'opposizione del segreto sia prospettato in termini precisi, lasciando uno spiraglio attraverso il quale superare l'atteggiamento di chiusura adottato nelle pronunce sopra analizzate[248].

Come si può ben capire da questa prima valutazione, l'equilibrio tra necessità di riservatezza ed efficienza del controllo democratico non è mai riuscito a trovare una definizione compiuta all'interno dei rapporti tra potere legislativo ed Esecutivo, tale da definirsi perpetuamente fissata nel tempo, ma, al contrario, subisce in modo continuo le sollecitazioni provenienti dalla pratica e

---

materia, l'automatica approvazione della proposta di ricorso in assenza del rigetto da parte della maggioranza dei presenti o, in alternativa a questa, l'indicazione del voto del Presidente come prevalente in caso di parità di voti. Così in Scaccia, G. *op. ult. cit.* p- 596-598.

[245] Russo, A. (2010). La corte dei conflitti e le recenti interpretazioni sul segreto di Stato. *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 22-23. Più ottimista, invece, pare Bonzano, C. (2014). Commento alla sentenza n. 24/2014. *Archivio Penale, 1,* p. 14-15.

[246] Giupponi, T. (2014). Il segreto di stato ancora davanti alla Corte (ovvero del bilanciamento impossibile). *Diritto Penale Contemporaneo.*

[247] Sent. n. 14/2012, par. 14, *in diritto.*

[248] Per un commento che esclude anche questa effettiva possibilità, vedasi Anzon, A. (2012). La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 3*. In esso, l'Autrice argomenta che anche qualora la richiesta dell'Autorità Giudiziaria sia formulata in modo dettagliato, ciò non impedirebbe affatto al Primo ministro di fornire una risposta dotata di un elevato grado di vaghezza e genericità.

dagli adattamenti di volta in volta necessari a determinare il bilanciamento tra le stesse alla luce dei principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano e costituzionale[249], in ossequio ai principi di ragionevolezza e proporzionalità[250]. A conclusione di questo breve paragrafo, deve essere fatta un'ultima riflessione sull'annoso problema dell'opponibilità (o della non opponibilità) del segreto di Stato dinnanzi allo stesso Comitato Parlamentare. La questione, fortemente dibattuta in dottrina[251], potrebbe trovare, ad opinione di chi scrive, una soluzione coerente attraverso l'attenta interpretazione delle norme rilevati contenute nella legge di riforma del 2007: se da un lato, infatti, la lettera degli artt. 40 e 41 ult. co. non permette di giustificare la rivelazione all'organo di controllo di elementi informativi coperti da tale vincolo, e l'inopponibilità del segreto di Stato nei confronti del Copasir è prevista esplicitamente nel solo caso specifico in cui questo, votando a maggioranza di due terzi, abbia disposto indagini sulla rispondenza della condotta dei dipendenti dei servizi ai compiti istituzionali loro attribuiti, dall'altro l'art. 31 introduce comunque la possibilità, per l'amministrazione richiesta, di opporre all'organo parlamentare una non meglio qualificata "esigenza di riservatezza" (all'art. 31 co. 8 l. n. 124/2007), comportando, qualora il Comitato non sia convinto della legittimità della decisione, il coinvolgimento del Primo ministro, e sollecitandolo sul punto. Una volta aperta questa via di interlocuzione, nel caso in cui il Presidente del Consiglio opponga direttamente o confermi il segreto di Stato, nulla sembrerebbe impedire al Comitato di disporre (anche nel caso in cui l'informazione fosse stata richiesta direttamente al vertice governativo) un'audizione segreta del Primo ministro avente ad oggetto la trasmissione del materiale informativo che il Copasir possa ritenere necessario ai fini dell'esercizio del proprio compito di controllo: il fatto che tale interlocuzione, come previsto dagli artt. 40 e 41, trovi con atto di impulso una sollecitazione proveniente dall'Autorità Giudiziaria non rimuove il carattere comunque incidentale di questa iniziativa, dato che l'atto sul quale il consesso è chiamato a far eventualmente valere la responsabilità politica del Governo è solo e soltanto la conferma dell'opposizione del segreto, ed in ogni caso l'obbligo di lealtà e completezza nella risposta previsto dalla legge, sebbene non qualificabile quale obbligo di verità, di certo costringe i soggetti sentiti a mantenere un riserbo comunque non eccessivo dinnanzi alle richieste dell'organo parlamentare. Qualora invece l'amministrazione opponga un'esigenza di riservatezza, troverà applicazione quanto previsto dall'art. 31 co 8 ss, anche se nulla comunque toglie che il Comitato possa cercare di integrare il proprio bagaglio informativo facendo uso dei propri poteri istruttori previsti dalla legge. Si deve ricordare, inoltre, che l'elenco dei segreti di Stato viene comunicato a cadenza semestrale al Copasir, ai sensi dell'art. 77 co. 5 del D.P.C.M. 6 novembre 2015, n. 5: pertanto, se la

[249] Giupponi, T. (2012). "A ciascuno il suo". L'attività dei servizi di informazione e la disciplina del segreto di Stato di nuovo davanti alla Corte. *Forum di Quaderni Costituzionali*. In questo breve commento, tuttavia, l'Autore sembra rivelarsi pessimista in relazione al raggiungimento di un tale bilanciamento dal punto di vista giurisdizionale, non constatando significativi mutamenti nell'atteggiamento di reticenza dimostrato dalla Corte quando chiamata a misurarsi con uno strumento dall'alto significato politico.

[250] Corte cost., sent. 9 maggio 2013, n. 85, par. 9, *in diritto.*

[251] Per la tesi della non opponibilità, vedasi Renna, G. *op cit,* in particolare p. 743-746, *contra* Rinaldi, E. *op cit,* p. 179-181.

comunicazione dovesse contenere anche le nozioni coperte e non solo la mera lista degli elementi sottoposti a tale vincolo, il problema non si porrebbe alla radice.

1.3.3.2.h L'architettura dell'intelligence italiana ed il controllo parlamentare alla prova della recente normativa sulla cybersicurezza

Una delle novità di certo più rilevanti all'interno del sistema di gestione della sicurezza pubblica è rappresentata dall'attenzione specifica dedicata dal Governo al problema della sicurezza cibernetica in relazione ai continui progressi della tecnologia: alla luce dell'importanza sempre crescente dei mezzi di comunicazione informatici, della loro incessante evoluzione, dell'onnipresenza di internet (rinvenibile in ogni contesto all'interno del quale si svolge la nostra vita quotidiana) e che si annuncia divenire sempre più determinante[252] ed irrinunciabile, nonché, infine, della grande mole di pericoli che attraverso di essa possono transitare, sono stati adottati vari atti normativi volti alla costituzione di un sistema di protezione delle strutture informatiche di rilevanza nazionale, naturalmente anche mediante il necessario coinvolgimento delle strutture di intelligence nazionali. Uno dei frutti più recenti di tale rinnovata ma condivisa consapevolezza, relativa anche all'importanza e delle opportunità rappresentate dal cyberspazio per l'intelligence[253] è sintetizzato, in modo particolarmente rilevante, dall'istituzione dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale mediante il d. l. 14 giugno 2021, n. 82, convertito con modificazioni dalla l. 4 agosto 2021, n. 109. La costituzione di tale nuovo ente pubblico si inserisce e porta a compimento un lungo processo di adeguamento dell'ordinamento nazionale ai nuovi standard di protezione cibernetica, nel tempo arricchitosi di atti normativi e documenti di *governance*[254]: se già con l'intervento correttivo della l. n. 133/2012 erano aumentati i riferimenti che, all'interno della legge del 2007, dedicavano una particolare attenzione a questo tema di grandissima attualità[255], fu soprattutto attraverso un'iniziativa di carattere europeo, volta a delineare una struttura efficiente e coesa a tutela della sicurezza informatica e cibernetica all'interno del territorio dell'Unione (la cosiddetta direttiva 2016/1148, conosciuta anche come direttiva NIS, e recepita, in Italia con il d. lgs. 18 maggio 2018, n. 65) che l'organizzazione di un nuovo sistema di gestione della sicurezza cibernetica iniziò

---

[252] de Kerckhove, D. (2016). Big Data e algoritmi. Il governo delle macchine, lo spettro della "datacrazia". Avvenire. Tratto da: https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/il-governo-delle-macchine-lo-spettro-della-datacrazia (consultato il 4 febbraio 2023).

[253] Per un'introduzione sul punto, vedasi Caligiuri, M. (2016). *Cyber Intelligence. Tra libertà e sicurezza.* Roma: Donzelli Editore e Gori, U. (2016). Interesse nazionale, intelligence e strategie nell'era cibernetica. *GNOSIS, 2*, p. 87-92.

[254] Per una presentazione puntuale ed esaustiva degli stessi, vedasi Mosca, C. *op. ul. cit.* p. 161-197.

[255] Si ponga attenzione, in particolare, alle competenze del Presidente del Consiglio nella determinazione delle direttive da impartire al DIS (sentito il CISR) a garanzia anche della protezione cibernetica e della sicurezza informatica nazionali (art. 1 co. 3-bis l. n. 124/2007, norma a cui fu data attuazione con il D.P.C.M. 24 gennaio 2013), ed al coordinamento, a cura del DIS, delle attività di ricerca informativa volte a tale scopo (art. 4 co. 3 lett. d-bis l. n. 124/2007).

ad assumere i contorni avanzati che presenta oggi. La Direttiva NIS[256] pone infatti al suo centro tre pilastri, all'interno dei quali si fonda l'architettura europea della sicurezza: azione coordinata (necessaria, com'è naturale, ad ogni approccio transnazionale sull'argomento), aumento della consapevolezza (attraverso sia il rafforzamento delle strutture esistenti e la creazione di nuove, quali i Computer Security Incident Response Team nazionali, di cui quello italiano istituito presso la Presidenza del Consiglio ed ora trasferito all'ACN, ai quali è riservata l'opera di monitoraggio, di prevenzione e di rapido intervento in caso di incidenti cibernetici, nonché di organizzazione di iniziative di formazione finalizzate all'aumento della resilienza alle situazioni di crisi, ed il Punto di contatto unico, inizialmente individuato nel DIS, e competente, all'interno di ciascuno Stato membro, per il coordinamento delle questioni attinenti alla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi, e a livello europeo, per garantire la cooperazione transfrontaliera delle Autorità competenti nazionali con quelle degli altri Stati membri e la partecipazione al Gruppo di cooperazione NIS), ed infine partnership pubblico-privato (il concetto di struttura di interesse strategico, infatti comprende realità provenienti da entrambi questi contesti). Questo assetto, caratterizzato certamente da grande complessità e che l'economia del presente elaborato non permette di trattare nel dettaglio, vede la partecipazione di soggetti diversi (per l'appunto di natura sia pubblica che privata) alla costituzione e tutela di un perimetro di sicurezza cibernetica ed alla cooperazione transnazionale in materia, ivi inclusi anche i servizi. In esso, a dimostrazione di grande prudenza e di riconoscimento dei risultati positivi maturati dalla pratica, è riconosciuto anche un ruolo di fondamentale importanza al controllo parlamentare, in particolar modo all'opera del Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica, anche se, alla luce delle recenti evoluzioni in materia citate all'inizio del presente paragrafo, si potrebbero registrare numerosi elementi idonei a far dubitare della tenuta, nel lungo termine, della coerenza del sistema di funzionamento degli apparati di intelligence ed, in particolare, del sistema di controllo democratico, mettendo a rischio la solidità dello stesso fino ad allora dimostrata e documentata da numerosa dottrina[257]. Procedendo tuttavia con ordine, pare necessario affrontare quest'ultima questione riferendosi al testo di quelle norme che, entrate in vigore successivamente al recepimento della direttiva NIS, hanno contribuito a delineare in modo preciso l'assetto del controllo parlamentare in materia. Il primo atto normativo che risulta di interesse in questa sede è il d. l. 21 settembre 2019, n. 105, concernente l'istituzione di un perimetro nazionale di sicurezza cibernetica, definito quale sistema di protezione "delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, degli enti e degli

[256] De Vincentis, F. (2018). Cyber security, tutti i passi fatti (e futuri) dall'Italia sulla Direttiva NIS. *Formiche.net.* Disponibile in: https://formiche.net/2018/12/cyber-security-operatori-servizi-essenziali-italia-direttiva-nis/ (consultato il 4 febbraio 2023).

[257] Gentiloni, P. (2017). Un modello di intelligence moderna per le sfide dell'Italia. In Aa. Vv., *Sicurezza e libertà. Intelligence e cultura della sicurezza a dieci anni dalla riforma*. Roma: Agenzia Informazioni Sicurezza Interna, p. 9-15 Nella stessa opera collettanea, vedasi Alì, A. Evoluzione della normativa della sicurezza nazionale a dieci anni dalla legge 124/2007, p. 115-121, e Pansa, A. A dieci anni dalla legge 124/2007. Un bilancio e uno sguardo al futuro, p. 17-23. Ancora sul punto, Soi, A. (2014). L'intelligence italiana a sette anni dalla riforma. *Forum di Quaderni Costituzionali.*

operatori pubblici e privati aventi una sede nel territorio nazionale" (art. 1 co. 1 d. l. 105/2019) dalla cui attività ed integrità dipendono l'esercizio di una funzione essenziale per lo Stato o la prestazione di un servizio necessario al mantenimento di attività di carattere civile, economico e sociale che coinvolgano la tutela degli interessi del Paese. All'interno della definizione di questo nuovo sistema di protezione cibernetica il Parlamento viene coinvolto a vario titolo: l'art. 1 co. 4-bis del decreto prevede, innanzitutto, che gli schemi di regolamenti attraverso i quali il Presidente del Consiglio individua i criteri di determinazione dei soggetti appartenenti al perimetro nazionale di sicurezza cibernetica e soggetti alla disciplina per esso prevista (da adottare entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione, su proposta del nuovo Comitato Interministeriale per la Cybersicurezza, conosciuto anche con l'acronimo "CIC") e fissa le modalità di gestione della cybersecurity nazionale, nonché le forme di intervento attivabili in caso di crisi (da adottare entro dieci mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione, sempre su proposta del CIC), siano trasmessi alle Commissioni permanenti competenti per materia di Camera e Senato ai fini della redazione di un parere da adottare entro trenta giorni dalla trasmissione degli schemi sopra menzionati, prevedendo, tuttavia, che tali schemi vengano trasmessi anche al Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica. In secondo luogo, anche l'atto amministrativo previsto all'art. 1 co. 2-bis del d. l. 105/2019 e adottato dal capo del Governo su proposta del CIC entro trenta giorni dall'entrata in vigore del regolamento di cui al co. 2, atto amministrativo che contiene l'elencazione dei soggetti che effettivamente appartengono al perimetro di sicurezza cibernetica, nonché i suoi successivi aggiornamenti, devono essere trasmessi al Copasir entro dieci giorni dalla loro adozione: tale obbligo di comunicazione risulta comprensibile se letto assieme al già citato co. 2-bis, all'interno del quale viene espressamente prevista l'esclusione del menzionato atto normativo dal diritto di accesso e dalla pubblicazione, fatto salvo l'obbligo di comunicazione individuale, rivolta a ciascun soggetto indicato nell'elenco, dell'avvenuta inclusione all'interno dell'elenco stesso. Infine, l'organo di controllo parlamentare viene coinvolto nell'ipotesi in cui si registri una crisi di natura cibernetica (art. 5 d. l. 105/2019): in tali situazioni, definite dalla norma come comportanti un "rischio grave e imminente per la sicurezza nazionale connesso alla vulnerabilità di reti, sistemi informativi e servizi informatici", il capo del Governo, previa delibera del CISR, può disporre, per il tempo "strettamente necessario alla eliminazione dello specifico fattore di rischio o alla sua mitigazione", anche derogando alle norme vigenti (e tuttavia indicando con precisione le norme derogate e le ragioni di tale deviazione dall'assetto determinato dal diritto positivo) pur agendo in coerenza con i principi generali dell'ordinamento e nel rispetto del vincolo di proporzionalità, disattivare in modo totale o parziale uno o più apparati o prodotti operanti all'interno del perimetro di sicurezza cibernetica, senza che tale provvedimento governativo sia soggetto al controllo preventivo di legittimità operato dalla Corte dei conti, ma informando entro trenta giorni dall'adozione delle misure in questione il Copasir. Come si può agevolmente comprendere da questa analisi delle norme all'interno delle quali il Comitato Parlamentare viene coinvolto, gli obblighi di informazione dei quali risulta destinatario permettono a questo organo di controllo di avere una conoscenza approfondita della costituzione e del funzionamento del perimetro di

sicurezza cibernetica, conoscenza che permette di estendere l'opera di scrutinio politico anche su questi aspetti della sicurezza nazionale all'interno dei quali il Sistema svolge un ruolo fondamentale, in particolar modo attraverso l'opera di coordinamento, organizzazione e supporto del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza. Questo quadro normativo, tuttavia, sarebbe stato destinato a subire un cambiamento consistente ad opera del sopra indicato d. l. 14 giugno 2021, n. 82, introducente una nuova architettura volta alla tutela della sicurezza cibernetica che, a differenza di quanto previsto dalla normativa precedente (rappresentata, per la precisione, dal D.P.C.M. n. 66 del 19 marzo 2013, conosciuto anche come "decreto Monti" e successivamente modificato dal D.P.C.M. n. 87 del 17 febbraio 2017), sposta il proprio baricentro operativo funzionale dagli organismi dal Sistema di informazione e sicurezza della Repubblica ad un meccanismo autonomo e specializzato per materia, ma che si ispira fortemente all'assetto introdotto per i servizi di intelligence dalla legge del 2007 (nuovi sono il Comitato Interministeriale per la Cybersicurezza[258] di cui all'art. 4 del decreto, l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale di cui all'art. 5, e la rinnovata composizione del Sistema Nazionale per la Sicurezza Cibernetica, la quale non comprende più gli organismi informativi), mantenendo comunque un legame con quest'ultimo e condividendo l'autorità di vertice e depositaria della responsabilità generale della sicurezza nazionale, rappresentata pur sempre dal Presidente del Consiglio (il quale, tuttavia, anche in questo settore particolarmente delicato può delegare l'esercizio di competenze non esclusive all'Autorità delegata di cui all'art. 3 l. n. 124/2007, qualora istituita[259]). La figura dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (art. 5 d. l. 82/2021) rimane forse l'evoluzione più evidente nell'economia della riforma, dato che attraverso di essa si è voluta costituire un'agenzia amministrativa, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, nonché di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria che potesse occuparsi in modo adeguato ed efficiente, data la particolare expertise in materia che ne giustifica la creazione, della tutela degli interessi nazionali nel campo della cybersicurezza in un senso ampio[260]. Per ciò che interessa ai fini della presente

---

[258] Questo Comitato, chiamato a sostituire il CISR nelle materie concernenti la cybersicurezza, salvo per quelle condizioni di "rischio grave e imminente per la sicurezza nazionale connesso alla vulnerabilità di reti, sistemi e servizi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), e comunque nei casi di crisi cibernetica" di cui all' art. 5 d. l. 105/2019, risulta composto dai Ministri dell'Interno, della Giustizia, della Difesa, dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo Economico (ora denominato Ministero delle Imprese e del Made in Italy), della Transizione Ecologica (oggi dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica), dell'Università e della Ricerca, dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, il Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (oggi delle Infrastrutture e dei Trasporti), ed infine dal Direttore generale dell'ACN in qualità di segretario (art. 4 co. 3 e 4 d. l. 82/2021).

[259] art. 3 d. l. 82/2021.

[260] L'articolo di Serini individua le numerose funzioni attribuite all'ACN in quattro categorie: l'esercizio di funzioni derivanti dalla qualifica di Autorità nazionale per la cybersicurezza (tra le quali l'adozione della strategia nazionale di cybersicurezza e l'acquisizione di compiti fino a quel momento attribuiti ad altri organi), il coordinamento tra i soggetti pubblici nazionali coinvolti in materia di sicurezza cibernetica, la promozione di azioni comuni dirette ad assicurare la sicurezza e la resilienza cibernetiche per lo sviluppo della digitalizzazione del Paese, del sistema produttivo e delle pubbliche amministrazioni, il conseguimento dell'autonomia, nazionale ed europea,

analisi, risulta di particolare interesse il fatto che la nuova Agenzia acquisisca delle competenze fino a quel momento riservate al Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, in particolar modo per quanto concerne l'indirizzo delle notifiche di incidenti di sicurezza provenienti dai soggetti incaricati della sicurezza informatica ai sensi del d. l. 105/2019 ed il supporto al capo del Governo nel coordinamento e nell'attuazione delle disposizioni specifiche di questo decreto (art. 1 co. 19-bis d. l. 105/2019). Ad ogni modo, è previsto che l'attività della nuova struttura di protezione cibernetica sia soggetta ad uno scrutinio parlamentare che può realizzarsi attraverso l'opera dell'Assemblea nella sua totalità, il lavoro delle Commissioni permanenti competenti per materia, ed infine l'attività dello stesso Copasir: in particolar modo, questi ultimi due soggetti si trovano molto spesso a lavorare in sinergia: essi devono essere infatti entrambi informati della nomina e della revoca del Direttore generale dell'Agenzia da parte del Presidente del Consiglio, il quale agisce previa delibera del Consiglio dei Ministri (art. 2 co. 3 del decreto), entrambi gli organi parlamentari ricevono il bilancio consuntivo e la relazione della Corte dei conti (art. 11 co. 3 lett. b), ottengono comunicazione tempestiva e motivata dei decreti del capo del Governo adottati di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e relativi alla dotazione organica dell'Agenzia (art. 12 co. 5) ed infine, entrambi devono predisporre pareri obbligatori (da trasmettersi entro trenta giorni dalla ricezione dello schema, secondo quanto disposto dall'art. 17 co. 10-ter) sullo schema di regolamento di organizzazione e funzionamento dell'ACN (art. 6 co. 3), nonché in tema di regolamento del personale (atto adottato con decreto del Presidente del Consiglio sentito il CIC, ai sensi dell'art. 12 co. 8, e contenente anche la disciplina del trattamento economico e previdenziale dei suoi dipendenti), anche se il parere fornito dal Copasir è limitato agli aspetti di competenza. Il Comitato Parlamentare, oltre a ciò, viene dotato di prerogative che lo riguardano individualmente, tra le quali si annoverano la possibilità di disporre l'audizione del Direttore generale dell'ACN su questioni di propria competenza (art. 5 co. 6), la ricezione di una comunicazione preventiva del fabbisogno finanziario annuo dell'Agenzia determinato dal Primo ministro (art. 11 co. 1), della comunicazione attinente alle assunzioni ed ai rinnovi dei contratti a tempo determinato di cui all'art. 12 co. 2 lett. b (art. 12 co. 8-bis), e di quella attinente alle spese transitorie necessarie per assicurare la prima operatività della nuova agenzia secondo quanto previsto dall'art. 17 co. 7), la predisposizione del parere sul regolamento di contabilità dell'ACN, adottato con decreto del Presidente del Consiglio. in concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, su proposta del Direttore generale dell'Agenzia e sentito il CIC, entro centoventi giorni dalla data dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto (art. 11 co. 3), nonché sul progetto di regolamento adottato dal capo del Governo sentito il CIC in materia di stipula di contratti di appalto e fornitura di beni e servizi necessari all'attività dell'ACN in tema di tutela della sicurezza nazionale cibernetica (art. 11 co. 4). Infine, l'art. 14 dispone che il Presidente del Consiglio trasmetta una relazione sulle attività svolte dall'ACN, rispettivamente al Parlamento entro il 30

---

riguardo a prodotti e processi informatici di rilevanza strategica a tutela degli interessi nazionali nel settore. Così in Serini, F. (2022). La nuova architettura di cybersicurezza nazionale: note a prima lettura del decreto-legge n. 82 del 2021. *Federalismi.it*, *12,* p. 13 ss.

aprile di ogni anno, in relazione alle attività poste in essere al fine di garantire la cybersicurezza nazionale, ed entro il 30 giugno al Copasir, in relazione agli aspetti di tutela che invece rientrino nelle competenze del Comitato. Come si è potuto notare da questa elencazione, il Parlamento assume un ruolo molto importante anche in questo delicato tema il quale, data la sua natura intrinsecamente interdisciplinare e la necessità di una sua continua presa in considerazione ai fini della tutela della sicurezza nazionale, presenta moltissimi aspetti di somiglianza con le attività perseguite dagli organismi afferenti al Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, tanto che questi ultimi vengono coinvolti a vario titolo, com'è possibile desumere dalla lettura della normativa in materia di cybersicurezza e sicurezza informatica, nel perseguimento di un sempre maggiore livello di tutela dell'integrità dell'ordinamento dalle minacce provenienti da questo fronte. Proprio questa vicinanza tra sistemi diversi potrebbe portare alcuni a sollevare delle perplessità in relazione all'effettiva tenuta dell'ordinamento dell'intelligence ed alla coerenza dello stesso, preoccupazione giustificata sia dalla constatazione della tendenza allo sfilacciamento dell'unitarietà del contesto normativo di disciplina degli apparati di intelligence nazionali alla luce dell'emersione di situazioni di emergenza di volta in volta diverse (tendenza già in parte registrata come presente all'interno dei già citati dd. ll. 7/2015 e 174/2015), oltre che da alcuni indizi che potrebbero desumersi dal d. l. 82/2021: innanzitutto, se è pur vero che l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale non fa parte del SISR, risulta evidente come a questa vengano riservate competenze direttamente legate alla tutela della sicurezza nazionale, e, andando ben oltre a ciò, le siano stati affidati compiti che prima erano riservati al Dipartimento delle informazioni per la Sicurezza[261] conformemente al ruolo istituzionale da questi svolto (su questo punto, di particolare interesse risultano essere l'attribuzione all'ACN del ruolo di determinatrice, per le materie ad essa attribuite, delle misure di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici, del ruolo di elemento di coordinamento informativo ed interistituzionale attraverso l'operato del Nucleo per la Cybersicurezza, organismo con la finalità di aumentare la resilienza in tema di sicurezza cyber ed informatica nazionale e la cui presidenza è ora affidata al Direttore generale dell'ACN, nonostante il Nucleo continui a vedere la presenza di rappresentanti di DIS, AISE ed AISI all'interno dello stesso), e, in secondo luogo, il sistema di controlli e contrappesi parlamentari disegnato dal decreto ora in analisi potrebbe lasciare adito ad alcuni dubbi relativamente alla sua efficacia. Per quanto concerne quest'ultimo punto, tali incertezze potrebbero apparire giustificabili in relazione al fatto che, in più luoghi all'interno del d. l. 82/2021, si realizza di fatto una sovrapposizione di ruoli tra Commissioni permanenti (la cui competenza per materia, richiamata quale presupposto logico essenziale per la loro intervento secondo le modalità previste dalla legge, non sempre risulta chiaramente definita) e Copasir, contribuendo a costituire un quadro all'interno del quale l'expertise maturata nel tempo dal Comitato Parlamentare in materia di tutela della sicurezza nazionale sembra non venire sufficientemente valorizzata. Al contrario, l'intervento del Copasir pare risultare quasi recessivo nei confronti

[261] Artt. 7 co. 1 lett. i e 16 co. 5 d. l. 82/2021.

del ruolo giocato dalle Commissioni permanenti, complice la difficoltà nel determinare il discrimine tra ciò che rientra di fatto nella definizione di “sicurezza nazionale” e che autorizzerebbe il Comitato a pronunciarsi, e gli aspetti finanziari e attinenti alla materia attribuita alla singola Commissione parlamentare competente. A conclusione di questa brevissima disamina dei motivi di preoccupazione per la tenuta e la coerenza del sistema appena istituito, in relazione al rapporto con gli organismi coinvolti nel funzionamento del Sistema di cui alla legge del 2007, si potrebbe affermare come i poteri attribuiti al Comitato in tema di cybersecurity siano apparentemente limitati a quelli indicati dal decreto e nemmeno lontanamente paragonabili all’estensione dello strumentario di cui alla l. n. 124/2007. A tali perplessità, tuttavia, si potrebbe dare agevole risposta cercando, per quanto possibile, di riportare a coerenza il quadro normativo delineato dal legislatore in questi ultimi quindici anni, lavoro interpretativo reso più semplice anche dal rigore con il quale si è perseguito lo sforzo di ricostruzione dogmatica delle discipline oggetto di studio: la chiave per la soluzione dei dilemmi sopra menzionati risiede infatti nella previa distinzione tra quelle che possono classificarsi quali attività di *cyber security* e *cyber intelligence*. Il primo concetto, definito dall’art. 1 co. 1 lett. a d. l. 82/2021 quale “l'insieme delle attività, fermi restando le attribuzioni di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124, e gli obblighi derivanti da trattati internazionali, necessarie per proteggere dalle minacce informatiche reti, sistemi informativi, servizi informatici e comunicazioni elettroniche, assicurandone la disponibilità, la confidenzialità e l’integrità e garantendone la resilienza, anche ai fini della tutela della sicurezza nazionale e dell'interesse nazionale nello spazio cibernetico”, rimane di esclusiva pertinenza del nuovo sistema nazionale di sicurezza cibernetica (e, in tali occasioni, essendo il ruolo degli organismi informativi e del DIS fondamentale seppur non esclusivo, può risultare giustificabile una partecipazione più limitata del Copasir all’interno del sistema di controllo), mentre all’infuori della stessa, vale a dire in quei contesti all’interno dei quali le minacce rilevate “non siano fronteggiabili solo con azioni di resilienza” (art. 7-ter d. l. 174/2015), gli organismi informativi ed il DIS, così come il potere di controllo del Copasir, potranno recuperare la pienezza delle facoltà che le norme di disciplina del SISR loro affidano. Lo stesso varrà, infine, qualora uno degli organismi preposti alla tutela della cybersicurezza nazionale, in particolar modo l’ACN, ponga in essere attività che presentino ambiti di somiglianza rispetto a quelle previste dalla l. n. 124/2007: in tal caso, ai sensi degli art. 30 co. 2-bis della legge del 2007, il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica sarà chiamato a svolgere a pieno la sua opera di controllo della corrispondenza delle azioni poste in essere ai principi della legge stessa, in particolar modo il principio di riserva di cui all’art. 8 co. 1 della legge di riforma. Per concludere sul punto, si possono fugare ulteriori dubbi sul punto ricordando come il Comitato, nel corso dei suoi quindici anni di attività, non si sia limitato ad adempiere al proprio compito di controllore interpretando il suo mandato in termini eccessivamente restrittivi, ma si sia confermato quale interlocutore privilegiato con il Governo e con il resto dell’Assemblea su tutte le tematiche attinenti e coinvolgenti profili di tutela del sistema-Paese, apportando il proprio contributo di expertise attraverso la sollecitazione di prese di posizione in relazione a determinate questioni e l’individuazione di nuove sfide per la sicurezza nazionale.

1.3.3.3 Sicurezza nazionale e ruolo del Parlamento: un'aporia non ancora risolta

Giunti ormai alla fine del presente capitolo avente ad oggetto lo studio del controllo parlamentare dell'attività dei servizi di informazione e sicurezza nell'ordinamento italiano, alcune notazioni conclusive devono effettuarsi per quanto riguarda la problematica attinente alla suddivisione di ruoli, tutt'altro che chiara[262], da attribuire al potere esecutivo ed al potere legislativo (pur nell'esercizio, in questo caso, di una funzione non legislativa) in relazione alla tutela della sicurezza nazionale dello Stato. La presente questione, infatti, necessita di una riflessione più approfondita alla luce della pratica più recente, la quale sembra porsi in contrasto, o comunque in un atteggiamento di problematica compatibilità, da un lato, con la giurisprudenza costituzionale sul punto, e dall'altro con l'assetto immaginato dal legislatore in sede di elaborazione della più recente riforma dell'ordinamento dell'intelligence. In particolare, attraverso una digressione in termini giuridici relativa alla distribuzione dei ruoli che dovrebbe informare l'agire degli organi previsti dalla legge del 2007, ci sono seri motivi per dubitare del fatto che il Copasir si sia limitato ad operare quale organismo di controllo di legittimità, legalità, efficacia e buon andamento dell'azione del Sistema, e che abbia finito per espropriare, in parte, delle attribuzioni che spetterebbero al Presidente del Consiglio ed al Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica. La presente questione, che porta alle estreme conseguenze sia la sottile linea di demarcazione che sussiste, da un lato, tra controllo di legittimità e legalità dell'azione amministrativa, valutazione di opportunità, valutazione di merito dell'azione degli organismi della Pubblica Amministrazione (rilievi che spettano non solo all'amministrazione, ma anche alle assemblee legislative nell'esercizio di un'attività di scrutinio sull'Esecutivo) e, dall'altro, un vero e proprio fenomeno di cogestione (tra questi due estremi si situa la potestà di suggerimento e le valutazioni di opportunità operate dal Parlamento, la quale deve essere sempre esercitata nel rispetto del limite delle competenze istituzionali), sebbene non ancora adeguatamente percepita nei primi commenti in materia data la consistente vicinanza temporale tra gli stessi e l'entrata in vigore della riforma, aveva condotto alcuni tra i primi studiosi impegnati nell'opera di sistematizzazione del nuovo ordinamento a conclusioni tra di loro contraddittorie. Due esempi a tal riguardo possono contribuire a rendere più chiara la questione: se si analizza il lavoro, già in precedenza citato, di Stefania Ducci[263], l'Autrice, se da una parte sostiene l'opportunità di rendere vincolanti i pareri emessi dal Comitato in relazione ai

---

[262] La stessa dottrina parla di "controllo" in termini diversi, a seconda che ne faccia riferimento alla derivazione francese della parola (contre-rôle, tradotto in inglese con cheks) oppure a quella inglese (control), indicando con la prima l'insieme delle analisi, condotte attraverso una valutazione puntuale dell'iniziativa governativa, tanto dal Parlamento quanto dall'opinione pubblica e dai media, e riferendosi con la seconda alla vera e propria partecipazione diretta al processo decisionale. Sul punto, Zeh, W. (2001). Die parlamentarische Kontrolle der Regierung durch Mehrheit und Minderheit. In: Hufen, F. (Hrgs.). *Bundestaat – Parlament – Opposition. Symposium aus Anlaß des 60. Geburtstag von Prof. Dr. h.c. Hans-Peter Scheider*. Baden-Baden: Nomos Verlag, p. 41-51.

[263] Ducci, S. op. cit. p. 24.

progetti di regolamento, ponendosi in palese violazione del principio di separazione dei poteri, dall'altra non sembra opporsi all'esclusione, operata dalla legge del 2007 (anche se in modo piuttosto problematico come precedentemente indicato) e, in ogni caso, all'interno di un contesto di efficacia non vincolante dei pareri, dell'emissione di qualsivoglia parere da parte dell'organismo di controllo parlamentare, nemmeno meramente consultivo, in relazione alla nomina, da parte del Presidente del Consiglio, dei vertici del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, dell'Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna e dell'Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna. Oltre a ciò, una tale sensazione di scarsa chiarezza nell'attribuzione di ruoli diversi ad istituzioni differenti dal punto di vista del potere dello Stato di cui sono espressione può registrarsi all'interno di uno dei primi studi effettuati all'interno della stessa struttura del DIS: nel primo volume della collana dei *Quaderni di Intelligence*, infatti, il quale raccoglie le prime riflessioni che furono fatte a porte chiuse da esperti afferenti sia alla struttura dipartimentale che ad altri rami professionali di rilievo per gli studi di intelligence (tra i quali va menzionata la collaborazione di tre prestigiose università italiane), trovò conferma il principio secondo il quale la funzione di indirizzo sarebbe spettata al nuovo (e considerevolmente rafforzato) CISR quale organo di consulenza, proposta ed indirizzo in materia volto a controbilanciare l'ulteriore accentramento del vertice in capo al Primo ministro ed a collaborare assiduamente con esso. Allo stesso tempo, veniva avanzata la proposta, in una prospettiva *de iure condendo*, di introdurre anche nell'ordinamento italiano un meccanismo di designazione fiduciaria congiunta delle dirigenze dei servizi che si ispirasse al modello dell'*advice and consent* statunitense[264], accompagnata da una forma particolare di autorizzazione a procedere (proveniente naturalmente dal Parlamento) nei confronti di questi ultimi secondo quanto già previsto per i reati ministeriali di cui alla Legge Costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, che potesse impedire l'avvio di qualsiasi procedimento penale a carico di tali soggetti qualora le assemblee parlamentari fossero state intimamente convinte del fatto che "l'inquisito (avesse 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". Anche in questi casi, sebbene tali proposte appaiano perfettamente coerenti con la volontà di riconoscere a pieno il potere del Parlamento di far valere (o non far valere) la responsabilità politica dell'amministrazione in quanto alla gestione ed al funzionamento dell'intelligence nazionale, risulta problematico come le suggestioni avanzate in quest'ultima sede possano conciliarsi con un ruolo del Parlamento che possa essere limitato al solo controllo esterno (in particolare, non si può negare come la scelta dei vertici delle Agenzie e del Dipartimento afferisca all'esercizio a livello più alto della potestà di indirizzo della politica di sicurezza nazionale, e pertanto, dovrebbe come tale essere scevra da indebite interferenze parlamentari, fatta salva una valutazione politica *ex post* sull'operato dei nominati e la determinazione delle conseguenze politiche che dovrebbero pertanto ricadere sul Governo). In aggiunta ed a conclusione di ciò, si deve ammettere che la presenza di un meccanismo di improcedibilità concepito nei termini sopra

[264] Aa. Vv. (2012). Le informazioni per la sicurezza in un sistema democratico. *Quaderni di intelligence, 1*, in particolare le p. 33-35.

indicati non sembrerebbe a prima vista manifestare elementi di particolare problematicità, data la valenza eminentemente politica della decisione delle Camere, fatta salva la necessità di considerare innanzitutto le criticità che l'applicazione del modello di cui la citata legge costituzionale ha presentato nel corso degli anni, e, in secondo luogo, le particolari questioni che inevitabilmente sorgerebbero nei rapporti con l'Autorità Giudiziaria.

Nel periodo più recente, tuttavia, vi sono alcuni Autori[265] che hanno percepito con maggiore chiarezza lo scostamento che la prassi del funzionamento del Copasir ed il rapporto tra Esecutivo e assemblee legislative hanno subito, se confrontate con l'assetto normativo e di principi rilevante. In particolare, risulta in modo evidente dalla prassi come il Comitato Parlamentare abbia sviluppato una certa elasticità, fondando il proprio atteggiamento su una rinnovata consapevolezza di sé e dell'importanza fondamentale ed irrinunciabile del proprio ruolo, non solo esercitando le proprie funzioni con continuità e sistematicità, ma anche operando quale elemento di raccordo e dialogo privilegiato tra il Governo ed il resto del Parlamento, anche in modo pienamente conforme allo spirito della riforma. Il Copasir, infatti, ha in numerose occasioni assunto un atteggiamento propositivo nei confronti delle iniziative del Governo, dando vita ad un rapporto interistituzionale volto alla massima cooperazione[266] in un contesto così delicato per la vita del Paese, tanto da rinsaldare l'idea di sistema posta alla base dell'intervento del 2007. Tuttavia, ad una più attenta analisi dei documenti attestanti l'attività del Copasir, in particolar modo delle Relazioni approvate dallo stesso, vi sono degli indizi dai quali è possibile desumere segnali di indebolimento di tale equilibrio istituzionale, determinando un pericolo di invasione di campo da parte del Parlamento all'interno di competenze e attribuzioni che spetterebbero ad altri organi ed autorità. Sebbene, allo stato attuale, risulti inopportuno parlare di rottura dell'equilibrio istituzionale, la rideterminazione in rigorosi termini giuridici dell'ambito di pertinenza di ciascuna istituzione afferente al sistema, tuttavia, risulta oggi più che mai necessaria, poiché permette, prima di tutto, di riportare chiarezza all'interno dell'ordinamento, in secondo luogo, di prevenire conflitti tra i vari autori coinvolti, ed infine di facilitare, riportando il Copasir in una posizione di necessaria equidistanza rispetto al Sistema (al quale, è opportuno ricordare, rimane e deve rimanere esterno) la stessa opera di sorveglianza parlamentare. Alcune tracce della tendenza appena citata sono presenti anche all'interno dei più recenti interventi normativi in materia, in particolar modo nel cosiddetto decreto "Aiuti-bis", nella parte in cui si è potenziata la capacità di azione dell'AISE all'estero secondo le modalità stabilite da un decreto del Presidente del Consiglio emesso ai sensi dell'art. 43 l. n. 124/2007[267], ma trovano evidenze particolarmente

---

[265] Perrone, A. *op. cit.*

[266] Presidenza del Consiglio dei Ministri (2016). *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza,* p. 7.

[267] Tale riforma, oggi contenuta all'art. 42-sexies del citato decreto, non solo vede il Copasir coinvolto in modo rilevante sia in sede consultiva che in sede informativa, dato che il Comitato deve essere informato a cadenza semestrale delle operazioni condotte dall'AISE ai sensi della presente disciplina, ma ha visto l'organismo di controllo parlamentare particolarmente partecipe anche nella formazione della norma, come dimostra la relazione approvata il 19 agosto 2022, all'interno della quale si stabilisce espressamente che "nello specifico, tramite una puntuale

consistenti nel periodo di particolare emergenza che ha caratterizzato la metà del decennio appena trascorso e che ha visto un aumento grave e destabilizzante la violenza terroristica di matrice islamica: in tale contesto, infatti, il Comitato Parlamentare ha giocato un ruolo di primo piano nella discussione attinente alla legislazione antiterrorismo[268], in particolar modo dei già citati decreti legge 7/2015 e 174/2015. In modo più specifico, nel secondo caso il Copasir si dimostrò favorevole all'ampliamento delle proprie prerogative previste nel testo normativo citato, acquisendo, tra le altre cose, nuove competenze consultive (attinenti all'impiego di contingenti delle Forze Speciali della Difesa in contesti di operazioni all'estero di cui all'art. 7-bis e, come previsto da riforma successiva, alle misure di intelligence e contrasto in ambito cibernetico di cui all'art. 7-ter) che toccano direttamente il potere attribuito al Presidente del Consiglio (la norma appena citata indica, infatti in modo espresso l'art. 1 co. 3 della legge di riforma) di coordinamento delle politiche di informazione, e sicurezza, di impartire direttive e di determinare l'organizzazione ed il funzionamento del Sistema, affiancandosi in tale ruolo allo stesso CISR, prevedendo (al sesto comma di entrambi gli articoli appena citati) che lo stesso Comitato Parlamentare producesse, successivamente, un rapporto sull'efficacia operativa di questo "sottosistema" che egli stesso aveva contribuito ad introdurre e per il quale aveva partecipato attivamente al suo funzionamento. In tale occasione, come già rilevato in dottrina[269], si contribuì all'istituzionalizzazione ed all'affermazione di un sistema di cooperazione tra Parlamento e Governo che potesse giungere, almeno nei casi più gravi, a delle forme di condivisione della responsabilità politica dinnanzi al Parlamento. In questo frangente, tuttavia, deve essere rimarcato come tale conclusione rappresenti una degenerazione intollerabile in uno Stato democratico, sia perché testimonia una tendenza a frammischiare attribuzioni pertinenti a soggetti diversi anche alla luce dell'orientamento giurisprudenziale che il Giudice delle leggi afferma in modo invariato dal 1977, sia perché non presenta meccanismi chiari e precisi per la soluzione di conflitti tra Parlamento e Copasir, lasciando la determinazione degli stessi, dato che i singoli parlamentari, contrariamente al Governo, non possono essere "sfiduciati", agli equilibri politici di contingenza ed all'iniziativa personale degli organismi di presidenza degli stessi. Anche in relazione ad un altro tema di grande attualità e che si è avuto modo di analizzare in precedenza, vale a dire quello della *cybersecurity*, il

integrazione all'articolo 6 della legge n. 124 del 2007 – che annovera le funzioni assegnate all'AISE – si tratterebbe di consentire a tale Agenzia di impiegare proprio personale per lo svolgimento di attività di ricerca informativa ed operazioni all'estero e di prevedere, secondo modalità, condizioni e procedure che sarebbero previste in un apposito regolamento, una specializzazione di tali contingenti proprio nel campo economico. Tale possibile intervento rafforzerebbe altresì la cornice di copertura dell'operatore impiegato all'estero dall'AISE per queste forme di attività ed operazioni". Così in: Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sull'attività svolta dal 10 febbraio 2022 al 19 agosto 2022, approvata dal Copasir nella seduta del 19 agosto 2022* (Doc. XXXIV, n. 12), p. 84-85.

[268] Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione annuale (attività svolta dal 1° ottobre 2014 al 31 dicembre 2015), approvata dal Copasir nella seduta del 4 febbraio 2016* (Doc. XXXIV, n. 3), p. 12-16.

[269] Malvicini, M. (2016). Sicurezza della Repubblica e forma di governo parlamentare. Il Rapporto tra presidente del Consiglio dei ministri e Copasir alla luce dei più recenti interventi legislativi (legge 11 dicembre 2015, n. 198). *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 9.

Comitato ha contribuito a trasmettere numerosi suggerimenti al Governo, non solo in relazione alle questioni che tale settore rappresenta per la democrazia e la protezione dei diritti dell'individuo, ma spingendosi persino a fornire consigli relativi alla struttura dell'architetture di protezione cibernetica, suggerendo che fosse composta da una "cabina di regia e di coordinamento unitaria con a capo il Presidente del Consiglio e di una precisa linea di comando sotto il controllo parlamentare" e comprensiva di un sistema "valutazione e certificazione nazionale per la verifica delle condizioni di sicurezza e l'assenza di vulnerabilità di prodotti, apparati e sistemi destinati ad essere impiegati per il funzionamento di reti, servizi ed infrastrutture critiche"[270], di certo adottando valutazioni che a prima vista sarebbero maggiormente coerenti con un organismo di elaborazione strategica quale il CISR[271] coadiuvato dal CISR tecnico, che non da parte di un organo di controllo parlamentare. In generale, anche i poteri affidati al Comitato dalla legge di riforma sono stati recentemente impiegati per scopi che già da una prima analisi vanno oltre il mero dettato letterale: in particolar modo, si deve registrare, come si è già avuto modo di mostrare, che la potestà consultiva del Copasir viene impiegata in modo molto consistente, ed anche al di là della misura che si potrebbe a prima vista determinare da un'interpretazione della Parte IV della legge di riforma. Oltre a ciò, lo strumento dell'audizione non è stato utilizzato ai soli fini conoscitivi, ma è risultato utile anche come mezzo attraverso cui raccogliere, dalle interazioni con parte dell'Esecutivo e dell'amministrazione, orientamenti e linee di indirizzo da poter discutere sia durante i colloqui con le dette autorità, sia in via successiva mediante lo scambio di missive e note sottoscritte dal il Presidente del Comitato e previamente concordate con il resto del consesso[272]. L'analisi delle relazioni presentate dal Copasir nel corso della XVIII Legislatura manifestano in maniera molto chiara la tendenza sopra descritta: durante questo periodo, il Copasir si è impegnato in un'attività inusitatamente proficua di relazione, giungendo a produrne nel numero totale di dodici. Alcune di esse sono state deliberate in ossequio all'obbligo imposto a tale organo di fornire una relazione annuale al Parlamento relativamente all'attività svolta, mentre altre riguardano aspetti di maggiore specificità e dettaglio, per il quale è stato ritenuto che uno studio più approfondito fosse necessario: queste ultime, in particolare, si presentano come molto ricche dal punto di vista contenutistico, elaborate dal punto di vista della complessità dei temi trattati, e frutto di uno sforzo commendevole da parte dei parlamentari del consesso. A

[270] Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica*. Relazione annuale (attività svolta dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2017), approvata dal Copasir nella seduta del 24 gennaio 2018* (Doc. XXXIV, n. 5), p. 11-12.

[271] Nelle parole del pref. Adriano Soi, che sintetizzano in modo limpido tanto la necessità di questo organo quanto il periodo di crisi che in questi anni ha vissuto: "Non è in alcun modo giustificabile che, a quanto risulta, il Cisr non sia mai stato convocato durante l'anno che abbiamo alle spalle per discutere dei problemi legati alla pandemia. Eppure è proprio lì, nel Cisr, che i ministri maggiormente impegnati nella definizione e nella cura degli interessi nazionali possono fornire al presidente suggerimenti utili o far emergere necessità informative essenziali per il perseguimento delle rispettive finalità istituzionali. Insomma: l'orchestra c'è, il Direttore deve solo salire sul podio". Così in: Soi, A (2021). Sicurezza nazionale. La soluzione ce l'abbiamo già. È il CISR. *Formiche.net*. Disponibile in: https://formiche.net/2021/03/sicurezza-nazionale-cisr-soi/ (consultato il 4 febbraio 2023).

[272] Perrone, A. *op. cit,* p. 12.

titolo di esempio, si possono indicare la relazione sulle politiche e gli strumenti per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica[273], la relazione attinente all'introduzione di un *app* di tracciamento da contagi da Covid-19[274], la relazione relativa alla tutela degli *asset* strategici nazionali[275], la relazione sull'impiego dei contratti secretati[276], le relazioni concernenti la sicurezza energetica del Paese in un contesto di transizione ecologica ed in quello informato dalle conseguenze del conflitto in Ucraina[277], la relazione sulla questione del dominio strategico dello spazio[278], ed infine la relazione sull'opportunità della costituzione di una struttura di difesa europea e di cooperazione con i servizi di sicurezza del continente[279]. Da una lettura dei documenti citati, risulta chiaro come il Comitato abbia adottato, in modo molto più incisivo rispetto a quanto avvenuto nelle precedenti Legislature, un atteggiamento volto a superare la limitazione del proprio ruolo alla mera attività di controllo, spostando quindi il proprio baricentro sulla propria potestà propositiva, anche dal punto di vista di un ulteriore aumento delle proprie prerogative. Rappresenta un esempio di quest'ultima tendenza la volontà di voler essere coinvolto per un parere da pronunciare sulla relazione presentata annualmente dalla Corte dei conti[280] in relazione alle attività di controllo preventivo sulla legittimità e regolarità dei contratti secretati e di controllo successivo sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione, nonché sulla legittimità dei decreti di secretazione delle procedure di gara o di affidamento che comportano l'accesso a informazioni con classifica "riservatissimo" o superiore, in modo tale da permettere al Comitato Parlamentare di "prospettare indicazioni e suggerimenti concreti nel settore dei contratti secretati le cui complesse e delicate implicazioni meritano di essere costantemente valutate, soprattutto

---

[273] Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sulle politiche e gli strumenti per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica, approvata dal Copasir nella seduta dell'11 dicembre 2019* (Doc. XXXIV, n.1).

[274] Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sui profili del sistema di allerta Covid-19, previsto dall'articolo 6 del decreto-legge n. 28 del 30 aprile 2020, approvata dal Copasir nella seduta del 13 maggio 2020* (Doc. XXXIV, n. 2).

[275] Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sulla tutela degli asset strategici nazionali nei settori bancario e assicurativo, approvata dal Copasir nella seduta del 5 novembre 2020* (Doc. XXXIV, n. 3).

[276] Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sulla disciplina per l'utilizzo di contratti secretati, anche con riferimento al noleggio dei diversi sistemi di intercettazione, approvata dal Copasir nella seduta del 21 ottobre 2021* (Doc. XXXIV, n. 5).

[277] Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sulla sicurezza energetica nell'attuale fase di transizione ecologica, approvata dal Copasir nella seduta del 13 gennaio 2022* (Doc. XXXIV, n. 7) e *Relazione sulle conseguenze del conflitto tra Russia e Ucraina nell'ambito della sicurezza energetica, approvata dal Copasir nella seduta del 27 aprile 2022* (Doc. XXXIV, n. 9).

[278] Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sul dominio aerospaziale quale nuova frontiera della competizione geopolitica, approvata dal Copasir nella seduta del 7 luglio 2022* (Doc. XXXIV, n. 10).

[279] Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sulle prospettive di sviluppo della Difesa comune europea e della cooperazione tra i servizi di intelligence, approvata dal Copasir nella seduta del 28 luglio 2022* (Doc. XXXIV, n. 11).

[280] Art.162 co.5 d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50, (Codice dei contratti pubblici). Nella sua formulazione originaria, tale relazione doveva esser presentata al Parlamento, mentre a seguito delle modifiche operate con il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, tale onere informativo è stato spostato sul Copasir.

nell'ottica della tutela della sicurezza nazionale e della difesa degli interessi strategici del Paese"[281], anche se si deve rilevare come i membri del Comitato siano già giunti a proporre varie modifiche alla legge di riforma anche in occasione del decennale dalla sua approvazione, agendo nella loro "duplice veste di legislatori e titolari del potere di controllo e di vigilanza", e toccando elementi centrali e delicatissimi quali la possibilità di irrobustire e rendere più effettivo il diritto di accesso agli archivi dei servizi di informazione da parte dei membri del Copasir e di migliorare la tracciabilità documentale delle operazioni concluse, la previsione di un obbligo di motivazione in capo all'autorità destinataria dei pareri del Comitato qualora questa non intenda adeguarsi ai suggerimenti in tal sede espressi, la maggiore pregnanza del controllo parlamentare sulla contabilità, sulle nomine dei vertici delle Agenzie e del Dipartimento di coordinamento, sull'impiego garanzie funzionali, sulle attività economiche simulate, sull'utilizzo di identità di copertura[282], sulle intercettazioni preventive, sull'accesso agli archivi informatici delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti eroganti servizi di pubblica utilità, ed infine il rafforzamento dei poteri dell'Ufficio Ispettivo, e persino l'opportunità di un mutamento nel sistema di gestione, di organizzazione e di maggiore specializzazione del Sistema[283]. In aggiunta a ciò, si deve comunque tenere a mente che quando il Comitato presenta indagini approfondite su questioni attuali e fondamentali per il Paese quali il recente sviluppo del quadro geopolitico mondiale e la cooperazione militare e di intelligence a livello europeo, e quando tratta di temi di elevata complessità tecnica come la sicurezza energica, anche dal punto di vista infrastrutturale, la tenuta del sistema di sicurezza informatica e cibernetica, e l'evoluzione delle nuove tecnologie, intende chiaramente rigettare un'interpretazione della legge del 2007 che sia (ad opinione dello stesso Copasir) eccessivamente limitante per lo svolgimento delle sue attribuzioni, e quindi proporsi quale interlocutore privilegiato del Governo e quale soggetto istituzionale pienamente legittimato ad incidere sulla determinazione delle questioni e delle strategie di sicurezza nazionale[284], producendo atti che, tuttavia,

---

[281] Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sulla disciplina per l'utilizzo di contratti secretati, anche con riferimento al noleggio dei diversi sistemi di intercettazione, approvata dal Copasir nella seduta del 21 ottobre 2021* (Doc. XXXIV, n. 5), p. 10.

[282] Di grande rilevanza ha assunto la recente modifica, introdotta dal decreto "Aiuti-bis" ed il cui regolamento attuativo è stato approvato dal Primo ministro maro Draghi il 5 ottobre 2022, delle operazioni sotto copertura all'estero, sulle quali il Copasir aveva, nella relazione del 19 agosto 2022, suggerito un'implementazione. Fino a tempi molto recenti, infatti, gli operatori dell'AISE dovevano essere accreditati presso le ambasciate italiane all'estero, rendendo la loro azione poco incisiva, stanti anche i limiti di legge loro imposti. Tale mutamento di regime, teso a rendere l'azione dell'AISE più incisiva ed efficiente, si dovrà scontrare con la tradizionale mancanza, presso i servizi italiani, di tradizioni operative che possano sfruttare a pieno le novità introdotte dalla riforma. Sul punto, Carrer, G. (2022). Operazioni sotto copertura. 007 italiani verso una svolta? *Formiche.net.* Disponibile in: https://formiche.net/2022/09/emendamento-gasparri-infiltrati-aise/ (consultato il 4 febbraio 2023).

[283] Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione annuale (attività svolta dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2017), approvata dal Copasir nella seduta del 24 gennaio 2018* (Doc. XXXIV, n. 5), p. 28-32 ed ancora Mosca, C. *op. ul. cit.* p. 95-98.

[284] Un passaggio dell'ultima relazione annuale prodotta dal Copasir, che pare opportuno riprodurre qui per intero, sintetizza in maniera cristallina il nuovo atteggiamento che il Comitato intende adottare: "Come già sottolineato, appare infatti indubbio che si è registrato un salto di

sebbene in molti casi rappresentino legittima espressione di un potere spettante al Parlamento ed ai suoi organi, in altri sembrerebbero riservati ad un'autorità afferente all'Esecutivo perché direttamente legati a questioni di determinazione del modo di gestire i servizi.

Al termine di questo breve paragrafo, possono essere avanzate delle prime conclusioni che cerchino di dare una motivazione a questo graduale assetto che, se non adeguatamente compreso e non riportato in un contesto di equilibrio tra funzioni di proposta (spettanti al Parlamento ed anche al Copasir in quanto organo di questo), di controllo (spettante al Comitato Parlamentare nell'esercizio delle sue prerogative, concepito nel suo ruolo di intermediario con l'Assemblea) e di gestione (di competenza dell'Esecutivo) dell'intelligence nazionale, rischia di sovvertire pericolosamente l'intera architettura di sistema. Anche se deve essere rigettata l'opinione per cui il controllo democratico della gestione dei servizi di informazione è di per sé una forma di cogestione ed una manifestazione degenere di "assemblearismo"[285], le ragioni di tale fenomeno sembrano doversi attribuire a due dimensioni diverse, le quali, come si è cercato di dimostrare nel presente elaborato, si intersecano reciprocamente e, in modo tanto più pericoloso quando la loro azione incontra l'inerzia delle istituzioni e dell'opinione pubblica, conformano inevitabilmente e continuamente l'ordinamento vigente, richiedendo una costante attività di vigilanza e studio delle stesse: la dimensione politica e quella giuridica. Alla prima afferiscono il graduale e quasi inesorabile rafforzamento dell'Esecutivo, il quale, in un contesto caratterizzato da gravi emergenze di diversa natura, viene posto in una posizione di centralità pressoché assoluta, senza che alla stessa, tuttavia, si accompagni sempre una consapevolezza istituzionale da parte degli altri due poteri dello Stato volta a garantire quell'equilibrio che, in uno Stato di diritto democratico e costituzionale, garantisce il corretto funzionamento degli apparati e mantiene il loro operato all'interno dei principi fondanti dello stesso. A testimonianza di tale cambiamento, pare opportuno sottolineare come anche l'attuale dottrina costituzionalista

---

qualità nella stessa azione di monitoraggio svolta dal Copasir che non può più essere limitata ad una registrazione e valutazione passiva delle situazioni e degli eventi che, di volta in volta, vengono portati all'attenzione di questo organo; se è vero che il tema della sicurezza, nella sue diverse angolazioni, occupa un posto di primo piano nell'agenda politica e nel dibattito sociale e se risulta altrettanto evidente che i pericoli presenti nella contemporaneità storica, sempre più globalizzata ed iperconnessa, hanno uno spiccato tasso di pervasività e variabilità, ne consegue che, nel raggio delle proprie prerogative, il Copasir possa e, in determinati casi, sia tenuto ad esercitare un costante ruolo propulsivo ed attivo, di sollecitazione e proposta nei confronti del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, interpretando le funzioni di controllo e di vigilanza in modo dinamico ed esteso. In questa prospettiva il Sistema di informazione per la sicurezza non è solo nella posizione del controllato né il Comitato si trova unicamente nella veste del controllore, come se entrambi questi attori si relazionassero entro la ristretta logica dei compartimenti stagni. In realtà, al contrario, si viene a creare una rete di interlocuzione di carattere istituzionale, di interscambio reciproco e continuo di analisi, previsioni ed informazioni che fortifica e legittima l'idea di un vero e proprio sistema a tutela della sicurezza del Paese." Così in: Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sull'attività svolta dal 10 febbraio 2022 al 19 agosto 2022, approvata dal Copasir nella seduta del 19 agosto 2022* (Doc. XXXIV, n. 12), p. 86-87.

[285] Tale pensiero è stato sostenuto anche in tempi non sospetti da Rodriquez, M. (1978). Segreto di Stato e servizi di sicurezza. *Diritto e società,* in particolare p. 177-182.

(recependo alcune suggestioni già avanzate verso la fine degli Anni Sessanta[286]) preferisca parlare non più di separazione di poteri (in particolare, Esecutivo-Legislativo e Governo-Parlamento), ma accantoni il principio di montesquiviana memoria per uno studio, maggiormente votato al realismo, del rapporto tra maggioranza e minoranza parlamentari (la stessa lettera sottoscritta da professori di diritto costituzionale rivolta alle Presidenze delle Camere in occasione del delicato passaggio di consegne dal senatore Volpi al senatore Urso alla presidenza del Copasir adottò questo approccio per elaborare la soluzione della questione). La seconda dimensione sopra indicata, invece, affonda le proprie radici su fonti di origine diversa: prima di tutto, deve essere notato come la riforma del 2007 contenga, già di per sé, delle norme che potrebbero prestarsi a delle interpretazioni ambigue. Queste, in particolare, sono l'art. 35 (nella parte in cui viene permesso al Copasir di formulare "proposte o segnalazioni su questioni di propria competenza", la quale presupporrebbe, per evitare un'indebita invasione di campo delle attribuzioni dell'Esecutivo, che i compiti del Comitato venissero determinati in maniera più analitica (come, del resto, già avviene per i soggetti afferenti al Sistema), oppure che queste siano quantomeno ricostruibili in modo preciso e che non dia adito a dubbi sull'estensione dei poteri dell'organo parlamentare. La seconda norma da prendere in considerazione, l'art. 32, sebbene presenti nella sua natura un'innegabile connotazione di intervento in questioni di carattere squisitamente gestorio dei servizi, risulta meno soggetta a degenerazioni rispetto al modello di equilibrio istituzionale che qui si sta delineando, in quanto prevede l'emissione di pareri non vincolanti e nelle sole occasioni stabilite dall'articolo (altra cosa è, come si è avuto modo di notare, constatare come a riguardo il Comitato esca dai propri confini). L'ultima questione interna alla legge del 2007 rilevante ai fini di questa analisi è rappresentata dall'art. 30, norma di assoluta centralità in relazione alla determinazione delle attribuzioni del Comitato, in particolare nel suo primo comma, laddove prevede che il Copasir eserciti il proprio controllo sistematico e continuativo sulla conformità dell'attività del Sistema alla "Costituzione", alle "leggi" e all'"esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni" (co. 2): proprio tale ultimo termine di paragone risulta assai problematico, poiché, nonostante vi siano tentativi in dottrina di determinare una definizione astratta (ma non aprioristica) di concetti quali "sicurezza nazionale" o "Stato-comunità", che risultano di importanza fondamentale per la sopravvivenza e la stessa determinazione del concetto di "Stato", la loro fissazione in termini concreti ed adatti al contesto storico, politico e culturale che una determinata collettività si trova a vivere spetta in primis a coloro che detengono il potere esecutivo, *ergo* al Governo[287]. Risulta impossibile,

---

[286] Vedasi, in particolare, le opere citate di Giuliano Amato e di Giuseppe Ugo Rescigno.

[287] Camilli, E. (2014). *Sicurezza nazionale: tra concetto e strategia*. Tratto da: sicurezzanazionale.gov.it: https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/approfondimenti/sicurezza-nazionale-tra-concetto-e-strategia.html (consultato il 4 febbraio 2023), e ancora Neri, C. *op. cit.* p. 7-9. Il *Glossario di Intelligence*, pubblicato sul sito web dei servizi italiani, definisce in modo esaustivo il concetto di "sicurezza nazionale" come "Condizione in cui ad un paese risultino garantite piene possibilità di sviluppo pacifico attraverso la salvaguardia dell'intangibilità delle sue componenti costitutive, dei suoi valori e della sua capacità di perseguire i propri interessi fondamentali a

da un punto di vista meramente logico, che il controllo operato da un organo parlamentare a ciò demandato possa qualificarsi come di stretta legittimità, quando uno dei criteri sulla base dei quali operare tali valutazioni non è preventivamente determinabile in modo oggettivo. Tale ambiguità di fondo può spingere il Parlamento ed il Comitato Parlamentare di controllo ad elaborare una nozione separata di sicurezza nazionale, potenzialmente aumentando situazioni tanto di conflitto interistituzionale quanto di scarsa chiarezza nella ripartizione dei compiti degli stessi. Sul punto, il costante orientamento del Giudice delle leggi fatica a proporre una soluzione a questa aporia: la continua affermazione di una necessaria quanto condivisibile separazione tra il Presidente del Consiglio, cui spetta la gestione della sicurezza nazionale, e l'assemblea rappresentativa degli elettori, cui viene affidata l'attività di sorveglianza politica, risulta fallimentare sotto una duplice prospettiva: da un lato, tale atteggiamento ha condotto ad una difesa "pervicace"[288] ed a tratti ingiustificata dei poteri speciali del Governo (soprattutto in tema di segreto di Stato) che ha ridimensionato i contrappesi volti ad impedire un loro impiego in contraddizione con i principi dello Stato democratico, dall'altro non ha saputo né valorizzare a pieno il ruolo del Parlamento quale "collettore" di responsabilità politica, né porre dei limiti (anche perché, ad onor del vero, non se ne è mai presentata l'occasione) all'intervento parlamentare in materia di sicurezza nazionale salvaguardando il nucleo fondamentale delle attribuzioni governative ex art. 95 Cost. Molte di queste

---

cospetto di fenomeni, condotte ed eventi lesivi o potenzialmente tali. È un bene costituzionale che gode di tutela prioritaria. A tale dimensione "oggettiva" del concetto di sicurezza nazionale ne viene spesso affiancata una "soggettiva", che indica la percezione, da parte dei cittadini, della capacità dello Stato di tutelare sé stesso, la propria popolazione ed i propri interessi impiegando gli strumenti del potere nazionale (politici, economici, diplomatici, militari, informativi, etc.). Comunque si intenda definirla, la nozione di sicurezza nazionale – e quella, connessa, di interesse nazionale – mantiene in ogni caso una forte caratterizzazione dinamica, risultando legata tanto al grado di maturità del paese cui si riferisce quanto al contesto storico: ne costituisce esempio la rilevanza strategica assunta dai concetti di sicurezza economico-finanziaria e di sicurezza ambientale. Un'elencazione meramente indicativa degli elementi che rientrano nell'ambito della sicurezza nazionale – e sono come tali, oggetto di tutela ad opera del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica – deve senz'altro includere l'indipendenza, l'integrità e la sovranità della Repubblica, la comunità di cui essa è espressione, le istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento, la personalità internazionale dello Stato, le libertà fondamentali ed i diritti dei cittadini costituzionalmente garantiti nonché gli interessi politici, militari, economici, scientifici ed industriali dell'Italia". Come si può ben comprendere, tale nozione richiede sempre e comunque un'attività di integrazione e progressiva elaborazione da parte del potere esecutivo. Per quanto concerne invece il concetto di Stato-comunità, sebbene questo possa definirsi quale insieme dei soggetti che vivono all'interno del territorio di uno Stato, indipendentemente dall'estrazione sociale, opinione politica, religione, genere di appartenenza, provenienza, cittadinanza ecc., proprio il delicato processo di riconoscimento e valorizzazione delle singole componenti dello Stato (inteso in un'accezione così ampia), che permette la ricostruzione della complessità insita in un ordinamento di matrice multiculturale come quello italiano, deve trovare il proprio esecutore principale nel Governo, incaricato di farsi interprete delle istanze provenienti in tal senso dall'intera società nazionale.

[288] Tale espressione è stata impiegata da Orlandi a commento della sentenza n. 40/2012 della Corte costituzionale, e sebbene la riflessione dell'Autore si concentri soprattutto sugli aspetti penalistici della vicenda, essa delinea in modo molto chiaro il senso di delusione che quella pronuncia suscitò nella maggior parte della dottrina. Sul punto, Orlandi, R. (2012). Una pervicace difesa del segreto di Stato. *Giurisprudenza costituzionale, 57(III),* p. 2327-2333.

conseguenze trovano la loro origine in una questione di matrice costituzionale, data la naturale ambiguità che circonda l'attribuzione della funzione di indirizzo politico tra potere legislativo e potere esecutivo: tralasciando per un istante gli aspetti più problematici della questione, che meriterebbero un'autonoma e ben più approfondita riflessione, non si può ad ogni modo dimenticare che il principio che, ad esempio, permette al Governo di porre la questione di fiducia, provocando l'esercizio di quello che risulta essere lo strumento più potente a disposizione del Parlamento nella determinazione dei propri rapporti con l'Esecutivo, si appresta a divenire, dato il sempre frequente ricorso a tale istituto, l'altra faccia della medaglia della stessa valutazione parlamentare della responsabilità politica derivante dell'esercizio della potestà governativa di cui all'art. 95 Cost., contribuendo a creare un vero e proprio rapporto di condivisione del potere di indirizzo politico tra le due istituzioni afferenti ai due diversi poteri dello Stato coinvolti[289].

In un contesto del genere, come si può ben comprendere, aumenta esponenzialmente il rischio, da una parte, che si concretizzino i pericoli, già ravvisati da una parte minoritaria della dottrina, che il Copasir divenga un organo autoreferenziale e separato dal *plenum* da cui proviene[290], e dall'altra che il suo potere assuma una conformazione "a geometria variabile", vittima tanto dalle sempre mutevoli relazioni politiche tra soggetti dell'ordinamento quanto dell'attivismo dei suoi singoli membri: pertanto, oggi più che mai risulta necessario un attento studio dell'evoluzione delle prassi del Copasir e delle loro prospettive di mutamento.

---

[289] In termini favorevoli al riconoscimento di tale condivisione del potere di indirizzo politico e, di riflesso, amministrativo, Mazzoni Honorati, M. L. (1999). *Lezioni di diritto parlamentare*. Torino: Giappichelli, p. 391, *contra* Mannino, A. (1973). *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento.* Milano: Giuffrè, p. 47-77.

[290] Tale impressione risulta ulteriormente aggravata dalla constatazione che, con la riforma del 2007, i poteri di controllo del Comitato abbiano subito un rafforzamento al quale, tuttavia, non è stato fornito un sufficiente intervento del *plenum* a controbilanciare tali facoltà (esempio paradigmatico in tal senso è l'assenza del coinvolgimento diretto di quest'ultimo nel procedimento di cui all'art. 34 l. n. 124/2007, così come l'"isolamento" operato in materia di segreto di Stato e *supra* menzionato). Così in Rinaldi, E. *op cit,* p.183-192.

CAPITOLO 2: IL CONTROLLO DEMOCRATICO DEI SERVIZI IN GERMANIA E NEL REGNO UNITO

2.1 I servizi di informazione e sicurezza nella Repubblica Federale Tedesca

L'attuale ordinamento dell'intelligence in Germania[291] ha mantenuto i medesimi connotati di origine, risalenti agli anni immediatamente successivi alla fondazione della stessa Repubblica federale: infatti, sebbene numerose riforme si siano succedute negli anni, ancora oggi permane la struttura tripartita composta da un Servizio Federale delle Informazioni (*Bundesnachrichtendienst*: BND[292]), un Ufficio Federale per la Protezione della Costituzione (*Bundesamt für Verfassungsschutz*: BfV[293]) ed infine, un Servizio di Controspionaggio Militare (*Militärischer Abschirmdienst*: MAD[294]), quest'ultimo istituito il 30 gennaio 1956 e posto sotto la direzione ed il controllo amministrativo del Ministero federale della Difesa, e che assume competenza in relazione alla protezione delle forze armate tedesche sia contro l'attività di spionaggio militare posta in essere dai servizi stranieri che contro le attività eversive dell'ordinamento costituzionale stabilito che provengano dall'interno delle stesse. Il coordinamento dell'attività di tali organismi spetta al *Beauftragter für die Nachrichtendienste des Bundes,* carica istituita in seno al Cancellierato e che spetta in automatico al soggetto posto a capo dell'amministrazione dello stesso, denominato *Chef des Bundeskanzleramtes* (ChefBK). Il primo servizio preso in considerazione[295], il BND, istituito a partire dalla cosiddetta *Organisation Gehlen[296]* è stato fondato il

---

[291] Per una sua delineazione sintetica, vedasi Gusy, C. (2017). Aufbau und Organisation der Einzelnen Nacrichtendienste. In: Dietrich, J. H. & Eiffler, S. R., *Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste.* Stuttgart: Boorberg, p. 331-345, ancora Engelhart, M., & Arslan, M. (2020). *Security Architecture in Germany*. Freiburg in Breisgau: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Forschungsgruppe "Architektur des Sicherheitsrechts" (ArchiS).

[292] Sito ufficiale: https://www.bnd.bund.de/DE/Home/home_node.html (consultato il 4 febbraio 2023).

[293] Sito ufficiale: https://www.verfassungsschutz.de/DE/home/home_node.html (consultato il 4 febbraio 2023).

[294] Pagina web ufficiale consultabile presso: https://www.bundeswehr.de (consultato il 4 febbraio 2023). Per un commento sulla sua struttura, vedasi Siems, T. (2014). Gesetz über den Militärischen Abschiermdienst (MAD-Gesetz – MADG). In: W. R. Schenke, K. Graulich, J. Ruthig, *Sicherheitsrecht des Bundes. BPolG, BKAG, ATDG, BVerfSchG, BNDG, VereinsG*. München: C. H. Beck, p. 1305-1347.

[295] Per una sintetica ma esaustiva ricostruzione storica del BND, oltre che ad un'approfondita analisi della struttura di questo servizio, sebbene aggiornata la 2014, vedasi Gusy, C. (2014). Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz – BNDG). Vorbemerkungen. In: W. R. Schenke, K. Graulich, J. Ruthig, *Sicherheitsrecht des Bundes. BPolG, BKAG, ATDG, BVerfSchG, BNDG, VereinsG*. München: C. H. Beck, p. 1261-1303. Di grande interesse sono le pubblicazioni della Commissione indipendente di studiosi per la ricerca sulla storia del BND (*Unabhängige Historikerkommission zur Erforschung der Geschichte des Bundesnachrichtendienste*), reperibili in: http://www.uhk-bnd.de/ (consultato il 4 febbraio 2023).

[296] dal nome del generale tedesco, poi primo Presidente del servizio in questione, la cui opera di costruzione di una rete spionistica nazista sul fronte orientale suscitò l'interesse degli Stati Uniti a fini antisovietici. L'Organizzazione Gehlen fu poi sostituita dal *Bundesnachrichtendienst* con *Kabinettbeschluss* dell'11 luglio 1955, accorpato in via definitiva in seno alla Cancelleria federale.

1° aprile 1956, ed è attualmente disciplinato da una legge federale[297] che trova la sua base giuridica agli articoli 73 par. 1 n. 1 e 87 par. 3 della Costituzione federale (*Grundgesetz*: GG), attributiva della competenza al *Bund* concernente i servizi di sicurezza estera. Tale legge, tuttavia, è coadiuvata da altre due leggi federali (la Legge che limita la *privacy* nei settori della corrispondenza, delle poste e delle telecomunicazioni[298] e la Legge sulle condizioni e sulla procedura dei controlli di sicurezza della Federazione e sulla protezione delle informazioni classificate[299]), le quali trattano di aspetti specifici (la riservatezza e la tutela del segreto) che vengono regolarmente coinvolti nelle attività poste in essere dagli organi di intelligence, e la cui delicatezza necessita un bilanciamento particolarmente ponderato da parte del legislatore federale. Il BND (il cui quartier generale si trova a Berlino e a Pullach, in Baviera) si costituisce come il servizio dedicato all'organizzazione di operazioni di intelligence all'estero (anche per le questioni militari), e dipende funzionalmente dal Cancelliere (§ 1 BNDG), a cui è attribuito anche il controllo amministrativo (tramite l'*Abteilung 7*) sulla legalità delle azioni intraprese dal servizio in questione e sull'efficienza del suo operato[300]. I suoi compiti consistono nel monitoraggio e nella raccolta di informazioni a partire da contesti esterni ai confini nazionali dai quali può provenire una minaccia per il Paese, la sua sovranità e la sua autodeterminazione, in modo tale da poterla prevenire e disinnescare in tempo, e non può mai agire in qualità o con poteri che la legge attribuisce agli organi di polizia[301]. Il criterio mediante il quale il BND è chiamato ad operare è quello di

---

[297] Legge sul servizio di informazione federale (*BNDG vom 20. Dezember 1990*).

[298] *Gesetz über die Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis* vom 26. Juni 2001 (*Artikel 10-Gesetz*). Le forme di restrizione della riservatezza previste da tale legge possono essere impiegate solo a tutela dell'ordinamento democratico e costituzionale, della sicurezza della Repubblica e delle singole unità federali, nonché a protezione delle truppe NATO stazionate nel territorio tedesco (§ 1 Abs. 1 *G 10 Gesetz*), e possono realizzarsi attraverso iniziative rivolte contro un individuo o gruppi di individui (*individuelle Beschränkungen*) oppure coinvolgere l'intero traffico di corrispondenza e comunicazione che passi per un determinato canale (*strategische Beschränkungen*: queste possono essere poste in essere dal BND nei casi di significativo pericolo di commissione di atti di terrorismo internazionale, proliferazione, spaccio di droga e sostanze stupefacenti pesanti, riciclaggio di denaro internazionale e per importi significativi, oppure quando tali misure siano necessarie alla protezione di una persona all'estero la cui integrità fisica o sopravvivenza sia messa in pericolo) in presenza di presupposti particolarmente gravi, in seguito ad una valutazione di proporzionalità e necessità, ed infine prima che si renda necessaria l'applicazione degli istituti di diritto penale.

[299] *Sicherheitsüberprüfungsgesetz - SÜG*, vom 20. April 1994.

[300] Per una disamina della questione generale del controllo amministrativo dei servizi, caratterizzato per il fatto di poter avvenire, conformemente alla propria natura, *ex ante* e di coinvolgere in particolar modo aspetti attinenti all'efficienza, all'efficacia ed all'economicità dell'operato dei servizi, prima ancora che la legittimità e la legalità dello stesso, vedasi Heiß, G. (2018). Schnittstellen zwischen Aufsicht und parlamentarischer Kontrolle von Nachrichtendienste. In: Dietrich, J. H., Gärditz, K. F., Graulich, K., Gusy, C. & Warg, G. (Hrgs.), *Nachrichtendienste im demokratischen Rechtstaat.* Tübingen: Mohr Siebeck, p. 45-54. Per una disamina nel dettaglio, Eiffler, S. R. (2017). Exekutivkontrolle (Ministerielle Fachaufsicht und Koordinierung). In: Dietrich, J. H. & Eiffler, S. R., *Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste.* Stuttgart: Boorberg, p. 1499-1532.

[301] Nell'ordinamento tedesco vale il principio del *Trennungsgebot*, secondo il quale le funzioni svolte dalle forze di polizia e quelle demandate ai servizi di informazione e sicurezza devono essere separate per quanto riguarda la base giuridica del loro operare, l'organizzazione, le

"stretta prevenzione": in forza di ciò, nessuna valutazione di connotazione legale attinente alla presunta antigiuridicità o pericolosità di una condotta, che sia caduta sotto la percezione degli organismi di intelligence estera, può essere presa in considerazione dal servizio di sicurezza nell'esercizio delle sue funzioni (operare in senso contrario, di fatto, contrasterebbe con il mandato attribuito allo stesso BND), quanto esclusivamente la sua mera rilevanza dal punto di vista della sicurezza della nazione. Per concludere questa succinta presentazione del servizio di informazione federale, è quantomai opportuno citare l'importante riforma del 2016[302]: questa, oltre ad aver approntato una migliore protezione per gli informatori del BND, ad aver autorizzato le attività di spionaggio in seno all'Unione Europea ed agli Stati membri qualora ciò sia necessario al fine della tutela della sicurezza dello Stato (lo spionaggio industriale è tuttavia esplicitamente vietato dall'art. 1 co. 5 della legge di riforma) ed ad aver permesso la cooperazione con i servizi stranieri per il perseguimento di obiettivi comuni, ha infine stabilito che il controllo delle reti di comunicazioni internazionali fosse sottoposto all'autorizzazione del Cancelliere, e che il BND fosse sottoposto alla sorveglianza di un comitato indipendente (indicato come *Unabhängiges Gremium*) costituito presso il supremo Tribunale federale (*Bundesgerichtshof*: BGH) e composto da quattro giudici del Tribunale federale (tra i quali dovevano essere nominati il Presidente del comitato, un membro aggiunto e due membri supplenti) e da due procuratori federali (uno dei quali doveva rivestire il ruolo di membro aggiunto, mentre il secondo doveva rientrare tra i membri supplenti), chiamato a vigilare sulla necessità e sulla legalità delle autorizzazioni concesse dal Cancelliere alle attività di raccolta di informazioni provenienti da reti di comunicazione situate all'estero e concernenti soggetti stranieri (*Ausland-Ausland Fernmeldeauklärung*). A partire dal 1° gennaio 2022[303], l'*Unabhängiges Gremium* è stato sostituito dal Consiglio indipendente di controllo (*Unabhängiger Kontrollrat*[304], disciplinato dai §§ 40 ff. BNDG), comportando un rafforzamento consistente dei suoi poteri di vigilanza (ciò al fine di adattarsi ad una decisione sul punto del Tribunale Costituzionale tedesco[305], la quale richiama espressamente la necessità che le intercettazioni strategiche di comunicazioni

---

funzioni loro attribuite ed infine l'aspetto informativo. Sebbene la Costituzione tedesca non contenga una manifesta espressione di tale principio, la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* lo ha impiegato in alcune sue decisioni, riferendosi ai principi dello Stato di diritto, della natura federale dell'ordinamento tedesco e della protezione dei diritti fondamentali, riconoscendo anche l'assenza di un principio comparabile all'interno di altri ordinamenti di matrice democratica e liberale (*Beschluss des Zweiten Senats vom 28. Januar 1998 - 2 BvF 3/92 - BVerfGE 97, 198*).

[302] *Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes* vom 23. Dezember 2016. Per un commento alla stessa, comprensiva di una descrizione del complesso quadro politico-istituzionale che ha portato alla sua approvazione e per una presentazione delle questioni ancora rimaste aperte, vedasi Wetzling, T. (2017). Germany's intelligence reform: More surveillance, modest restraints and inefficient controls. *Stiftung neue Verantwortung policy brief.* Berlin.

[303] Con l'entrata in vigore della Legge di modifica della BNDG, rubricata *Gesetz zur Änderung des BND-Gesetzes zur Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sowie des Bundesverwaltungsgerichts* vom 19. April 2021.

[304] Sito ufficiale: https://ukrat.de/DE/Home/home_node.html (consultato il 4 febbraio 2023).

[305] *Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 - BVerfGE 154, 152.*

estero-estero, lo scambio di dati anche con autorità nazionali e la collaborazione con servizi di intelligence stranieri debbano essere sottoposte ad un controllo di legittimità continuo e proveniente da un organo terzo che svolga un controllo di carattere para-giurisdizionale e amministrativo), nonché un mutamento nella sua composizione, che ora comprende sei membri eletti dal *Parlamentarisches Kontrollgremium* su proposta del Presidente del Tribunale federale e del Presidente del Tribunale amministrativo federale (*Bundesverwaltungsgericht*: BVerwGe) e nominati dal Capo di Stato tra i giudici dei rispettivi organi giudiziari. Il controllo che tale organo è chiamato a svolgere viene effettuato tramite due sottocomitati, il cui primo (*Gerichtsähnlicher Kontrollorgan*) esercita un controllo (anche e soprattutto preventivo) di legittimità di natura para-giurisdizionale delle operazioni di captazione di comunicazioni estere, mentre il secondo, di supporto al primo effettua controlli per tutti quegli aspetti che non ricadono nella competenza del primo organo di controllo e per il controllo dell'implementazione dei provvedimenti emanati dal *Gerichtsänlicher Kontrollorgan*. All'*Unabhängiger Kontrollrat* sono poi affidati poteri particolari, quali la possibilità di richiedere la trasmissione di atti, documenti e dati raccolti e prodotti dal BND, la facoltà di entrare in ogni tempo negli uffici e nei luoghi adibiti all'espletamento di attività informative, nonché di effettuare accessi nei sistemi informativi e tecnici adoperati dal BND, ed infine di sentire o richiedere risposte scritte a questioni presentate a collaboratori del servizio di sicurezza estero. Qualora in sede di controllo amministrativo emergano delle irregolarità, l'organo deputato allo stesso potrà manifestare le proprie rimostranze, le quali, se non troveranno adeguato soddisfacimento entro certo un termine prestabilito dalla legge, queste potranno essere trasmesse al Cancelliere federale ed all'organismo interno adibito al controllo para-giurisdizionale, i quale adotterà una decisione finale a riguardo. Per quanto concerne il MAD ed il BfV, non è ad oggi previsto un controllo di questo tipo.

Il secondo servizio tedesco citato, il BfV[306] (la cui sede centrale si trova a Colonia), è stato il primo servizio della neonata Repubblica federale tedesca ad essere costituito il 7 novembre 1950. Sebbene il suo funzionamento e struttura trovino disciplina in leggi federali[307] e sebbene esso sia posto alle dipendenze e sottoposto al controllo amministrativo del Ministro dell'Interno[308] (tramite l'*Abteilung Öffentliche Sicherheit* ed il *Zentralabteilung*), il ruolo esercitato dal BfV a contrasto preventivo di attività (poste in essere all'interno del territorio tedesco) di spionaggio straniere, di sabotaggio, di eversione, di terrorismo politico, religioso o settario ed di altri pericoli per i quali vi sia ragione di ritenere che possa essere intaccata la sicurezza nazionale e la pacifica convivenza interna (in altre

---

[306] Roth, W. (2014). Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und er Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz – BVerfSchG). In: W. R. Schenke, K. Graulich, J. Ruthig, *Sicherheitsrecht des Bundes. BPolG, BKAG, ATDG, BVerfSchG, BNDG, VereinsG*. München: C. H. Beck, p. 1127-1260.

[307] Legge per la tutela della Costituzione (*BVerfSchG vom 20. Dezember 1990*), alla quale si devono aggiungere le già citate limitative del diritto alla riservatezza nelle comunicazioni postali nella corrispondenza e nelle telecomunicazioni e di disciplina della procedura dei controlli di sicurezza e di tutela del segreto.

[308] § 2 par. 1 BVerfSchG.

parole, per seguire la dizione letterale della sua denominazione, il servizio agisce a tutela della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale vigente) deve essere svolto in cooperazione con 16 *Länderverfassungsschutzämter*- o *Abteilungen*[309], o ancora con i competenti organismi dei Ministeri dell'Interno afferenti alle singole unità componenti la Federazione (si tratta della soluzione maggiormente adottata) i quali, essendo gestiti dai singoli Stati federati e trovando disciplina anche nel loro diritto interno, mantengono giurisdizione nel territorio di loro istituzione ed agiscono in posizione di autonomia rispetto al BfV. Tuttavia, al fine di migliorare la sinergia e la collaborazione tra gli enti competenti per l'intelligence interna, è stata approvata, nel 2015, la Legge sul miglioramento della collaborazione nell'ambito della tutela costituzionale[310]: nonostante il vasto ambito di libertà organizzativa concesso alle singole unità statali citate (autonomia di certo foriera di numerose differenze dal punto di vista del loro funzionamento) non si deve infatti dimenticare il fondamentale ruolo che la legge federale svolge per quanto concerne la fissazione di uno standard minimo di funzionamento, quantomai necessario al fine di garantire un'efficace coordinamento tra i diciassette diversi uffici di sicurezza interna operanti nella Repubblica tedesca. Il *Bundesamt für Verfassungsschutz* non può svolgere funzioni che siano dalla legge attribuite alle forze di polizia[311], considerata sia quale polizia giudiziaria che polizia di prevenzione. Ciò che caratterizza in modo rilevante la struttura dei servizi volti alla tutela della sicurezza interna della Germania, rendendoli non sovrapponibili con altre esperienze registrabili tra i Paesi occidentali, come già si è avuto modo di anticipare brevemente *supra*, risiede nel compito istituzionale, attribuito a tali organi, non solo di proteggere lo Stato tedesco dalle minacce che minano la sua integrità, e dai comportamenti violenti, estremistici e di sedizione che siano incompatibili con le regole del dialogo democratico ma anche da qualsiasi discostamento dai principi della Costituzione federale che sia operato all'interno della società civile secondo mezzi perfettamente leciti. Questo atteggiamento, testimone di una visione che assume come missione principale dell'ordinamento la tutela dei suoi fondamenti irrinunciabili (dignità umana, definita *unantastbar*, ossia "intoccabile" all'art. 1 GG, libertà personale, uguaglianza e libertà di voto, solo per citarne alcuni) hanno molto impegnato la dottrina tedesca[312], la quale si è sforzata di trovare un

---

[309] Art. 73 par. 1 n. 10 lett. b e c, Art. 87 par. 1 GG, e ancora § 1 BVerfSchG. I *Länder* di Baviera (Art. BazVSG, la legge bavarese sulla tutela della Costituzione) e Baden-Württemberg (§ 2 Abs. 1 LVSG BW, la legge del Baden-Württemberg sulla tutela della Costituzione) sono dotati di tali organismi. Per una disamina esaustiva sul tema, comprensiva di una presentazione dei sistemi di controllo esistenti presso i *Länder,* vedasi il rapporto del Servizio studi del *Bundestag* intitolato *Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Bund und Ländern* (aggiornato al 10 ottobre 2012).

[310] *Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes* vom 17. November 2015.

[311] § 2 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG, cfr anche §3 e § 8 Abs. 3 BVerfSchG.

[312] Per un esempio in tal senso, al quale si lega una riflessione critica in termini giuridici dei presupposti per l'esercizio delle proprie prerogative da parte del BfV, vedasi Murswiek, D. (2020). *Verfassungsschutz und Demokratie.* Berlin: Duncker & Humblot, *contra* Gärditz, K. F. (2019). *Die Alternative für Deutschland und der Verfassungsschutz.* Disponibile in: https://verfassungsblog.de/die-alternative-fuer-deutschland-und-der-verfassungsschutz/ (consultato il 4 febbraio 2023).

compromesso tra tale approccio di protezione e la libertà di autodeterminazione dei cittadini e del corpo elettorale, non sempre di agevole rinvenimento all'interno di una democrazia che, laddove alberga ancora il ricordo delle tragiche conseguenze della caduta della Repubblica di Weimar, ha assunto una connotazione di democrazia "bellicosa" (*streitbar*) o "fortificata" (*wehrhaft*). Tale sentimento di diffidenza, occorre precisare, ha pervaso per lungo tempo la stessa opinione pubblica tedesca, la quale inquietata non solo da quella "continuità" personale che ha visto uno degli uomini più abili dei servizi segreti militari nazisti costituire il nuovo sistema di intelligence estera nazionale con il supporto determinante degli Stati Uniti[313], o ancora memore dell'attività repressiva operata dal Ministero per la Sicurezza dello Stato (*Ministerium für Staatsicherheit*) della Germania orientale (DDR), nonché testimone di vari episodi giudiziari e di cronaca che hanno contribuito a tratteggiare l'attività dei servizi di informazione e sicurezza tedeschi con tinte fosche, ha spinto verso una riforma del sistema di protezione della sicurezza nazionale che potesse risultare compatibile con i principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano e democratico della Germania federale[314].

2.2 Il controllo parlamentare: in particolare, il *Parlamentarisches Kontrollgremium* e l'attività della *G-10 Kommission*

Nell'ordinamento della Repubblica Federale tedesca, caratterizzato fin dalle origini postbelliche da un impianto democratico e liberale, la funzione di controllo operata dall'assemblea parlamentare è stata assunta come uno dei pilastri del sistema costituzionale nazionale: il legame profondo che anche in tale contesto vincola Parlamento e Governo federale, infatti, intende assicurare, in modo non diverso dalle altre democrazie liberali, che tra questi due poteri dello Stato operi un sistema di *check and balances* volto ad evitare che uno di essi prevarichi nei confronti dell'altro, e ciò soprattutto alla luce della constatazione che il potere legislativo, qualora versi in una situazione di grave crisi come già si ebbe modo di constatare nella storia tedesca, sia maggiormente esposto al pericolo che l'organo esecutivo finisca per far proprie competenze ad esso non attribuite[315]. Il Governo federale, nella persona del Cancelliere, dei Ministri competenti alla direzione dei servizi di intelligence nazionali e il Gabinetto federale composto da tutti i Ministri sono responsabili dinnanzi al Parlamento per la legittimità, l'opportunità e la garanzia dell'efficienza e delle funzionalità dell'intelligence nazionale. Al fine di facilitare il controllo parlamentare in materia, sono istituite in

---

[313] Krieger, W. (2010). The German Bundesnachrichtendienst (BND): Evolution and Current Policy Issues. In: Johnson L. K. (ed.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford University Press, p. 790-805.

[314] Dörr, N. Zimmermann, T. (2007). Einleitung. In: *Die Nachrichtendienste der Bundesrepublik Deutschland.* Berlin: WVB, p. 9.

[315] In altre parole, con un'immagine piuttosto evocativa, il Governo stesso è "carne della carne del Parlamento" (*Fleisch vom Fleische des Parliaments*). Così in Zeh, W. (2001). Die parlamentarische Kontrolle der Regierung durch Mehrheit und Minderheit. In: Hufen, F. (Hrgs.). *Bundestaat – Parlament – Opposition. Symposium aus Anlaß des 60. Geburtstag von Prof. Dr. h.c. Hans-Peter Scheider.* Baden-Baden: Nomos Verlag, p. 41.

seno al *Bundestag* diversi organi a ciò deputati[316]. I primi a dover essere presi in considerazione sono i Comitati[317] di cui all'Art. 13 Abs. 6 GG ed al § 80 ZFdG (*Gesetz über das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter vom 30. März 2021*: legge doganale), rispettivamente competenti per la sorveglianza dell'impiego di tecnologie di intercettazione rivolte al domicilio della persona (inviolabile ai sensi dello stesso art. 13 GG) ai fini sia di intelligence che di prevenzione e repressione di reati particolarmente gravi[318], e (per quanto riguarda il secondo organo citato) per lo scrutinio delle procedure di trasferimento di informazioni raccolte dal *Zollkriminalamt* (l'ufficio doganale criminale tedesco), anche se quest'ultimo non risulta particolarmente significante per quanto concerne l'attività dei servizi di intelligence.

Oltre a ciò, tuttavia, il Parlamento tedesco, quale organo deputato tanto alla funzione legislativa quanto a quella di controllo sull'Esecutivo, è stato dotato di organismi speciali al fine di effettuare una valida ed efficiente opera di scrutinio dell'attività dei servizi di informazione federali. All'interno del *Bundestag*, infatti, sono istituite due commissioni previste a tal scopo, ed il cui modello, occorre ricordare, viene ripreso anche nella struttura delle assemblee dei *Länder* e nel rapporto tra queste ultime ed i governi delle singole unità federali componenti la Germania, ciascuna delle quali competente per degli aspetti specifici dell'attività di intelligence. La prima di queste, il Comitato di controllo parlamentare[319] (*Parlamentarisches Kotrollgremium*, indicato spesso con la forma abbreviata di PKGr, e che storicamente fu prima costituito come *Parlamentarische Vertrauensmännergremium* dal Presidente Konrad Adenauer nel 1956, con potestà di controllo limitata al BND e solo nel 1965 estesa anche agli altri due servizi di intelligence della Repubblica federale tedesca, venendo sostituito nel 1978 dalla *Parlamentarische Kontrollkommission*, primo organo parlamentare di

---

[316] Bartodziej, P. (2017). Parlamentarische Kontrolle. In: Dietrich, J. H. & Eiffler, S. R., *Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste*. Stuttgart: Boorberg, p. 1533-1606.

[317] Kumpf, T. (2014). *Die Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes.* Berlin: Verlag Dr. Kovac, p.160-164.

[318] L'Art. 13 Abs. 3 GG concerne l'utilizzo di apparecchiature acustiche di sorveglianza a fini repressivi, mentre il successivo Abs. 4, che concerne finalità di natura preventiva, richiede che la misura adottata ai sensi del comma appena citato sia prima di tutto autorizzata da un giudice, ed in secondo luogo sottoposta all'obbligo (adempito nei confronti del Comitato previsto all'Abs. 6 S. 2) di riferire del Governo, fatti salvi i poteri generali di controllo del *Bundestag.*

[319] Pagina web ufficiale in: https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/parlamentarisches_kontrollgremium (consultato il 4 febbraio 2023). Tale Comitato è disciplinato da apposita legge: *Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes - Kontrollgremiumgesetz - PKGrG* vom 29. Juli 2009. Per un'analisi di tale organo, vedasi Neumann, V. (2007) Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Deutschland. In: Dörr, N. Zimmermann, T., *Die Nachrichtendienste der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: WVB, p. 16-20. Per un commento alla legge, vedasi, Huber, B. (2014). Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz - PKGrG). In: W. R. Schenke, K. Graulich, J. Ruthig, *Sicherheitsrecht des Bundes. BPolG, BKAG, ATDG, BVerfSchG, BNDG, VereinsG*. München: C. H. Beck, p. 1463-1495, e ancora Singer, J. (2016). *Praxiskommentar zum Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes.* Berlin: Springer, e la dettagliata analisi di Friedel, A. (2019). *Blackbox Parlamentarisches Kontrollgremium des Bundestages.* Berlin: Springer.

controllo ad avere un fondamento di rango legislativo[320], il quale verrà poi infine riformato, conseguendo la denominazione attuale, nel 1999 ed ancora nel 2009), i cui membri sono nominati direttamente dal Parlamento federale a maggioranza dei suoi membri, selezionandoli tra gli stessi eletti al *Bundestag* (il quale è chiamato anche a stabilirne anche il numero, il funzionamento e l'approvazione, senza che tuttavia sia richiesto che la composizione dello stesso rispecchi la proporzione che i vari gruppi politici presentano presso l'Assemblea principale, data la natura piuttosto ristretta della sua composizione numerica, contrariamente a quanto avviene presso gli altri comitati che, nel diritto parlamentare tedesco, sono definiti *Auschüsse*, e fatta comunque salva la necessità di garantire un'adeguata rappresentanza all'opposizione secondo quanto desumibile dall'art. 38 Abs. 1 GG) all'inizio di ogni Legislatura, esercita una funzione di controllo generale sull'operato del BND, del BfV e del MAD, fino a quando, esaurita la durata della Legislatura, il *Bundestag* in composizione rinnovata non provvederà alla nomina dei nuovi membri del Comitato (§ 4 Abs. 4 PKGrG). Questo organismo di controllo, in particolare, seppur sia chiamato a svolgere la propria funzione senza che ciò vada ad incidere sul potere di controllo dell'Assemblea, dei suoi altri comitati e della *G-10 Kommission* (§ 1 Abs. 2 PKGrG) trova la propria base giuridica non solo nell'appena citata legge di disciplina, ma anche a livello costituzionale: al fine di radicare al più alto livello dell'ordinamento il diritto del Parlamento federale di controllare l'attività dei servizi di intelligence è stato introdotto con la *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* (Art. 45d) del 17 luglio 2009, su proposta di parlamentari appartenenti ai partiti di CDU/CSU (cristiano-democratici), SPD (socialdemocratici) e FDP (liberal-democratici), l'art. 45d GG, il quale, nonostante la formulazione molto breve[321] e sebbene la valenza costituzionale dell'attività di controllo dei servizi da parte del Parlamento trovasse già ancoraggi ben solidi nell'interpretazione della *Grundgesetz*[322], ha contribuito a rinnovare il rango del Comitato Parlamentare di Controllo e della sua attività di scrutinio, ponendosi ad ideale chiusura di un lungo percorso di progressiva legittimazione della stessa[323]. La carica di membro del

---

[320] Per un esaustivo resoconto di come venne trattata la complessa questione del controllo parlamentare e governativo dei servizi, in particolar modo del BND, nei primi ventitré anni di vita della Repubblica Federale Tedesca, vedasi Waske, S. (2009). *Mehr Liaison als Kontrolle: die Kontrolle des BND durch Parliament und Regierung 1955-1978.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

[321] L'art. 45d GG recita: *(1) Der Bundestag bestellt ein Gremium zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes. (2) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz*.

[322] Sul punto, Hansalek, E. (2006). *Die parlamentarische Kontrolle der bundesregierung im Bereich der Nachrichtendienste*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, p. 146-284.

[323] Per un commento al citato articolo, vedasi Hempel, M. (2014). *Der Bundestag und die Nachrichtendienste – eine Neubestimmung durch Art. 45d GG?* Berlin: Duncker und Humbolt. In quest'opera, l'Autore sostiene che tale modifica della Costituzione federale non abbia in sé apportato delle modifiche sostanziali all'assetto ordinamentale, ma abbia solo contribuito a dichiarare principi già esistenti, senza contribuire a risolvere delle questioni che, invece, avrebbero richiesto un più puntuale intervento del legislatore. Le uniche eccezioni che secondo l'Autore possono prospettarsi riguardano la possibile estensione del controllo del PKGr alle attività informative poste in essere dal *BKA* (*Bundeskriminalamt* – ufficio della polizia criminale federale) e dal *ZKA* (*Zollkriminalamt* – ufficio investigativo doganale) e dalle altre forze di polizia tedesche, quale reazione al fenomeno, apprezzabile nelle odierne leggi di pubblica sicurezza tedesche, di progressiva relativizzazione ed indebolimento del *Trennungsgebot*

Comitato di controllo parlamentare è incompatibile con quella di membro dell'Esecutivo o di *Parlamentarischer Staatsserkretär* (si tratta di una carica particolare, attribuibile solo a membri del *Bundestag*, i cui compiti consistono nel supportare i Ministri federali nell'esecuzione dei propri doveri di natura politica e nell'effettuare un'opera di intermediazione tra gli stessi ed il *Bundestag*, *il Bundesrat* ed i relativi comitati, nonché con gli stessi gruppi politici), determinando una decadenza dalla stessa qualora di realizzi tale passaggio di attribuzioni, e facendo così emergere la necessità che il Parlamento provveda a sostituire il membro coinvolto. Lo stesso avviene qualora il parlamentare che sieda nel PKGr cessi nel proprio mandato da membro del comitato oppure da parlamentare, e ancora qualora il gruppo parlamentare di appartenenza non sia più rappresentato all'interno del *Bundestag* (§ 2 Abs. 4 PKGrG). Come si può comprendere, la composizione ed il funzionamento di tale organismo di controllo dipende interamente dall'Assemblea rappresentativa del popolo tedesco, data l'assenza all'interno della legge istitutiva di previsioni che richiedano l'intervento in tal senso di un'autorità che possa svolgere un ruolo di garanzia (come il Presidente del Parlamento), pertanto la sua composizione dipenderà in modo pressoché esclusivo dalle preferenze della maggioranza parlamentare. Per quanto concerne il funzionamento del PKGr, il Comitato, che nomina tra i suoi componenti un Presidente ed un Sostituto Presidente ed approva il proprio regolamento interno di funzionamento, è richiesto dalla legge di tenere delle sedute almeno una volta a trimestre (§ 3 Abs 1 PKGrG): si tratta di un requisito minimo a prima vista piuttosto lasco, e sulla cui opportunità si potrebbe dubitare alla complessità della funzione che lo stesso organo parlamentare è chiamato a svolgere. Tuttavia, nella prassi il Comitato si è riunito molto più spesso del termine minimo indicato dalla legge, complice il fatto che la convocazione di una seduta può essere provocata anche da un suo singolo membro (§ 3 Abs. 2 PKGrG). Alle sue sedute possono partecipare unicamente i membri dell'organo parlamentare di controllo, i rappresentanti dell'Esecutivo ed il personale amministrativo del Comitato, mentre i relativi atti, esattamente come quanto previsto per il Copasir italiano e coerentemente con la natura riservata delle informazioni che sono oggetto di discussione in tale contesto, sono segreti, salvo che il Comitato non abbia previsto altrimenti adottando una votazione a maggioranza di due terzi dei presenti. In quest'ultimo caso, contrariamente a quanto avviene nel contesto italiano, la legge permette che il voto contrario dei membri che PKGr che si esprimano contro la mozione di divulgazione del contenuto della seduta sia reso pubblico, in questo modo ponendo in evidenza l'iniziativa dei singoli parlamentari e permettendo alla collettività di meglio comprendere le dinamiche dei rapporti tra i singoli membri dello stesso. Tra gli ulteriori elementi che permettono di apprezzare la differenza tra il controllo effettuato dal Copasir in Italia e quello esercitato dal *Parlamentarisches Kontrollgremium* si deve rilevare come l'interlocutore principale di quest'ultimo risulti essere lo stesso Governo federale (per la precisione, il Cancelliere federale, i Ministri federali e lo stesso *Bundeskabinett* quale organo collegiale

(*Vernachrichtendienstlichung der Polizei*), nonché all'implementazione del principio della *Sperrwirkung* (effetto barriera) di cui all'Art. 21 Abs. 2 GG, permettendo che parlamentari membri di un partito estremista o anticostituzionale possano essere esclusi dal consesso in analisi.

(per i quali, tuttavia, è disposta dall'§ 10 Abs. 3 PKGrG un'audizione pubblica annuale dei loro vertici dinnanzi al Comitato), il quale è richiesto di comunicare all'organo parlamentare in questione, anche a richiesta di quest'ultimo, solo le informazioni concernenti l'operato in via generale dei servizi di informazione e sicurezza anche dal punto di vista delle dinamiche interne agli stessi (qualora ciò incida sull'espletamento delle loro funzioni) e gli avvenimenti considerati di particolare rilevanza per la sicurezza nazionale o suscitanti particolari discussioni nel mondo della politica e nella collettività, e la cui comunicazione al Comitato risulta essenziale ai fini dell'esercizio della stessa attività di sorveglianza cui questi è istituzionalmente demandato[324] (§ 4 PKGrG). A tale obbligo, l'Esecutivo può rifiutarsi di adempiere, con decisione dettagliatamente motivata, solo qualora ciò sia dovuto al carattere di particolare riservatezza (e, di conseguenza, della pericolosità di rivelazione) di determinate informazioni, oppure tale atteggiamento di reticenza sia assolutamente necessario alla tutela di un diritto fondamentale della persona, o ancora nei casi in cui la condivisione delle nozioni nel caso singolo coinvolte vada a ledere ambiti afferenti alla titolarità esclusiva del Governo della determinazione del proprio indirizzo politico (§ 6 Abs. 2 PKGrG). Oltre a ciò, al PKGr sono concesse ulteriori prerogative (§ 5 PKGrG), le quali, comportando ulteriori altri oneri soprattutto in capo al Governo, tendono a rendere più incisiva la sua funzione conoscitiva e di controllo. Tra queste si possono annoverare la possibilità di richiedere all'Esecutivo ed ai servizi la trasmissione di documenti, atti e dati afferenti ai servizi di sicurezza, l'audizione o la richiesta di risposte scritte (ma solo dopo aver sentito il Governo) da parte di dipendenti, collaboratori e membri degli stessi (obbligo soggetto ai principi di completezza e verità della risposta, Abs. 2), nonché la visita dei locali all'interno dei quali viene da questi ultimi svolta la loro attività (Abs. 1), l'audizione pubblica dei vertici dei servizi, la richiesta, indirizzabile ad ogni Autorità Giudiziaria o amministrativa, di trasmettere documenti, atti, informazioni e dati necessari allo svolgimento dell'attività di scrutinio (Abs. 4), la possibilità (con votazione a due terzi dei membri) di disporre inchieste, in casi singoli, da parte di esperti (potendo disporre, sempre a maggioranza di due terzi, che venga trasmessa una relazione finale al *Bundestag*, e potendo anche decidere di condividere i risultati dell'inchiesta con altri comitati per il controllo dei servizi di intelligence a livello federale o a livello dei singoli *Länder* e con commissioni parlamentari d'inchiesta del *Bundestag* e dei *Landtag*, sempreché venga imposto ai riceventi il vicolo del segreto e a condizione che vi sia il consenso dell'autorità che ha in origine condiviso l'informazione al PKGr qualora ciò riguardi documenti riservati, secondo quanto previsto al § 10 Abs. 5 PKGrG) solo dopo aver disposto l'audizione del Governo federale (§ 7 Abss. 1, 2 PKGrG), la sottoposizione all'attenzione del Comitato dei piani finanziari dei servizi (in relazione sia ai progetti di bilancio preventivo annuale e della loro gestione durante l'anno di esercizio, § 9 Abs. 2 PKGrG), ivi comprese anche informazioni relative al personale, alla struttura, alle risorse ed all'operatività degli stessi, ed infine la possibilità per i dipendenti dei servizi, nonché per cittadini che siano stati coinvolti

[324] In caso di disaccordo tra Esecutivo e Comitato, il primo è tenuto a fornire le informazioni richieste all'organo parlamentare, adottando le misure necessarie al mantenimento della riservatezza delle stesse (§ 6 Abs. 1 PKGrG).

dall'operato degli stessi, di agire quali *whistleblowers* fornendo ulteriori dati ed informazioni al Comitato in relazione a sospettati casi di abuso e di cattiva amministrazione (§ 8 PKGrG). Quest'ultimo punto, ai fini dell'analisi comparata che nel presente elaborato si intende effettuare, risulta di enorme interesse, poiché contribuisce a qualificare il Comitato Parlamentare di Controllo come autorità di garanzia che può essere attivata anche su iniziativa dei singoli, elemento che, nel contesto italiano, pur non essendo esplicitamente escluso, non trova tuttavia espressa disciplina nel testo della legge del 2007. Il Comitato di controllo parlamentare, in relazione ai controlli contabili, è inoltre chiamato ad interagire con un altro comitato del Bundestag, che assume la denominazione di *Vertrauensgremium.* Quest'ultimo è composto da membri della Commissione bilancio e nominati dall'Assemblea per una Legislatura ai fini di controllare le spese previste per i programmi segreti (§ 10 *Bundeshaulhaltsordnung*) in collaborazione con la Corte di conti federale (*Bundesrechnungshof*) e di comunicare al resto della Commissione bilancio i soli stanziamenti approvati. La legge sul controllo parlamentare dei servizi permette che il Presidente, il suo Vice ed un membro del Comitato Parlamentare di Controllo possa partecipare con diritto di voto consultivo alle sedute del *Vertrauesngremium*, mentre analogo diritto viene garantito al Presidente, al Vicepresidente e ad un membro dello stesso *Vertrauensgremium* in relazione alle sedute del PKGr (§ 9 Abs. 1 PKGrG), determinando un'originale soluzione tra organismi afferenti al *Bundestag* in relazione al controllo di contabilità dei servizi, giungendo persino a poter organizzare delle sedute condivise in occasione dell'analisi dei bilanci preventivi annuali dei servizi e della loro esecuzione (§ 9 Abs. 2 PKGrG). A supporto della propria attività, il *Parlamentarisches Kontrollgremium* è dotato di una struttura burocratico-amministrativa e politica piuttosto complessa. Questa, in primo luogo, coinvolge parte del personale impiegatizio del *Bundestag* (§ 12 PKGrG), il cui intervento risulta necessario nell'espletamento di quei compiti gestionali che permettono il funzionamento dell'organo, mentre, in secondo luogo, ciascun parlamentare facente parte del consesso può indicare tra i membri della propria *Fraktion* dei soggetti che possano sostenerlo nella propria attività (§ 11 PKGrG), conferendo a questi, all'esito dell'approvazione della designazione da parte dell'organo di controllo e sentito il Governo federale, il potere di accedere ai dati ed agli atti di cui viene a conoscenza il Comitato e affiancando i membri nelle rispettive discussioni di regola senza poter partecipare alle sedute (salvo che il PKGr non voti a favore con maggioranza di almeno due terzi dei membri). Sia i dipendenti dell'amministrazione che i membri dello *staff* politico devono essere abilitati all'accesso alle informazioni riservate e sono tenuti tanto al rispetto formale del segreto (§ 11 Abs. 1 S. 2 PKGrG) compreso quello concernente le sedute del Comitato, anche una volta cessato l'incarico (§ 10 Abs. 1 PKGrG). Ciò che al giorno d'oggi sembra caratterizzare in modo preponderante l'operato del Comitato è la presenza di un soggetto particolare, introdotto nel 2016[325],

[325] La creazione di tale organo indipendente dai partiti politici è stata anticipata da parte della dottrina, ritenendo che la sua introduzione nell'ordinamento potesse potenziare l'opera di controllo ed assicurare, mediante la previsione di una durata di tale carica superiore al mandato quadriennale dei membri del Comitato, la continuità dello scrutinio. Sul punto Hörauf, D. (2011).

denominato *Ständiger Bevollmächtiger*, il quale non solo è incaricato di effettuare delle inchieste e di raccogliere informazioni per conto dell'organo parlamentare o anche per conto del *Vertauensgremium*, (e pur in accordo con il Comitato Parlamentare di Controllo e nei limiti delle proprie prerogative secondo quanto disposto dalla *Bundeshaushaltrordnung*, come a sua volta previsto dal § 5a Abs. 3 PKGrG), su indicazione di questi ed a cadenza sia regolare che legata a fatti singoli (§ 5a Abss. 1, 2 PKGrG), ma è anche competente nella preparazione delle sedute dello stesso e delle relazioni al *plenum* del *Bundestag*, oltre che alla partecipazione regolare alle sedute della *G-10 Kommission*, del *Vertauensgremium* e dello stesso *Parlamentarisches Kontrollgremium*, informando sempre quest'ultimo dei risultati ottenuti dalla propria opera di ricerca ed indagine (§ 5a Abss. 4, 5 PKGrG). Lo *Ständiger Bevollmaächtiger* è nominato dal Presidente del *Bundestag* per la durata di cinque anni, rinnovabili una sola volta, su proposta del PKGr a composizione integrata con i tre membri del *Vertauensgremium* indicati dal § 9 Abs. 1 S, 2 PKGrG (§ 5b Abs. 1 PKGr). I requisiti per l'accesso a tale carica sono l'aver compiuto almeno il trentacinquesimo anno di età, essere in possesso della *Befähigung zum Richteramt* o dell'abilitazione a ricoprire cariche afferenti all'alta amministrazione non tecnica, essere dotati dell'abilitazione a conoscere notizie riservate ed aver sottoscritto formale impegno a non rivelare le informazioni in tal modo coperte (§ 5b Abs. 2 PKGrG). Il Presidente del *Bundestag* solleva lo *Ständiger Bevollmächtiger* dalle proprie incombenze e ne dispone, alla scadenza della durata dell'incarico, la messa a riposo temporanea. Tale azione può essere richiesta al Presidente dell'Assemblea dal diretto interessato oppure dal Comitato di controllo con decisione assunta a maggioranza di tre quarti (§ 5b Abs. 4 PKGrG). Una disposizione particolare, inoltre, disciplina il caso in cui il soggetto ricoprente questa carica sia stato chiamato a deporre in qualità di testimone: in tal caso, è necessaria l'autorizzazione del Presidente del *Bundestag*, il quale la adotta di concerto con il *Parlamentarisches Kontrollgremium*. L'autorizzazione potrà essere negata solo qualora la deposizione possa arrecare nocumento alla Federazione o ad un *Land*, oppure qualora ciò metta in pericolo o renda eccessivamente gravosi lo svolgimento di funzioni pubbliche (§ 5b Abs. 5 PKGrG). Lo *Ständiger Bevollmächtiger* è anche a capo dell'amministrazione burocratica del Comitato (e della *G-10 Kommission*), sulla quale esercita poteri di direzione e supervisione (§ 12 Abs. 2 PKGrG), ed assieme ai dipendenti del *Bundestag* dislocati presso tale organo parlamentare può esercitare i poteri di cui al § 5 PKGrG nel rispetto delle indicazioni fornite dal Comitato stesso (§ 12 Abs. 3 PKGrG). Come si può ben apprezzare da questa breve presentazione della struttura del PKGr, risulta evidente come il legislatore federale abbia cercato di creare una struttura di controllo parlamentare che potesse fondare la sua opera su Comitati diversi (il *Parlamentarisches Kontrollgremium,* il *Vertauensgremium*, la *G-10 Kommission*) e dotati di proprie specifiche prerogative non solo attraverso meccanismi di cooperazione e contatto tra questi ultimi (cfr. §§ 9 e 15 Abss. 2, 3 PKGrG, ed ancora il § 15 Abs. 8 *Artikel 10-Gesetz*), ma anche attraverso la costituzione di una struttura burocratico-amministrativa ed informativa coordinata

---

Die demokratische Kontrolle des Bundesnachrichtendienstes. Ein Rechtsvergleich vor und nach 9/11. Berlin: Verlag Dr. Kovac, p. 231-234.

ed in parte condivisa, dimostrando di aver riconosciuto come la ricerca dell'efficacia e dell'efficienza dell'opera di sorveglianza a tali organi demandata debba necessariamente tradursi in uno sforzo di cooperazione e collegamento di carattere multilivello, senza che una dimensione possa e debba mai venir sacrificata a favore dell'altra. A questa forma di cooperazione deve essere aggiunto l'apporto dell'*Unabhängiger Kontrollrat*, il quale è tenuto ad informare il PKGr a cadenza almeno semestrale delle attività svolte nell'esercizio delle sue funzioni (§ 55 BNDG) e può scambiare informazioni, nei limiti previsti dal § 58 BNDG, con il PKGr, con la Commissione G-10 e con il responsabile per la tutela dei dati personali e del diritto di informazione (*Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, il quale è coinvolto nel sistema di controllo dei servizi qualora emergano questioni attinente alla protezione dei dati personali ed al rispetto delle relative disposizioni in materia). Di certo, tale assetto, che risulta concentrato su una forma di scrutinio parlamentare, assume rilevanza centrale in un ordinamento che necessita di arginare le mancanze naturalmente legate ad una sorveglianza proveniente dall'amministrazione (di sé incline a confondere il potere di controllo di legittimità con quello di direzione e gestione degli organismi informativi ad essa sottoposti), nonché all'insufficienza del controllo giurisdizionale[326], il quale viene operato in particolare attraverso il *Bundesverfassungsgericht* ed il *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunale Amministrativo Federale).

Il Comitato di controllo parlamentare è inoltre tenuto a fornire relazioni periodiche al *Bundestag* relative alla sua attività almeno due volte durante la Legislatura, alla fine e successivamente al trascorrere della metà del periodo della stessa (§ 3 PKGrG, inoltre si deve sottolineare come anche in questo caso il PKGr sia tenuto al rispetto del vincolo del segreto, pertanto le relazioni si distinguono per essere piuttosto succinte). Oltre a ciò, questo organismo parlamentare di controllo viene richiesto di fornire un rapporto annuale speciale in relazione allo scrutinio delle attività dei servizi afferenti all'impiego di tecniche di intercettazione delle comunicazioni private effettuate con l'impiego di strumenti ed alle condizioni presenti nell'*Artikel 10-Gesetz* (secondo quanto stabilito dal § 14 Abs. 1 S. 3 della stessa, mentre il § 14 Abs. 1 S. 1 richiede che il Comitato venga informato dal Ministro dell'Interno a cadenza almeno semestrale sull'applicazione della legge citata) e di contrasto al terrorismo secondo lo strumentario informativo introdotto nell'ordinamento tedesco dalla Legge sul contrasto al terrorismo (*Terrorismusbekämpfungsgesetz* del 14 dicembre 2001). Anche in questo caso possono essere apprezzate delle sostanziali differenze con l'ordinamento italiano, nel quale gli obblighi di comunicazione imposti al Copasir si collocano in un contesto temporale meno dilatato. Se si prendono in considerazione le ultime relazioni presentate dal Comitato di controllo parlamentare tedesco, inoltre, si può agevolmente notare come i membri dello

[326] Wöchel, H. (2017). Justizielle Kontrolle, insb. Rechtsschutz gegen nachrichtendienstliche Aktivitäten. In: Dietrich, J. H. & Eiffler, S. R., *Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste*. Stuttgart: Boorberg, p. 1607-1654. Di particolare interesse risulta l'appendice finale dello scritto, il quale fa riferimento a dei percorsi di riforma volti ad introdurre dei procedimenti *in camera* per assicurare la tutela dei diritti individuali attraverso il controllo di un tribunale nei confronti delle attività dei servizi di informazione e sicurezza considerate illegittime.

stesso abbiano adottato un atteggiamento volto alla sinteticità della presentazione dell'attività svolta e dei poteri esercitati, senza che la relazione si soffermi poi su aspetti propositivi di strategie di protezione della sicurezza nazionale e di studio delle minacce alla stessa. Il § 14 PKGrG, infine, prevede che il Tribunale Costituzionale Federale sia competente a giudicare sui conflitti di potere che dovessero insorgere tra Comitato e Governo federale, i quali possono essere promossi dallo stesso organo di controllo parlamentare con decisione adottata a maggioranza di due terzi dei membri.

La seconda autorità di derivazione parlamentare (la cui conformazione la rende tuttavia simile, nei fatti, ad un'autorità amministrativa indipendente), denominata Commissione G-10[327] (*G-10 Kommission*), assume una pluralità di funzioni relativa alla tutela della riservatezza della corrispondenza e delle comunicazioni prevista e tutelata dalla Costituzione federale all'art. 10[328] (il Governo, in modo criticabile, ha ritenuto che la protezione garantita da questo articolo potesse estendersi, tanto quanto il mandato della Commissione, ai soli cittadini tedeschi che si trovino tanto all'estero quanto nel territorio nazionale, ai residenti nel territorio tedesco e agli enti di diritto interno ed ivi stabiliti, creando un quadro estremamente complesso ed inefficiente dal punto di vista della tutela dei diritti individuali): ad essa è infatti demandata, in primo luogo, l'autorizzazione delle intercettazioni di comunicazioni private (siano esse postali o elettroniche, orali o scritte) ad opera dei servizi di informazione e sicurezza (§ 15 Abs. 6 *Artikel 10-Gesetz*), in relazione alle quali il Ministro federale competente deve istruire la Commissione circa le comunicazioni effettuate (o non effettuate) alla persona coinvolta ai sensi del § 12 *Artikel 10-Gesetz*, e, in una fase successiva, il controllo della necessità e della proporzionalità di tali compressioni del diritto alla libertà e riservatezza della corrispondenza, oltre che alla liceità del trattamento dei dati in tal modo raccolti. A questo scopo, la Commissione è dotata di una vasta gamma di poteri che vanno dal semplice diritto di porre domande ai soggetti incaricati della raccolta e del trattamento di informazioni personali a scopo di intelligence fino al diritto di accedere nei locali all'interno dei quali i servizi di informazione operano, passando per la facoltà di analizzare i programmi e le dotazioni tecniche

---

[327] Pagina web ufficiale in: https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/g10_kommission (consultato il 4 febbraio 2023). Neumann, V. (2007) Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Deutschland. In: Dörr, N. Zimmermann, T., *Die Nachrichtendienste der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: WVB, p. 20-24.

[328] L'articolo recita: (1) Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich. (2) Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden. Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, daß sie dem Betroffenen nicht mitgeteilt wird und daß an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt (1. La segretezza della corrispondenza, delle comunicazioni postali e delle comunicazioni è inviolabile. 2. Limiti alle stesse possono essere previsti solo in forza di una legge. Qualora la limitazione sia giustificata in relazione alla protezione dell'ordinamento democratico e libero o all'esistenza o alla tutela della sicurezza della Federazione o di un *Land*, la legge potrà prevedere che il soggetto coinvolto da tali misure restrittive della libertà di comunicazione non sia reso edotto delle misure stesse e che il ricorso giurisdizionale sia sostituito dal controllo di organi, anche ausiliari, istituiti dal Parlamento).

ed informatiche impiegate nell'operazione di raccolta sottoposta all'attenzione di questo organo di controllo (§ 15 Abs. 5 *Artikel 10-Gesetz*). Le decisioni attinenti all'autorizzazione delle limitazioni dei diritti in tal modo compressi vincolano il Ministro e le altre autorità coinvolte, in caso di esito negativo della verifica, ad interrompere immediatamente le condotte prese in esame. In casi particolarmente gravi ed urgenti (§ 15a *Artikel 10-Gesetz*), le operazioni di intelligence necessarie possono essere ordinate dal Ministro, con la necessità che tale *modus operandi* venga comunicato a tale organo di controllo per ottenere in primo luogo (ed entro tre giorni lavorativi) la conferma della stessa parte del Presidente della Commissione, dal suo Vice oppure da un membro della stessa a ciò appositamente delegato dal vertice dell'organo, e successivamente il controllo della proporzionalità e necessità della misura da parte del *plenum*, ottenendo, in caso di esito positivo, la sanatoria della stessa, ed in caso negativo l'obbligo di cessare le condotte di lesive dei diritti coinvolti e di eliminare, sotto sorveglianza di un membro dotato dell'abilitazione all'esercizio della professione di giudice, i dati in tal modo raccolti. Inoltre, la Commissione è destinataria delle doglianze che i cittadini tedeschi possono presentare qualora ritengano di essere stati sottoposti a sorveglianza in modo illegittimo, attivando così un controllo di legittimità delle operazioni di intercettazione poste in essere dal BND, dal BfV o dal MAD. Il § 15 Abs. 1 *Artikel 10-Gesetz* impone che i dieci componenti della G-10, il cui Presidente deve essere titolare dell'abilitazione all'esercizio dell'ufficio di giudice (*Befähigung zum Richteramt*), siano nominati per la durata di una Legislatura dal *Parlamentarisches Kontrollgremium* con l'approvazione del Governo federale anche tra soggetti che non necessariamente ricoprano, al momento della nomina, la carica di parlamentare. Quattro membri della presente Commissione sono nominati in qualità di membri a latere, mentre gli ultimi cinque assumono la qualità di membri aggiunti, cui viene garantita la possibilità di intervenire alle sedute con diritto di parola e di proporre delle questioni (si deve tuttavia ricordare che almeno tre membri e tre aggiunti devono possedere l'abilitazione all'esercizio della professione di giudice). I membri della commissione sono tenuti ad agire in modo indipendente e senza essere vincolati in alcun modo. Essi, inoltre, sono tenuti al segreto delle deliberazioni anche una volta cessata la loro carica (§ 15 Abs. 2 *Artikel 10-Gesetz*) ed a riunirsi almeno una volta al mese. La Commissione è chiamata a dotarsi di un regolamento interno, sentito il Governo federale ed ottenuta l'approvazione del *Parlamentarisches Kontrollgremium* (§ 15 Abs. 4 *Artikel 10 Gesetz*), ed è supportata nella sua attività da un proprio *staff* amministrativo e tecnico (§ 15 Abs. 3 *Artikel 10-Gesetz*). La previsione di tale organo di controllo risulta particolarmente originale, dato che pone l'attività di scrutinio delle iniziative informative limitanti la riservatezza della corrispondenza e delle comunicazioni private a carico di un'istituzione di legittimazione parlamentare, e tuttavia di connotazione para-giurisdizionale, composta da soggetti che, per cultura, formazione e qualità personali (alcuni di essi provengono anche dall'accademia o dalla professione forense), raggiungono un livello di professionalità e di sensibilità alle questioni tanto di sicurezza nazionale quanto di protezione della sfera individuale particolarmente elevato. Di certo, a conclusione di questo breve paragrafo, il contesto tedesco si presenta oggi come particolarmente frammentato, coinvolgendo un numero probabilmente eccessivo di autorità dalla

natura molto diversa (e talvolta anche di difficile determinazione sistematica, come ad esempio il nuovo *Unabhangiger Kontrollrat*), e sebbene, come già si è avuto occasione di ribadire, l'architettura del controllo democratico dei servizi debba pur sempre trovare solidi ancoraggi in tutti i poteri dello Stato, una poco oculata costruzione del sistema ne pregiudica alla radice la sua effettività, con grave danno nei confronti tanto della protezione dei diritti fondamentali, tanto dell'immagine dell'intelligence nazionale nei confronti dell'opinione pubblica.

2.3 La *National Intelligence Machinery* britannica

I servizi di informazione e sicurezza inglesi operano suddivisi in tre distinti organi: il *Security Service*-MI5[329] (che assunse tale denominazione a partire dal 1915), il *Secret Intelligence Service*-MI6[330] (o SIS, costituito nel luglio 1909) ed il *Government Communications Headquarters*-GCHQ[331] (creato nel 1919), tutti sottoposti all'opera di coordinamento e direzione del *Joint Intelligence Committee* (JIC), e la cui attività è supportata, per aspetti specifici, dalla *Defence Intelligence* (competente per le questioni di sicurezza militare, e nata nel 1964 dall'unione delle strutture informative afferenti alle tre forze armate e del *Joint Intelligence Bureau*) e dal *Joint Terrorism Analysis Centre* (si tratta di organismo costituito in via amministrativa nel 2003 presso il *Security service*, e che vede operare al suo interno diversi soggetti a vario titolo coinvolti nella tutela della sicurezza nazionale, tra i quali vanno menzionate non solo le tre agenzie di intelligence appena indicate, ma anche la *Defence Intelligence*, parte del personale del Ministero della Difesa, del Ministero degli Esteri, del Ministero dell'Interno ed infine delle stesse forze di polizia, e la cui attività risulta focalizzata sulla lotta al terrorismo sia interno che internazionale). Tutti gli organi citati compongono la cosiddetta *National* (o *Central*) *Intelligence Machinery*. Il già citato *Joint Intelligence Committee*, istituito all'interno del *Cabinet Office* e supportato dalla *Joint Intelligence Organisation*-JIO, assume il fondamentale ruolo di coordinare le informazioni raccolte ed elaborate dalle agenzie di intelligence e di individuare strategie per il raggiungimento di determinati obiettivi, tra i quali il contrasto di minacce alla sicurezza britannica, permettendo al Governo di agire con una base informativa il quanto più solida e completa possibile. Esso è diretto da un Presidente (*Chairman*, che svolge anche le funzioni di *Chief of the Assessments Staff* e di *Professional Head of Intelligence Analysis*), dal *National Security Advisor* (quest'ultimo, supportato da un proprio Segretariato, è responsabile per l'individuazione ed il coordinamento della strategia di sicurezza nazionale, il cui naturale forum di determinazione rimane il *National Security Council*, ed inoltre è titolare di un ruolo di consulenza di importanza fondamentale nei confronti del Primo ministro sulle questioni di sicurezza pubblica, oltre che della gestione del *Single Intelligence Account*, quest'ultimo contenente il budget di MI5, MI6 e GCHQ), e da alti funzionari provenienti dal *Foreign Office*, dall'*Home Office*, dalla Difesa, dal Dipartimento per lo sviluppo internazionale, dalla Tesoreria ed infine, dalle direzioni delle agenzie stesse. Gli ultimi due servizi in precedenza citati,

[329] Sito ufficiale: https://www.mi5.gov.uk/ (consultato il 4 febbraio 2023).
[330] Sito ufficiale: https://www.sis.gov.uk/ (consultato il 4 febbraio 2023).
[331] Sito ufficiale: https://www.gchq.gov.uk/ (consultato il 4 febbraio 2023).

l'MI6 (dipendente dal *Foreign Office*) ed il GCHQ, si occupano entrambi della sicurezza esterna del Regno Unito e delle attività di raccolta, interpretazione e rielaborazione di informazioni ottenute attraverso la conduzione di operazioni all'estero volte a prevenire e contrastare minacce per la sicurezza e la prosperità economica del Regno Unito. Il *Government Communications Headquarters*[332] (il cui Direttore è nominato dal *Foreign Secretary*) è specializzato per le attività di SIGINT (*signal intelligence*), e di conseguenza di ELINT[333] e COMINT[334] aventi ad oggetto comunicazioni e segnali provenienti dall'estero. Il fulcro dell'attività del GCHQ è rilevabile, di conseguenza, nel mondo delle comunicazioni elettroniche nelle loro più varie forme di manifestazione, e la professionalità conseguita nel corso dei suoi decenni di operatività ha raggiunto livelli di primissimo piano: ne è a testimonianza il fatto che questo servizio, assieme ai corrispondenti organi di intelligence dei Paesi appartenenti all'alleanza di sorveglianza conosciuta come *Five Eyes* (comprendente i paesi dell'area anglosassone, vale a dire lo stesso Regno Unito, gli Stati Uniti d'America, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda), partecipi alla gestione di *ECHELON*, la controversa rete di controllo comunicazioni più grande del mondo, che tante polemiche suscitò in relazione all'abuso, da parte dei suoi membri, delle proprie capacità di intercettazione e raccolta di comunicazioni private (in particolar modo dopo il cosiddetto caso Snowden) rendendo particolarmente urgente la riflessione sul controllo democratico dell'utilizzo delle tecnologie più avanzate da parte dei servizi di informazione e sicurezza. Il *Security Service* è invece competente per la sicurezza interna, e svolge attività di contrasto allo spionaggio estero (anche economico), al terrorismo, alla proliferazione di armi di distruzione di massa, al contrasto ai crimini più gravi (compito, tuttavia, oggi svolto dalla *National Crime Agency* dopo la sua costituzione nel 2013) alle minacce cyber che possano mettere in pericolo l'integrità e la stabilità del Regno Unito e del carattere democratico-parlamentare delle sue istituzioni, ma a condizione che provengano da territori soggetti alla sovranità della Corona inglese. Esso è sottoposto all'autorità di un Direttore generale nominato dall'*Home Secretary*, ed è dipendente dall'*Home Office*, pur non rappresentando un suo organo, essendo caratterizzato, rispetto a questo, da una vasta autonomia di azione. Il Direttore generale, così come i Direttori di MI6 e GCHQ nell'esercizio delle rispettive attribuzioni, è responsabile, oltre che per il corretto funzionamento operativo dell'MI5, anche nell'assicurare che il servizio agisca nel rispetto della legge ed in maniera proporzionata rispetto alla minaccia per la sicurezza nazionale rilevata e che si intenda contrastare con un'operazione dell'MI5. L'efficienza dell'architettura dell'intelligence britannica fonda il suo essere non solo sull'attenzione all'aspetto del coordinamento tra i vari soggetti coinvolti nell'opera della tutela della sicurezza nazionale e sull'accentramento del flusso informativo

---

[332] Per una ricostruzione storica di questo servizio, Ferris, J. (2020). *Behind the Enigma. The authorised history of the GCHQ.* London: Bloomsbury.

[333] *Electronic intelligence*: branca di attività informative specializzata nella raccolta e nell'elaborazione di dati circolanti attraverso emissioni elettromagnetiche provenienti dall'estero e diverse dalle comunicazioni, per le quali vedasi la nota successiva.

[334] *Communications intelligence*: branca dell'intelligence volta alla raccolta ed elaborazione di dati ed informazioni provenienti da segnali emessi da sistemi elettromagnetici esteri.

in seno ai vertici decisionali, ma anche sulla particolare struttura e cultura della burocrazia ministeriale del Regno Unito (il cosiddetto *Civil Service*), il quale assume un ruolo di fondamentale importanza nell'assicurare continuità e certezza nello scambio reciproco tra agenzie di informazione e sicurezza e strutture afferenti ai vari Dicasteri .

La legge inglese, inoltre, si preoccupa di disciplinare in maniera analitica il sia il complesso sistema di autorizzazioni e controlli che sono necessari sia per il perseguimento di operazioni di intelligence che richiedano l'esercizio di poteri coercitivi (sistema che trova applicazione in ogni circostanza, salvo i casi eccezionali nei quali l'autorità che impieghi tali facoltà possa agire in completa autonomia), sia la stessa attività di *oversight*, quest'ultima posta in essere da organismi particolari a ciò deputati, e che verranno presentati al termine del presente sottoparagrafo dedicato ai servizi britannici. Il processo di "statutarizzazione" del funzionamento dell'intelligence britannica, che ha reso lo strumento parlamentare dello *Statute* la fonte principale della disciplina dei servizi portando all'emanazione di un considerevole numero di *Acts* sempre più dettagliati e specifici a loro volta coadiuvati anche da diverse altre fonti (tra cui si possono almeno ricordare i vari *Codes of Practice* che si occupano di aspetti operazionali), ha data molto più recente di quanto si possa in un primo momento immaginare. A prova di ciò, si deve ricordare che la prima fonte di disciplina statutaria, dedicata specificatamente al *Security Service*, risale infatti al 1989, periodo di molto successivo rispetto all'entrata in vigore delle leggi italiane e tedesche già indicate, e che denota un significativo cambio di atteggiamento del legislatore britannico. Il rinnovato interesse per la regolamentazione delle attività informative è stato motivato, da un punto di vista giuridico, secondo tre direttrici: la prima derivante da una crescente insoddisfazione nei confronti di una disciplina dei servizi fondata sui soli atti governativi, la seconda da un interesse sempre maggiore per le questioni della protezione della riservatezza della sfera privata dell'individuo (sentimento che, all'indomani dell'entrata in vigore dello *Human Rights Act 1998*, manifesterà in modo ancora più rilevante la sua influenza sulla legislazione del Regno Unito), e la terza da una rinuncia delle teorie costituzionali (per le quali non si registrerà nessuna significativa opposizione fino almeno agli anni Ottanta) secondo cui vi sarebbe stata assoluta incompatibilità tra operato dei servizi e diritto alla conoscenza e la conseguente esclusione di qualsiasi voce in capitolo da parte del parlamento[335]. Dal punto di vista politico, invece, ciò che portò all'approvazione delle prime leggi in materia di intelligence furono il

[335] Nelle brevi parole dell'ex Primo ministro Harold Wilson: "The prime minister is occasionally questioned on (security) matters arising out of his responsibility. His answers may be regarded as uniformally uninformative". Così in Wilson, H. (1977). The *Governance of Britain.* New York: Harper and Row, p. 9. Nelle vivide quanto efficaci parole di Sir Michael Eliot Howard, uno dei più celebri storici dell'intelligence britannica del periodo bellico: "In Britain the activities of the intelligence and security services have always been regarded in much the same light as inter-marital sex. Everyone knows that it goes on and is quite content that it should, but to speak, write or ask questions about it is regarded as extremely bad form. So far as official government policy is concerned, the British secuity and intelligence services do not exist. Enemy agents are found under gooseberry bushes and intelligence is brought by the storks". Così in Andrew, C. (1991). British view of Secuity and Intelligence. In: Stuart Farson, A., Stafford, D. & Wark, W. K. (eds.), *Security and Intelligence in a Changing World.* London: Routledge, p. 11.

realizzarsi di avvenimenti che, nell'ultimo decennio della Guerra Fredda, condussero tanto l'opinione pubblica inglese quanto le istituzioni parlamentari ad interrogarsi su un radicale quanto definitivo cambio di approccio in relazione all'annosa questione dello scrutinio dell'attività dei servizi di informazione[336]. Si pensi, a titolo di esempio, alla condanna ricevuta da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sul caso *Malone v. United Kingdom* (1984) concernente l'intercettazione di comunicazioni telefoniche private in assenza di un quadro normativo che ne indicasse limiti e precondizioni (tal giurisprudenza verrà approfondita nel successivo caso *Leander v. Sweden*[337], all'interno del quale i giudici di Strasburgo affermarono che non solo lo Stato deve dotarsi di un quadro normativo conoscibile al singolo individuo, in modo tale che questi sia in grado di ricostruire il sistema di limiti, condizioni e modalità attraverso cui le autorità statali possono incidere su un proprio diritto fondamentale, ma è oltre a ciò tenuto a predisporre un sistema che protegga il soggetto in tal modo coinvolto da eventuali abusi e pratiche arbitrarie, essendo la mancanza di una previsione normativa di disciplina dell'intelligence incompatibile con l'art. 8 CEDU[338]) o ancora alla pubblicazione delle memorie dell'ex agente dell'MI5 Peter Wright sotto il titolo di *Spycatcher*, divenuto ben presto un bestseller[339] (e da cui viene tratta la famigerata presentazione del *modus operandi* tipico del Security Service dell'epoca in cui l'Autore ricoprì tale carica, per cui i suoi membri "bugged and burgled [their] way across London at the State's behest, while pompous bowler-hatted civil servants in Whitehall pretended to look the other way").

Secondo quanto previsto nella Sezione 5 dall'Intelligence Services Act 1994, nessun ingresso o interferenza nella proprietà privata possono essere operati dagli organismi di intelligence senza che sia stato emanato un apposito atto, denominato *warrant*, da parte del competente *Secretary of State* (corrispondente al più altro funzionario pubblico in seno ad uno specifico Dicastero), del competente membro dell'Esecutivo scozzese (nel caso in cui vi sia stata una devoluzione totale o parziale secondo la Sezione 63 dello *Scotland Act 1998* a favore di un Ministro scozzese) o del competente *senior official* (alto funzionario comunque esterno ai servizi). L'emissione del *warrant* può essere accordata solamente se l'autorità emittente è convinta della necessità dell'operazione (pertanto esclusivamente in mancanza di mezzi altrettanto efficaci ma meno invasivi) ai fini della tutela della sicurezza nazionale, della tutela del benessere economico della nazione o della prevenzione ed individuazione di reati particolarmente gravi, nonché della sua proporzionalità in relazione all'obiettivo da raggiungere mediante l'operazione stessa (è opportuno ricordare, tuttavia, che una tale valutazione deve essere operata in un primo momento dal Direttore Generale del *Security Service*, dal Direttore del *Secret Intelligence Service* e dal Direttore del GCHQ in qualità di autorità di vertice dei rispettivi

---

[336] European Court of Human Rights (8691/79), Judgment of the Court (Chamber), *Malone v. United Kingdom*, 2 August 1984.

[337] European Court of Human Rights (9248/81), Judgment of the Court (Chamber), *Leander v. Sweden*, 26 March 1987, in particolare i paragrafi 50, 51 e 60.

[338] Casi *Hewitt and Harman v. United Kingdom* (1992) e *Esbester v. United Kingdom* (1993).

[339] Per una ricostruzione storica delle vicende che hanno portato all'approvazione del Security Service act 1989, vedasi Andrew, C. (2010). *The Defence of the Realm. The Authorised History of MI5*. London: Penguin Books, p. 753-768.

servizi e, di conseguenza, di responsabili del funzionamento corretto e conforme alla legge degli organi di intelligence). L'autorizzazione ai sensi dell'*Intelligence Services Act 1994*, se accordata dal *Secretary of State*, è valida per sei mesi rinnovabili a decorrere dal giorno in cui il *warrant* è stato emanato, mentre quella concessa dagli altri soggetti previsti dalla legge è caratterizzata da durata inferiore, pari a cinque giorni lavorativi a partire dalla data di emissione. L'autorizzazione può essere anche ritirata in ogni momento qualora l'organo emittente ritenga che l'azione richiesta dai servizi non sia più necessaria. Anche il *Regulation of Investigatory Powers Act 2000*, alle sezioni 28 e 29, richiede che venga fornita una speciale autorizzazione (si tratta, per MI5, MI6 e GCHQ, sempre di un *warrant* ministeriale, seppur diverso rispetto a quello disciplinato dall'*Intelligence Services Act 1994*), da parte delle autorità a ciò deputate ed indicate nella *Schedule 1* dello stesso atto, affinché si possa procedere, rispettivamente, alla conduzione di operazioni di sorveglianza diretta (*directed surveillance*) ma non intrusiva (pertanto non diretta al luogo di residenza o al veicolo privato all'interno del quale i servizi hanno intenzione di raccogliere materiale informativo) e di operazioni mediante agenti sotto copertura (*covert human intelligence source*): anche in questo caso, le condotte di cui alle sezioni citate possono essere autorizzate (per un tempo sempre e comunque limitato) solo se si presentano come necessarie all'ottenimento di determinate informazioni, se sono proporzionate all'obiettivo conseguito, e a condizione che siano stati approntati sufficienti sistemi di tutela della fonte nel caso si tratti di sorveglianza attraverso agenti in incognito e che le operazioni stesse siano dirette a tutelare gli interessi di sicurezza nazionale e della sicurezza pubblica (anche sanitaria), alla prevenzione o individuazione di condotte criminose o che comportino turbativa dell'ordine pubblico, alla tutela del benessere economico del Regno Unito, a fini tributari o, infine, al perseguimento di altri interessi non specificatamente indicati dalla legge ma individuati dal *Secretary of State* con suo ordine (atto che potrà essere emanato solo se una sua bozza è stata previamente depositata presso il Parlamento e approvata sia dalla *House of Commons* che dalla *House of Lords*). Le autorizzazioni conferite ai sensi delle sezioni 28 e 29 devono essere registrate, e sono suscettibili di controllo e approvazione da parte di commissari indipendenti. Se l'operazione ha ad oggetto l'intercettazione di comunicazioni nelle sue varie forme (oggetto di disciplina specifica ed analitica nell'*Investigatory Powers Act 2016*, ultimo comprensivo intervento in materia) o la *intrusive surveillance* in incognito, dato il carattere particolarmente lesivo della sfera privata individuale che caratterizza i citati mezzi di raccolta informazioni, le autorità che possono procedere a tali operazioni possono agire solo con il *placet* del *Secretary of State* competente (o, quando previsto, del Ministro scozzese) e, se si tratta di sorveglianza in incognito, sarà in molti casi necessario anche un *property warrant*, affinché sia possibile procedere all'istallazione dell'apparecchio adibito alla captazione di informazioni all'interno di una proprietà privata.

Venendo ora alla presentazione degli organi deputati alla sorveglianza dei servizi inglesi, il primo di essi sui quali è opportuno soffermarsi è l'*Investigatory Powers Commissioner Office*[340] (IPCO), costituito nel 2017 e risultante dalla

[340] Sito ufficiale: https://www.ipco.org.uk/ (consultato il 4 febbraio 2023).

fusione, operata con il già citato *Investigatory Power Act 2016*, di tre uffici preesistenti (l'*Office of Surveillance Commissioner*, l'*Interception of Communications Commissioner's Office* e l'*Intelligence Services Commissioner's Office*). L'IPCO, attraverso la figura dell'*Investigatory Powers Commissioner* (il quale presiede *ex officio* anche l'*Office for Communications Data Authorisations*) nominato dal Primo ministro, svolge una funzione di verifica indipendente della liceità, necessità e proporzionalità dell'utilizzo dei poteri investigativi (tra i quali rientrano la raccolta di dati di comunicazioni, le intercettazioni di comunicazioni, la sorveglianza in incognito, l'utilizzo di agenti sotto copertura, la sorveglianza mediante interferenza su mezzi di comunicazione elettronica, e la raccolta ed elaborazione di masse di dati relativi alla sfera privata della persona) da parte di tutti gli organi statali che possono usufruire di tali poteri, ed a tal proposito è dotato di autonome competenze di indagine ed ispezione (può accedere ai locali in cui hanno sede i servizi, consultare i loro documenti senza alcuna restrizione, porre domande al personale e così via), nonché di un fondamentale ruolo di controllo di legittimità, necessità e proporzionalità delle richieste di autorizzazione di impiego di tecniche investigative emesse dai competenti soggetti interni al servizio (e siano state approvate con apposito warrant) attraverso l'opera dei cosiddetti *Judicial Commissioners* (nominati, assieme all'IPC, dal Primo ministro, tra coloro che abbiano ricoperto un *high judicial office* ai sensi della parte terza del *Constitutional Reform Act 2005*, e seguendo un procedimento complesso fissato dall'*Investigatory Powers Act 2016*, Secc. 227 e 228, che vede coinvolte a vario titolo numerose alte autorità britanniche, in particolar modo afferenti al potere giudiziario ed esecutivo). L'IPCO è, nel contesto dell'ordinamento dell'intelligence britannica, chiamato a svolgere la doppia funzione di organo di autorizzazione delle condotte di raccolta informativa e di sorveglianza della legittimità e legalità dell'operato dei servizi. In relazione al primo incarico, qualora i commissari ritengano che le operazioni poste alla loro attenzione non presentino ragioni di contrasto con l'ordinamento, confermano il *warrant* e lo rendono efficace. Tale processo, coinvolgente solo le misure previste dall'*Investigatory Powers Act 2016*, assume la denominazione di *double-lock process*, ed assicura che le questioni relative all'esercizio di tali poteri, tanto necessari quanto temibili, siano poste al vaglio di un organo esterno indipendente che possa soppesare la necessità, proporzionalità e legalità della compressione dei diritti individuali (risultano tuttavia esclusi dallo scrutinio i *warrant* riguardanti la sorveglianza intrusiva e le *covert human intelligence sources*, nonostante il loro potenziale lesivo dei diritti della persona, riconosciuto dallo stesso IPCO nel proprio rapporto annuale afferente al 2017[341]). Oltre a ciò, la Sec. 231 permette all'*Investigatory Powers Commissioner* di informare la persona nei confronti della quale le autorità britanniche hanno applicato misure di sorveglianza della commissione da parte di queste ultime di un *serious error* nell'applicazione della normativa vigente (si tratta di un errore che cagioni un danno o un pregiudizio significativo al soggetto, non essendo sufficiente nemmeno la mera violazione di un diritto garantito dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo) e risulti nell'interesse preminente della stessa e non contrario all'interesse pubblico e nazionale ricevere tale

[341] IPCO *Annual Report 2017*, p. 13-22.

comunicazione. Dall'altro lato, anche l'attività di *oversight* dell'IPCO (condotta attraverso un proprio Ispettorato) non concerne solamente il *Security Service*, ma si estende anche alle altre agenzie di intelligence e coinvolge, almeno per quanto concerne le attività di controllo ed ispezione, anche le forze di polizia, le autorità locali, le strutture detentive, gli organi autorizzati ad emettere warrant (*Home Office*, il *Foreign Office*, il *Northern Ireland Office*, ed infine il *Safer Communities Directorate* del Governo scozzese) ed altri soggetti di rilevanza pubblica, tra i quali si possono ricordare la *Charity Commission*, la *Financial Conduct Authority*, il *Serious Fraud Office* e la *British Broadcasting Corporation* (BBC): com'è evidente, la natura e la durata di accertamenti e verifiche nei confronti dei soggetti appena citati dipendono dalle loro caratteristiche intrinseche e dalle attività da loro svolte. Uno degli elementi di certo maggiormente meritevoli di essere segnalati dell'*Investigatory Powers Act 2016*, oltre alla previsione del *double-lock process* sopra indicato, è la ricchezza contenutistica delle disposizioni che disciplinano il funzionamento dell'IPCO: il particolar modo, l'attività ed i poteri legati alla funzione di controllo e sorveglianza dei commissari viene assistita dalla facoltà di porre in essere procedure di *audit*, di investigazioni e persino vere e proprie indagini, sebbene nel rispetto delle prerogative degli altri poteri dello Stato e fatta salva la necessità di non ostacolare il corretto funzionamento delle strutture di intelligence nazionali (*Investigatory Powers Act 2016*, Secc. 229-233 e 235) e di non giungere a coinvolgere attività spettanti ad altri soggetti dell'ordinamento britannico (quali la facoltà per l'Esecutivo di adottare norme di rango secondario, l'amministrazione della giustizia da parte delle corti e l'attività di controllo operata dall'*Information Commissioner*). Tali facoltà di controllo possono anche essere sollecitate dall'*Intelligence and Security Committee* (*Investigatory Powers Act 2016*, Sec. 236), e possono essere ad esso comunicate informazioni che potrebbero essere rilevanti per l'esercizio delle sue funzioni, senza che ciò comporti violazione di un obbligo di segretezza o altre restrizioni imposte dalla legge del 2016 o da altra fonte, fatto salvo il rispetto delle disposizioni a tutela dei dati personali contenute nel *Data Protection Act 1998* (*Investigatory Powers Act 2016*, Sec. 237). L'*Investigatory Powers Commissioner*, ai sensi dell'*Investigatory Powers Act 2016*, Sec. 234, ha la facoltà di produrre rapporti *motu proprio* oppure dietro richiesta del Primo ministro, qualora l'organo di controllo o il vertice dell'Esecutivo ritengano opportuno di informare o di dover essere informati in relazione all'esercizio dei compiti istituzionali attribuiti all'IPCO. In particolare, questi è richiesto, sempre secondo la disposizione sopra citata, di produrre un rapporto annuale sulla propria attività da trasmettere al Primo ministro, il quale è successivamente chiamato a pubblicare il rapporto stesso e di trasmetterlo al Parlamento, potendo stabilire la secretazione di alcune parti la cui rivelazione potrebbe compromettere interessi fondamentali della nazione solo in accordo con lo stesso IPCO.

2.4 Il controllo parlamentare nell'ordinamento del Regno Unito

Il Parlamento britannico, con sede nel Palazzo di Westminster a Londra, rappresenta una delle istituzioni più interessanti dal punto di vista del diritto costituzionale e parlamentare, non solo per la complessità delle regole che lo caratterizzano, ma anche per la lunga tradizione storica che lo contraddistingue

e che, a vicende alterne, ha posto tale consesso al centro della storia britannica. Riprendendo la tradizionale definizione di Walter Bagehot, risalente alla seconda metà del secolo XIX ma in una certa misura sempre attuale, le funzioni dell'assemblea parlamentare possono essere suddivise in cinque categorie: la funzione elettiva (l'elezione del Primo ministro), la funzione espressiva (attraverso la quale manifesta le opinioni del popolo), la funzione informativa (per l'Autore la più importante), la funzione di insegnamento (*it ought to teach the nation what it does not know*) ed infine la funzione legislativa[342]. Già da una prima presentazione di questa sistematica si può notare come la funzione di produrre norme giuridiche, tradizionalmente considerata come connaturata alla natura essenziale dell'assemblea parlamentare, acquisisca invece un carattere recessivo rispetto alle altre (tra le quali si ricostruisce anche una funzione di controllo che, nell'ordinamento ora preso in considerazione, ha assunto nel tempo connotazioni molto particolari[343]), coerentemente con il ruolo che storicamente ha esercitato il parlamento nella storia del Regno Unito[344] (anche se, naturalmente, con un'efficacia non sempre costante). Ad oggi, il ruolo di controllo parlamentare dei servizi di intelligence britannici[345] (che, tuttavia, non risulta essere un controllo di legalità) è affidato ad un organo collegiale dotato di poteri e prerogative propri (e non qualificabile come semplice *select committee*, in quanto non costituito attraverso uno *standing order* del Parlamento), oltre che tenuto al segreto[346], denominato *Intelligence and Security Committee*[347]. Questi fu per la prima volta introdotto con l'*Intelligence Services Act 1994* (modificato dal *Justice and Security Act 2013*, in particolare dalle sue *Part 1* e *Schedule 1*) con l'obiettivo di colmare la mancanza nell'ordinamento britannico di uno strumento di sorveglianza dell'attività dei servizi che potesse contribuire a far valere la responsabilità del Governo di Sua Maestà nei confronti dell'assemblea parlamentare[348]. L'ISC risulta composto da nove membri appartenenti alla Camera dei Comuni ed alla Camera dei Lord, e selezionati dal rispettivo ramo

---

[342] Frau, M. (2019). Brevi spunti comparativi per una teoria della funzione parlamentare, tra *debatig forum* e *pouvoir représentatif. Note e commenti Nomos, 3,* p. 9-10.

[343] Sul punto, Rosa, F. (2012). *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*. Milano: Giuffrè.

[344] Da organo di supporto all'amministrazione della giustizia del sovrano all'esercizio del potere di spesa (*power of the purse*) e come regolatore del sistema fiscale nazionale, acquisirà poi una funzione più coerente con il proprio carattere rappresentativo (si pensi alla postulazione delle libertà attraverso la *Magna Carta*) e di controllo dell'operato dei Ministri della Corona, giungendo ad esercitare la funzione legislativa vera e propria solo tardivamente. Sul punto, Torre, A. (2009). Rileggendo Bagehot: la *expressive function* del Parlamento di Westminster. In: Dickmann, R. & Staiano, S. (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato.* Milano: Giuffrè, p. 268-269.

[345] Sul punto, pare opportuno citare l'opera, molto esaustiva ed analitica, di Bochel, H., Defty, A. & Kirkpatrick, J. (2014). *Watching the Watchers. Parliament and the Intelligence Services.* London: Palgrave Macmillan.

[346] Ai membri del Comitato viene notificato un avvertimento, ai sensi dell'*Official Secrets Act 1989*, Sec. 1, per il quale gli stessi potranno essere sottoposti a procedimento penale qualora dovessero rivelare informazioni riservate di cui siano venuti a conoscenza in forza del ruolo rivestito.

[347] Sito ufficiale: https://isc.independent.gov.uk/ (consultato il 4 febbraio 2023).

[348] Phythian, M. (2010). "A Very British Institution": The Intelligence and Security Committee and Intelligence Accountability in the United Kingdom. In: Johnson L. K. (ed.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford University Press, p. 699-718.

del Parlamento di appartenenza su indicazione del Primo ministro sentito il leader dell'opposizione e con l'espressa esclusione dei Ministri della Corona (*Intelligence and security Act 2013*, Sec. 1), mentre la loro carica cessa nel momento in cui viene meno il mandato parlamentare, nel caso in cui il parlamentare venga nominato Ministro della Corona, qualora il ramo dell'assemblea di appartenenza decida di revocare un membro da essa eletto, ed infine, qualora il soggetto presenti dimissioni dalla carica *(Intelligence and security Act 2013*, Schedule 1, Sec. 1, Subsecc. 2, 3). I membri dell'ISC sono poi chiamati a nominare, tra le loro file, un Presidente. Il suo ruolo consiste nell'effettuare controlli (*Intelligence and security Act 2013*, Sec. 2 e *Schedule 1* Sec. 4, 5) in relazione alle operazioni condotte dai tre principali servizi di informazioni britannici ed agli aspetti rilevanti per le stesse ma posti in essere dalla *Defence Intelligence*, dall'*Office for Security and Counter-Terrorism* dell'*Home Office*, dalla *Joint Intelligence Organisation*, dal *National Security Secretariat* ed infine dall'*Homeland Security Group*, alla loro amministrazione, alle loro *policies* (sulle quali mantiene un potere, naturalmente non vincolante, di proposta) nonché alle loro spese. L'attività di scrutinio può anche coinvolgere aspetti di carattere strettamente operazionale, a condizione che ciò, a giudizio del Primo ministro, non riguardi operazioni ancora in essere e che questi siano di interesse nazionale, oppure qualora lo stesso *premier* abbia richiesto l'ISC di effettuare delle valutazioni a riguardo, o ancora nel caso in cui le valutazioni del Comitato siano limitate alle informazioni volontariamente fornite ad esso dalle Agenzie di intelligence o da Dipartimenti del Governo. L'*Intelligence and Security Commitee* lavora in autonomia e collabora con l'Esecutivo (anche sulla base di un apposito *Memorandum of Understanding* approvato nel 2014), con la comunità di intelligence britannica e con altri soggetti (giornalisti, accademici, analisti) al fine di perseguire nella maniera più completa ed efficiente possibile la propria opera di controllo. A tal fine, è dotato dalla legge di poteri particolari previsti dalla *Schedule 1* dell'*Intelligence and security Act 2013*, e tra i quali si annoverano la possibilità di richiedere informazioni, in forma tanto orale quanto scritta, alle autorità responsabili per il funzionamento dei servizi ed ai servizi stessi (Ministri, tra i quali il *premier*[349], membri dell'alta dirigenza dei Dicasteri e dei Dipartimenti, i vertici dei servizi ed il *National security Adviser*), i quali potranno rifiutarsi solo qualora il competente *Secretary of State*, sulla base della particolare riservatezza dell'informazione (un'informazione può considerarsi particolarmente sensibile qualora riguardi direttamente una fonte o metodi operativo, qualora concerna operazioni particolari o se proviene da servizi di intelligence stranieri che si siano opposti alla sua divulgazione), sul carattere di pericolosità della sua comunicazione al pubblico (criteri la cui interpretazione deve sempre e comunque seguire le indicazioni previste dalla legge, non potendosi mai esaurire in una valutazione puramente discrezionale), oppure ancora sulla semplice inopportunità della comunicazione secondo criteri stabiliti dai Ministeri o Dipartimenti governativi ed eventualmente discussi, nel caso singolo, con il Presidente dell'ISC[350], la facoltà di raccogliere testimonianze sotto

[349] Nessun Primo ministro, tuttavia, è apparso dinnanzi al Comitato in un periodo successivo al 2014.
[350] *MoU*, para. 31.

giuramento, ed infine incaricare esperti per la conduzione di indagini. L'ISC, oltre a ciò, risulta essere un'istituzione disponibile alla ricezione di segnalazioni da parte dei dipendenti delle agenzie di intelligence, andando a supportare l'operato sia degli *Ethics Counsellors* istituiti all'interno dei servizi e a disposizione dei membri degli stessi, nonché dello *Staff Counsellor*, creato nel 1987 ed aperto alla consultazione per tutte quelle questioni di matrice etica che non abbiano trovato soluzione all'interno dei servizi. Il Comitato è inoltre supportato nella propria opera da un apposito *Office* costituito da analisti ed investigatori con la funzione di fornire all'ISC informazioni, documenti ed altri elementi conoscitivi utili per le sue valutazioni. Il Comitato, infine, è chiamato a produrre relazioni annuali al Parlamento, e può anche dedicare la sua attenzione ad altri dossier[351] che ritenga meritino di un'attenzione specifica alla luce di nuove questioni di sicurezza nazionale (attualmente, l'ISC sta studiando il grado di minaccia per la sicurezza pubblica britannica rappresentata dall'azione di Cina ed Iran, nonché le questioni poste dalle tecnologie di conservazione di dati su Cloud e dalle partnership tra servizi di informazione nazionali e stranieri), secondo quanto previsto dal *Justice and security Act 2013*, Sec. 3. Tali rapporti devono essere sottoposti al previo scrutinio del Primo ministro, in modo tale che attraverso una collaborazione con il Comitato possa essere evitata alla radice l'inopportuna divulgazione di informazioni sensibili presso il pubblico, anche se le stesse agenzie possono richiedere la censura di informazioni che, qualora rese disponibili alla collettività, potrebbero pregiudicare gravemente la capacità operativa delle stesse (rivelando, ad esempio, fonti di informazione, obiettivi, metodi, bersagli, capacità operative). Ogni *omissis* che venga in tal modo introdotto nel rapporto, tuttavia, deve essere adeguatamente segnalato. Una volta pubblicato il rapporto, il *Memorandum of Understanding* siglato tra Governo e ISC imporrebbe che il primo adotti una risposta entro i successivi sessanta giorni, anche se il rispetto di questo limite temporale è molto spesso venuto a mancare. Sebbene l'attuale assetto e le modalità di azione del Comitato siano il risultato di una riforma che, nel 2013, conscia delle problematicità[352] legate al funzionamento di un organo considerato poco efficiente e trasparente tanto nello svolgimento dei propri incarichi istituzionali quanto nelle nomine dei membri, scarsamente supportato, poco competente, eccessivamente dipendente dalle informazioni spontaneamente trasmesse dai soggetti controllati[353], e la cui impressione di

---

[351] Di particolare interesse risulta il rapporto, suddiviso in due parti, relativo al maltrattamento dei detenuti ed alla pratica delle *extraordinary renditions* nel contesto della guerra al terrorismo seguente gli attentati del 9/11 e fino ai giorni nostri (*Detainee Mistreatment and Rendition: 2001-2010* e *Detainee Mistreatment and Rendition: Current Issues*, pubblicati entrambi il 28 giugno 2018), per il quale vennero analizzati decine di migliaia di documenti e raccolte testimonianze orali per un totale di più di cinquanta ore.

[352] Sul punto, si veda il *Green Paper on the Governance of Britain* (2007), p. 32, pubblicato dal Cabinet Office, ed il *Justice and Security Green Paper* (2011) del Ministero della Giustizia, p. 40-44.

[353] Un esempio in tal senso è rappresentato dall'indagine, effettuata dal Comitato su richiesta del Primo ministro, concernente l'uccisione, avvenuta nel 2017, del terrorista e cittadino britannico Reyaad Khan in Siria a seguito di un attacco condotto con l'utilizzo di droni dell'esercito inglese. Sebbene l'ISC abbia ricevuto numerosi documenti attestanti la pericolosità del soggetto coinvolto, tra questi non erano stati inclusi quelli che avrebbero dovuto rappresentare le valutazioni che a suo tempo condussero i Ministri competenti ad autorizzare l'impiego di forza letale.

parzialità aveva suscitato più di un interrogativo da parte dell'opinione pubblica (nel periodo precedente alle elezioni del 2015 ben 23 dei 39 parlamentari che nel tempo si erano succeduti alla composizione del consesso avevano svolto ruoli ministeriali, in particolar modo alla Difesa, agli Affari esteri e presso il Dicastero per l'Irlanda del Nord), non sembra che tali problematiche siano state ad oggi risolte in modo adeguato. Lo stesso delicato conflitto interistituzionale che investe l'ISC ed i *select committee* del Parlamento[354], oltre che a rendere meno intellegibile il sistema di controllo parlamentare sui servizi, pregiudica gravemente la funzionalità degli organi coinvolti. Tale atteggiamento sembra essere stato alimentato in origine dalla graduale limitazione all'accesso ad informazioni raccolte dai servizi di intelligence sul materiale di loro interesse[355] sulla base dell'argomento per il quale l'attività di sorveglianza parlamentare dei servizi sarebbe spettata esclusivamente all'ISC dopo la sua costituzione nel 1994, e diminuendo così in modo considerevole la loro capacità di operare. L'unica eccezione ad oggi registratasi pare essere rappresentata dall'atteggiamento assunto dal *National Cyber Security Center* (istituito in seno al GCHQ ed incaricato del doppio ruolo di reagire agli incidenti coinvolgenti la sicurezza cibernetica nazionale e di operare da interfaccia tra il servizio ed il settore pubblico, il settore produttivo e la società civile in generale), dichiaratosi disponibile a confrontarsi sia con i competenti *select committees*, sia con l'ISC, nel rispetto delle rispettive competenze[356]. Al fine di risolvere in modo definitivo questo problema, risulta opportuno riconoscere come, nel contesto britannico, la funzione di controllo parlamentare non debba pregiudicare l'operato dei comitati parlamentari, riconoscendo sia il legittimo interesse dei primi a conoscere, privilegiando una forma di collaborazione interistituzionale che possa contribuire sia a ripartire in modo più chiaro le competenze tra ISC e *select committees*, sia a creare un sistema unitario e coerente di controllo parlamentare e che non dipenda dalla contingente situazione politica che investe il Paese in un determinato contesto storico-sociale (si è consapevoli dell'enorme complessità della questione e del consistente sforzo di dialogo istituzionale che ciò comporta,

---

L'atteggiamento risoluto del Governo, che si rifiutò nonostante le rimostranze del Comitato di fornire ulteriori documenti a riguardo, dimostra in modo chiaro come l'estensione del controllo parlamentare venga spesso fatta oggetto, più o meno inconsapevolmente, di incomprensioni, dato che tale scrutinio non è solo rivolto all'opportunità dell'azione posta in essere dall'amministrazione, ma anche e soprattutto della sua legalità e del suo rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento democratico e costituzionale coinvolto. Sul punto: Intelligence and Security Committee (2017). *UK Lethal Drone Strikes in Syria (published on the 26 June 2017).*

[354] Sul punto, Bochel, H., Defty, A. and Kirkpatrick, J. (2015). "New mechanisms of independent accountability": select committees and Parliamentary scrutiny of the intelligence services. *Parliamentary Affairs*, 68 (2). p. 314-331.

[355] Si tratta, in particolar modo, del *Foreign Affairs Commitee* (il quale cercò invano, nel 2003 di raccogliere materiale informativo in relazione alla decisione governativa di intervenire militarmente in Iraq), del *Joint Committee in Human Rights* (al quale fu impossibile, nello svolgimento della propria attività di scrutinio delle politiche e delle strategie antiterrorismo, confrontarsi con il Direttore Generale del *Security Service*), del *Northern Ireland Affairs Committee* (al quale, nel 2009, venne negato l'accesso ad informazioni intercettate in relazione all'*Omagh Case*) ed infine, dell'*Home Affairs Committee*.

[356] Sul punto, Ward, R. (2020). National Security and the Separation of Powers. In: Ward, R. & Jones, R. (eds.), *National Security. Law, Procedure and Practice.* Oxford: Oxford University Press, p- 34-40.

e tuttavia, al fine di soddisfare la sempre crescente domanda di chiarezza e trasparenza proveniente dalle istituzioni parlamentari ed anche dalla società civile, risulta irrinunciabile che, nell'equilibrio di poteri afferenti allo Stato democratico, costituzionale e liberale, sia necessaria, prima ancora che la ridefinizione dei rapporti tra amministrazione pubblica[357], corti e Parlamento, la soluzione dei conflitti interni alla stessa assemblea parlamentare). Infine, a conclusione di questa seppur breve disamina dell'assetto parlamentare britannico, si deve rilevare come l'ISC si trovi impossibilitato ad operare qualora il Parlamento sia prorogato oppure dissolto, oppure quando la nomina dei suoi membri venga effettuata con ritardo rispetto allo svolgimento delle elezioni generali[358], determinando un pericoloso "vuoto istituzionale" che impedisce alla radice qualsiasi attività di controllo parlamentare nel periodo in cui tale organismo si trova nella radicale impossibilità di operare perché non costituito.

2.5 Il controllo giudiziario nel Regno Unito: il caso particolare dell'*Investigatory Powers Tribunal*

A conclusione di questa breve esposizione della struttura nella *National Intelligence Machinery* britannica e dei suoi singoli organi di controllo[359], è opportuno rivolgere l'attenzione ad un'istituzione attiva nel ruolo di sorveglianza dei servizi di informazione: l'*Investigatory Powers Tribunal*[360]. L'IPT è un vero e proprio organo giudiziario indipendente (seppur non incluso nel sistema di corti e tribunali del Regno Unito, e pertanto dotato di un'amministrazione separata dagli stessi) costituito e disciplinato con il *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* Secc. 65 ss. e deputato alla trattazione di ricorsi (fondati sullo stesso provvedimento appena citato, oppure sull'*Human Rights Act 1998*) provenienti da individui o organizzazioni sociali che ritengano di aver subito una lesione ingiusta determinata da un utilizzo, da parte di autorità pubbliche, di poteri investigativi in modo non conforme alla legge[361]. Ricadono sotto la giurisdizione

---

[357] Contrariamente all'atteggiamento restio alla collaborazione interistituzionale dimostrata dall'ISC nei confronti dei *select committees*, le agenzie di intelligence si sono dimostrate aperte alla condivisione di notizie e fatti che potessero supportare l'operato di questi ultimi, a condizione che venisse rispettato il carattere riservato degli stessi e che tale cooperazione rimanesse sul piano informale e segreto (questo atteggiamento ha portato il *Joint Commitee on Human Rights* a rifiutare tale approccio, ritenuto incompatibile con la natura pubblica dello scrutinio parlamentare, con il principio di trasparenza e la necessità di ricostruire la fiducia in seno all'opinione pubblica).

[358] Per un esempio molto recente a questo riguardo, si deve segnalare come il Comitato, successivamente alle elezioni generali dell'8 giugno 2017, sia stato costituito solo il 23 novembre dello stesso anno, mentre all'esito delle elezioni generali del 12 dicembre 2019, i membri dell'ISC vennero selezionati tra il 13 (Camera dei Comuni) ed il 14 (Camera dei Lord) luglio 2020.

[359] Sul punto, vedasi Leigh, I. (2010). Intelligence and the Law in the United Kingdom. In: Johnson L. K. (ed.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford University Press, p. 640-656.

[360] Per una presentazione dello stesso, vedasi l'intervetno dell'attuale Presidente dell'IPT Rabinder Singh, L. J. *Kay Everett Memorial Lecture, 20 February 2019.* Sito ufficiale: https://www.ipt-uk.com/ (consultato il 4 febbraio 2023).

[361] L'*Investigatory Powers Tribunal* è inoltre competente in via esclusiva nel trattare i ricorsi di cui alla Sec. 7 dell'*Human Rights Act 1998*, come stabilito dalla stessa Corte Suprema del Regno Unito nel caso *R (on the application of A) (Appellant) v B (Respondent) [2009] UKSC 12*.

dell'IPT (*Regulation of Investigatory Powers Act 2000*, Sec. 65, Subsec 5) le condotte poste in essere dalle agenzie di intelligence, le operazioni di intercettazione di comunicazioni, di raccolta e desecretazione di dati afferenti a comunicazioni, di sorveglianza e di impiego di *covert human intelligence sources*, la condivisione di messaggi criptati, l'interferenza con beni di proprietà privata, le operazioni di sorveglianza poste in essere da forze di polizia o agenzie doganali straniere in situazioni di necessità e per le quali risulti poco pratico attendere l'autorizzazione prevista dalla legge. In sintesi, l'IPT si occupa di quattro aree distinte: in primo luogo, delle doglianze presentate in relazione all'esercizio di poteri investigativi di cui alla *Regulation of Investigatory Powers Act 2000*, in secondo luogo, delle violazioni di diritti umani che seguano il mancato rispetto delle norme di legge, in terzo luogo, di ogni azione posta in essere dai servizi e che è stata giustificata sulla base della legge del 2000 ed infine, di ogni condotta adottata da o per conto delle agenzie di intelligence. Dal punto di vista funzionale, il tribunale è attualmente composto da undici membri compresi un Presidente e Vicepresidente (entrambi dotati di qualifica di *senior judge*) e, nell'esercizio delle sue funzioni, è assistito da un *Counsel*[362] e può accedere liberamente a tutti i tipi di materiale secretato che ritenga necessario al fine di esaminare nella maniera più approfondita possibile le doglianze della parte ricorrente: ciò che infatti caratterizza l'*Investigatory Powers Tribunal* e che contribuisce a differenziarlo in maniera evidente dagli altri tribunali britannici è l'ampiezza dei suoi poteri investigativi, i quali permettono ai suoi giudici di ricevere ed ordinare la produzione di mezzi di prova che non sarebbero ammissibili dinnanzi alle corti ordinarie, ed inoltre di esercitare poteri speciali. Rappresentano esempi di tale particolarità: l'inopponibilità nei confronti del tribunale del segreto e del rifiuto della produzione di atti, documenti ed informazioni coperti da vincoli di riservatezza (per salvaguardare tali legittime esigenze, tuttavia, l'IPT può disporre di procedere a porte chiuse[363]), i poteri, attribuiti a quest'ultimo, di integrare autonomamente gli elementi di prova presentati dal *claimant* anche richiedendoli alla stessa amministrazione (la quale può essere anche richiesta di

---

[362] Questa figura, nominata a discrezione del Tribunale e disciplinata dall'*Investigatory Powers Tribunal Rules 2018*, r. 12, è dotato di competenze variegate, e viene convolto qualora la parte ricorrente non sia legalmente rappresentata, quando il resistente si oppone alla rivelazione di documenti riservati alla controparte, quando il Tribunale intende celebrare un'udienza in tutto o in parte in assenza del ricorrente, o in ogni altra circostanza ritenuta opportuna dallo stesso IPT. Oltre a ciò, il *Counsel* sostiene il Tribunale, tra le altre cose, tra i quali consigliandolo su aspetti particolarmente rilevanti e che richiedono attenta ponderazione tra le necessità difensive del ricorrente e la riservatezza delle informazioni coinvolte, e procedendo allo stesso esame dei testimoni in udienze celebrate in assenza del ricorrente, assicurare che siano trattate tutte le questioni di fatto e di diritto rilevanti nel singolo caso. Il *Counsel*, infine, deve assicurare che non siano stati possibili commessi errori di diritto in conseguenza di un'udienza tenuta in tutto in parte in assenza del ricorrente, eventualmente notificando i giudici della sua presenza, obbligando il Tribunale, a sua volta, a comunicare, secondo la r. 7.1, tale verosimile errore al ricorrente.

[363] Il Tribunale non è tenuto a celebrare delle udienze (*Investigatory Powers Tribunal Rules 2018*, r. 10.1), anche se all'occorrenza può tenere sia delle udienze pubbliche che a porte chiuse, qualora lo ritenga opportuno. Tale disciplina dei procedimenti a porte chiuse, come affermato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Big Brother Watch and Others v. UK* (giudizio della Camera), non contrasta in alcun modo con l'art. 6 della Convenzione (diritto ad un giudizio equo).

trasmettere informazioni al ricorrente che siano complete oppure in forma sommaria e riassuntiva) oppure fondandosi sulla collaborazione degli altri organi di *oversight*, di ordinare alle pubbliche autorità coinvolte di cessare una determinata attività, di ordinare la distruzione di materiale raccolto illegalmente[364], di annullare l'autorizzazione all'adozione di determinate condotte, di garantire un'equa riparazione alla persona offesa, una volta accertata l'ingiustizia della misura investigativa, ed infine di rigettare la domanda presentata dal ricorrente qualora considerata frivola e vessatoria, oppure qualora questa sia proposta trascorso più di un anno dalla condotta lamentata. Nella maggioranza dei casi, tuttavia, il processo si conclude con una determinazione non a favore del ricorrente, la quale assicura che nel caso in cui non sia stata posta in essere nessuna attività investigativa da parte delle autorità a ciò deputate, oppure quella condotta ha rispettato tutti i presupposti di legge, venga rispettata la cosiddetta *neither confirm nor deny policy* (NCND), in modo tale da non pregiudicare l'effettività delle investigazioni ed evitare un uso strumentale del ricorso all'*Investigatory Powers Tribunal*. L'IPT, non essendo qualificabile quale *court* ai sensi dello *Human Rigts Act 1998*, Sec. 4, non può pronunciare una *declaration of incompatibility* rispetto alla normativa di rango primario. Il tribunale, tuttavia, è tenuto a mantenere la riservatezza ed a non divulgare informazioni riservate delle quali venga a conoscenza nell'esercizio dei suoi uffici, e può a sua volta tutelare con l'anonimato le persone coinvolte dalla vicenda processuale che potrebbero subire pregiudizi dalla rivelazione delle loro generalità. Le regole di dettaglio sul funzionamento dell'IPT sono contenute nelle *Investigatory Powers Tribunal Rules 2018*, e le sue decisioni[365] (contenenti sia la determinazione del Tribunale che i materiali di prova raccolti, a meno che ciò non costituisca pericolo per la sicurezza nazionale o sia non conforme all'interesse pubblico[366] oppure qualora non venga adottata una decisione favorevole per il ricorrente, nel cui caso potrà essere adottata una pronuncia sommaria sempreché ciò sia coerente con gli interessi della giustizia[367]), in seguito alle modifiche effettuate mediante l'*Investigatory Powers Act 2016* Sec. 242, possono essere impugnate[368] entro ventuno giorni dinnanzi la *Court of Appeals for England and Wales* o presso la *Court of Sessions* scozzese (sarà dovere dello stesso IPT determinare, di volta in volta, quale organo giudiziario de secondo grado sarà competente, anche

---

[364] Per un esempio, vedasi il caso *Liberty & Others v. GCHQ (UKIPTrib 13 77-H 2)* del 2015, all'interno del quale l'IPT ordinò la distruzione delle email dell'associazione Amnesty International intercettate dal servizio di informazione poiché, sebbene acquisite conformemente al quadro normativo vigente, erano state conservate per un periodo eccedente quanto stabilito dalla normativa interna al GCHQ. Il resistente, inoltre, fu richiesto di trasmettere copia dei dati da distruggere all'*Interception of Communication Commissioner*, ai fini della ulteriore conservazione degli stessi nel caso in cui fossero stati presentati in futuro ulteriori ricorsi in o effettuate inchieste.

[365] Qualsiasi determinazione su questioni preliminari (*Investigatory Powers Tribunal Rules 2018*, r. 15.4 ss) deve essere comunicata al ricorrente ed al resistente, mentre se il ricorso viene rigettato poiché considerato frivolo o vessatorio, presentato oltre il tempo limite, oppure da un soggetto privo di legittimazione attiva, il Tribunale deve fornire alle parti tutte le informazioni che ritenga opportuno trasmettere. Tale adempimento, tuttavia, deve rispettare la regola generale di riservatezza di cui all'*Investigatory Powers Tribunal Rules 2018*, r. 7.1 e 2.

[366] *Investigatory Powers Tribunal Rules 2018*, r. 15.1 e 2.

[367] *Investigatory Powers Tribunal Rules 2018*, r. 15.3.

[368] *Investigatory Powers Tribunal Rules 2018*, rr. 16, 17 e 18.

selezionandola tra corti diverse qualora vi siano ragioni particolari di pubblico interesse o altre questioni che il Tribunale consideri rilevanti a tale proposito). La possibilità, prevista anch'essa dagli *Act* appena menzionati, di impugnare le sentenze dell'IPT presso la *Court of Appeal for Nothern Ireland* non è a tutt'oggi perseguibile, dato che manca ancora la necessaria espressa autorizzazione in forma di legge da parte della *Northern Ireland Assembly*, l'organo legislativo dell'Irlanda del Nord.

CAPITOLO 3: PROFILI INTERNAZIONALI DELLA *SECURITY SECTOR REFORM.*

La breve presentazione qui effettuata del meccanismo rappresentato dall'*Investigatory Powers Tribunal* permette di allargare lo sguardo verso la dimensione transnazionale del fenomeno del controllo democratico dei servizi di informazione e sicurezza, rendendo particolarmente evidente l'influenza che, in tale complessa materia, hanno avuto la dottrina e, soprattutto, la giurisprudenza internazionali. Un'importante decisione assunta da questo tribunale, infatti è stata posta in discussione dinnanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale ha recentemente adottato una decisione[369] suscettibile di divenire giurisprudenza consolidata negli anni a venire. La sentenza in questione, che si pronuncia in tema di diritto alla riservatezza ed alla *privacy*[370], è relativa ad un ricorso presentato da alcune associazioni, tra le quali la *Big Brother Watch*, le quali, a seguito delle dichiarazioni effettuate dall'ex collaboratore dei servizi di intelligence americani Edward Snowden[371], hanno lamentato una violazione dei

---

[369] European Court of Human Rights (58170/13,62322/14 and 24960/15), Judgment of the Court (Grand Chamber), *Big Brother Watch and Others v. United Kingdom*, 25 May 2021. Questa sentenza fu pronunciata lo stesso giorno di quella concernente il caso *Centrum för Rättvisa v. Sweden* (35252/08), Judgment of the Court (Grand Chamber), 25 May 2021, avente ad oggetto questioni simili.

[370] In un contesto tecnologicamente sempre più avanzato, il diritto alla *privacy* sembra quello destinato a soffrire maggiormente gli effetti della "securitizzazione" che gli ordinamenti occidentali hanno subito negli ultimi decenni. Ben diversa è la situazione rispetto al contesto in cui apparve una delle prime riflessioni in materia, contenuta in Jemolo, A. C. (1995). Diritto d'informazione dello Stato (a proposito di una recente polemica). *Per Aspera ad Veritatem, 1,* ed originariamente pubblicato nel 1967 nella rivista *Giurisprudenza Costituzionale*, all'interno del quale l'illustre giurista, pur riconoscendo che l'attività degli apparati statali deve perseguire solo ed esclusivamente il bene pubblico, adottava una visione più incentrata sulla necessità di determinare, in via positiva, i *diritti dello Stato* da contrapporre ai diritti individuali. Con il tempo, numerosa dottrina ha cercato di fissare un equilibrio tra queste due esigenze, cogliendo l'aspetto della sicurezza e quello della tutela dell'individualità dal punto di vista sinergico e non meramente oppositivo: sul punto, vedasi Bickford, D. (1999). Segreto di Stato o trasparenza. Equilibri della segretezza nella nuova era dell'informazione. *Per Aspera ad Veritatem, 15*, Mazza, L. (1996). La acquisizione di informazioni riservate: diritto alla privacy e diritto alla notizia. *Per Aspera ad Veritatem, 5*, Aa. Vv., Privacy e sicurezza, l'equilibrio possibile. (2004). *GNOSIS, 1*, Pizzetti, F., Spataro, A., & Mantovano, A. (2006). FORUM: privacy e sicurezza, la difficile convivenza. *GNOSIS, 4*, Luttwak, E. (2013). Intelligence e intercettazioni. *GNOSIS, 4*, p. 117-121.

[371] Lo scandalo cagionato dalla rivelazione dell'impiego di pratiche di sorveglianza estremamente invasive da parte dei servizi di informazione statunitensi ha generato una risposta considerevole sul piano internazionale: si pensi, a titolo di esempio, alla stessa Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU con la quale l'organo rappresentativo degli Stati membri ha preso posizione sul punto, dando inizio ad un dibattito volto all'affermazione di standard internazionali di protezione dei dati personali contro condotte illegittime di sorveglianza elettronica. Sul punto, United Nations General Assembly, 18 December 2013, A/RES/ 68/167, e ancora la Risoluzione 2045 (2015) del 21 aprile 2015, adottata dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, preceduta di pochi giorni dal rapporto della Commissione di Venezia per la democrazia attraverso il diritto (Venice Commission for Democracy through Law), organismo afferente a Consiglio d'Europa ed impiegato nello studio, dal punto di vista privilegiato di esperti di chiara fama in tema di diritto costituzionale, diritti umani e diritto pubblico in generale, dal titolo *REPORT ON THE DEMOCRATIC OVERSIGHT OF THE SECURITY SERVICES. Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007)*.

diritti garantiti dalla Convenzione da parte del GCHQ, coinvolto nelle procedure di intercettazione elettronica e scambio di masse di dati personali a livello internazionale denunciate dallo stesso Snowden. La Corte, decidendo nella sua composizione più numerosa ed autorevole (Grande Camera), ha statuito la sussistenza di violazioni dell'art. 8 (diritto alla vita privata e familiare) e 10 (diritto alla libertà d'espressione, per quanto riguarda il particolare regime di protezione dovuto al materiale giornalistico a tutela della libertà di espressione e di stampa) della Convenzione in relazione alle modalità di intercettazione impiegate, poiché lesive del diritto al rispetto della vita privata e familiare e delle relative comunicazioni ed al regime di ottenimento di informazioni dai gestori dei servizi di comunicazione (accertato come posto in essere in violazione della legge), in quanto tali intercettazioni non erano state autorizzate da un'autorità indipendente dall'Esecutivo e le stesse modalità di ricerca e selezione del materiale informativo non erano state oggetto di autorizzazione e migliore definizione (in particolare, attraverso i cosiddetti *selectors*, ovvero di termini di ricerca impiegati per restringere l'ambito delle comunicazioni intercettate nel caso singolo), permettendo che venissero raccolte informazioni anche non necessarie. Nessuna violazione è invece stata rilevata per quanto concerne le modalità di richiesta e scambio tra governi di informazioni in tal modo acquisite. Il giudizio appena citato, pur lasciando aperte molte questioni, ha contribuito in modo determinante a fissare il principio secondo il quale l'intercettazione di grandi quantità di dati, sebbene di per sé non illegittima ma giustificabile solo in ossequio ad esigenze sociali imperative, superiori ed urgenti, richiede delle cautele precise, tra le quali, in base al quadro risultante anche dal confronto ella precedente giurisprudenza in materia di sorveglianza su ampia scala[372], si devono citare, innanzitutto, il rispetto rigoroso dei diritti fondamentali tutelati dalla CEDU, del principio di proporzionalità durante la pianificazione e la conduzione di operazioni (anche da parte di servizi stranieri) volti alla raccolta di tali delicatissimi dati, la disciplina rigorosa (prevista dalla legge, la quale deve risultare prevedibile, accessibile e dettagliata, nonché indicare al cittadino le modalità attraverso le quali lo Stato può parametrare la propria discrezionalità nell'azione) dell'accesso alle e del funzionamento delle stesse, delle procedure di conservazione e di utilizzo delle informazioni ottenute, ed infine la previsione di adeguati mezzi di controllo che possano intervenire sia nella fase antecedente all'autorizzazione delle condotte di intercettazione, sia nella fase successiva (coinvolgendo sia istituzioni democratiche che il potere giudiziario), nonché di efficaci, effettivi ed adeguati rimedi che possano essere attivati da coloro che lamentano un'illegittima violazione della loro sfera personale[373], esigenze tanto

---

[372] Si possono citare i giudizi European Court of Human Rights (5029/71), Judgment of the Court (Plenary), *Klass and others v. Germany,* 6 September 1978, European Court of Human Rights (30562/04, 30566/04), Judgment of the Court (Gran Chamber), *S. and Marper v. United Kingdom*, 4 December 2008, European Court of Human Rights (54934/00), Judgment of the Court (Section III), *Weber and Saravia v. Germany,* 29 June 2006, European Court of Human Rights (47143/06), Judgment of the Court (Grand Chamber), *Roman Zakharov v. Russia,* 4 December 2015 e ancora European Court of Human Rights (37138/14), Judgment of the Court (Section IV), *Szabo´ and Vissy v. Hungary*, 12 January 2016.

[373] Spano, R. (2021). National Security and the Role of Oversight Bodies in European Jurisprudence. *Third European Intelligence Oversight Conference*. Roma, 7 ottobre 2021. Per

più evidenti quanto più aumenta il grado di minaccia cui gli stessi Stati membri, in un particolare contesto storico, politico e sociale, sono sottoposti[374]. In particolare, la Corte di Strasburgo ha provveduto, con le sentenze del 2021 sopra indicate, a parametrare i cosiddetti sei *criteri Weber* (indicati dalla sentenza *Weber and Saravia v. Germany* del 26 giugno 2006 e riguardanti i criteri di giudizio che la i giudici di Strasburgo possono impiegare per mettere alla prova la compatibilità delle intercettazioni utilizzate nel perseguimento di fatti di reato con la Convenzione e che la legge nazionale deve indicare, e che consistono nel limite di durata, nell'esigenza di stabilire procedura da seguire per l'esame, l'utilizzo e l'archiviazione dei dati, nell'assunzione di precauzioni quando i dati raccolti vengono comunicati a soggetti diversi dagli intercettatori, nella determinazione delle circostanze in cui deve essere disposta la distruzione e la cancellazione delle registrazioni, l'individuazione delle tipologie di reati e delle categorie di soggetti per i quali e nei confronti delle quali possono essere disposte intercettazioni), riconoscendo come il fatto di fondare il proprio giudizio sugli ultimi due elementi indicati (a cui si deve aggiungere il "ragionevole sospetto") risulti particolarmente problematico nel contesto delle *bulk interception* operate dagli organismi di informazione e sicurezza, data la loro tendenziale assoluta precocità rispetto alla fase del procedimento penale e le loro diverse finalità istituzionali. L'operazione eseguita dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo fissa nuovi e più ampi standard per l'intercettazione preventiva di grandi quantità di informazioni, richiedendo che, in un contesto di tutela che intende proteggere i diritti della persona dall'inizio alla fine dell'operazione di intelligence (*end-to-end-safeguard*), gli Stati debbano stabilire in modo sufficientemente preciso, chiaro e proporzionato i motivi e le circostanze che giustificano le *bulk interception*, la procedura di rilascio dell'autorizzazione, le condizioni di selezione, esame e utilizzo del materiale raccolto, le cautele da assumere nella comunicazione di quanto intercettato ad altre parti, i limiti temporali alla durata dell'operazione, alla conservazione dei dai raccolti e le circostanze che impongono la loro cancellazione e distruzione, la predisposizione di un meccanismo di vigilanza da parte di un soggetto indipendente del rispetto delle norme in materia con indicazione delle garanzie dei poteri conferiti di cui questa può disporre, ed infine le procedure per il riesame indipendente e successivo dell'esercizio dei poteri di intercettazione. Come ben si comprende, lo *standard* in tal modo individuato dalla

una riflessione incentrata su tale principio, espresso anche all'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea adottando la prospettiva della tutela giurisdizionale, vedasi il volume curato da Iamiceli, P. (2020). Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria. *Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, 47.* Trento.

[374] Commissioner for Humam Rights (Council of Europe). Human rights in Europe should not buckle under mass surveillance. *Open democracy,* 12/02/2016. Disponibile in: https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/human-rights-in-europe-should-not-buckle-under-mass-surveillance (consultato il 4 febbraio 2023), e ancora, in relazione alla questione del terrorismo internazionale, Spataro, A. (2016). Politiche della sicurezza e diritti fondamentali. In: *Terrorismo Internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali. Speciale Questione Giustizia, 1,* p. 167-222.

Corte sottopone il margine di discrezionalità degli Stati a condizioni puntuali e decisamente restrittive[375].

In aggiunta a ciò, risulta quantomeno doveroso fare un accenno al progresso che in tal senso è stato operato anche all'interno dell'Unione Europea, la quale, impegnata assieme alla Corte di Strasburgo ed al Consiglio d'Europa nella difesa dei diritti fondamentali (ruolo che ha assunto rilevanza essenziale successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, documento che, in relazione alla questione ora trattata, ha fissato agli artt. 15 e 16 TFUE, dunque nel diritto primario, il principio di trasparenza e di accesso agli atti, nonché il principio di tutela dei dati personali, ed ha conferito alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea rango giuridico pari a quello dei Trattati) ha adottato, come si vedrà in seguito, molte iniziative sul punto e, anche attraverso l'opera fondamentale della Corte di Giustizia[376] e delle proprie agenzie specializzate, ha contribuito a definire un quadro di protezione dei diritti della persona e di ridefinizione di un equilibrio tra poteri dello Stato di grande profondità e complessità. A questo punto della nostra riflessione, allargando la prospettiva adottata verso un contesto internazionale, si può notare come la specifica questione dei contrappesi di carattere democratico da apporre all'operato dei servizi di intelligence sia oggi oggetto di una letteratura molto proficua, anche specificatamente rivolta alle nuove sfide poste dal progresso in ambito SIGINT[377], e che da tempo cerca di sistematizzare il problema in modo tale da supportare l'attività dei singoli governi e dei parlamenti nell'elaborazione di una soluzione a

---

[375] Sul punto vedasi Alì, A. (2022). Le intercettazioni di massa alla luce della più recente giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. *Cassazione Penale, 62(I),* p. 320-328, e ancora Alì, A. (2022). La sorveglianza elettronica su vasta scala per finalità di intelligence nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. *La Comunità Internazionale, 1,* p. 101-115.

[376] A titolo di esempio, si vedano le sentenze in causa C-362/14 *Maximillian Schrems/Data Protection Commissioner* del 6 ottobre 2015 e in causa C-311/18 *Data Protection Commissioner/Maximilian Schrems e Facebook Ireland*, con le quali, rispettivamente, la Corte ha invalidato la decisione della Commissione che affermava che il livello di protezione dei dati personali trasferiti verso gli Stati Uniti fosse sufficiente e ha dichiarato invalida la decisione della Commissione nella quale veniva dichiarata come adeguata la protezione dei dati personali assicurata dal regime dello scudo UE-USA per la privacy.

[377] Di particolare interesse risultano il rapporto dell'European Union Agency for Fundamental Rights, pubblicato nel 2017 in due volumi, ed intitolato *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU.* Il primo volume si occupa dello studio comparato negli Stati membri dell'Unione, constatando l'insufficienza del quadro normativo complessivo, mentre il secondo studia la questione dal punto di vista della sua evoluzione nel futuro. Inoltre, la stessa Commissione di Venezia ha dedicato un apposito rapporto alla questione, dal titolo *REPORT ON THE DEMOCRATIC OVERSIGHT OF SIGNALS INTELLIGENCE AGENCIES. Adopted by the Venice Commission at its 102nd Plenary Session (Venice, 20-21 March 2015).* Di particolare interesse risulta la parte in cui la Commissione riconosce la difficoltà per un organismo parlamentare di occuparsi di un aspetto dell'attività di intelligence così complessa, sia dal punto di vista tecnologico che dalla prospettiva del momento in cui tale scrutinio deve effettuarsi, ritenendo che le corti oppure autorità amministrative a ciò deputate abbiano maggiore capacità di effettuare un controllo più pregnante, anche se gli Autori riconoscono come il ruolo del Parlamento in tali circostanze dipenda molto da come questo eserciti in concreto i poteri attribuitgli (parr. 108-114).

tale questione che rispetti i canoni di democraticità, responsabilità istituzionale[378], efficienza dell'amministrazione pubblica e di stato di diritto che informano gli ordinamenti di tradizione occidentale. Adottando una prospettiva di carattere necessariamente comparatistico, tale dottrina internazionale, coinvolgente sia centri di studio dedicati alla questione che organizzazioni ed istituzioni internazionali quali l'Unione Europea ed il Consiglio d'Europa, contribuisce a creare quell'apparato concettuale necessario sia per comprendere gli approcci adottati dai diversi Paesi, sia per proporre percorsi di riforma che diano contezza dell'acquisita consapevolezza della complessità della materia. Sebbene, a prima vista, gli studi legati alla *Security Sector Reform* (SSR) si presentano come eccessivamente astratti e quasi privi di un ancoraggio culturale di fondo, ma da una considerazione più attenta ci si rende immediatamente conto sia della necessità che il problema della riforma dell'intelligence e della sorveglianza democratica sia sempre legato ad un'analisi approfondita della cultura (o delle culture) che popolano un determinato ordinamento, dell'assetto ordinamentale e dei rapporti istituzionali che caratterizzano una certa esperienza nazionale: le ricerche sopra citate, infatti, non hanno alcuna pretesa di delineare un modello unitario e perfetto di sistema di controllo democratico dei servizi di intelligence, ma si limitano a suggerire buone pratiche con intento di supporto. In relazione a ciò, pare particolarmente ricco e apprezzabile il contributo proposto in materia di controllo parlamentare, il quale, sempre concepito all'interno di un'architettura di *oversight* che coinvolge, stabilendo anche specifiche forme di cooperazione tra i vari soggetti, il potere giudiziario, le stesse autorità di Governo, i vertici dei servizi e gli uffici adibiti al controllo interno, altri soggetti indipendenti (come gli *ombudsmen*[379] ed i Garanti per la protezione dei dati personali), ed infine i media e la società civile nella sua interezza[380], rappresenta sempre uno dei cardini di tale sistema[381], se non altro perché è effettuato da istituzioni a diretta legittimazione elettorale. Dall'assetto che si desume a partire da un'analisi della ricca dottrina in materia[382], la quale fa tesoro di uno studio necessariamente

---

[378] A tal proposito, risulta opportuno notare come il fallimento dell'intelligence rappresentato dalla riuscita dei tragici attentati dell'11 settembre 2001, così come l'inesattezza dei rapporti che affermavano l'esistenza di armi di distruzione di massa nell'Iraq di Saddam Hussein, abbia sollecitato con inusitata forza una riforma degli apparati di sicurezza americani (ed in generale occidentali) e del loro sistema di cooperazione interna ed esterna, così come la necessità di rendersi responsabili dinnanzi alle istituzioni democratiche, ai media ed all'opinione pubblica. Sul punto, Gill, P. (2007). Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after 9/11. In: Caparini, M., and Born, H. (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants.* London: Routledge, p.195-216.

[379] Schierkolk, N. Y. (2017). *Monitoring Security Services. A guide for ombuds institutions*. DCAF – Centre for security, development and the Rule of Law.

[380] Cole, E., Eppert, K. & Kinzelbach, K. (2008). *Public Oversight of the Security Sector. A Handbook for Civil Societies Organisations.* United Nations Development Programme.

[381] Zalar, A. (2022). *Insights and Lessons learned from a Slovenian judge's experience in authorizing secret surveillance (Security Sector Reform in Practice in Europe and Central Asia, n. 2).* Geneva: DCAF – Geneva Centre for Security Sector Governance.

[382] Parliamentary Oversight of Intelligence Services*, DCAF Backgrounder,* 3/2006, Born, H. (2004). Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices. *Connections, 3(4),* p. 1-12, Born, H. & Leigh, I. (2006). Democratic accountability of intelligence services. *SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security.* Stockholm, p. 193-214, European Parliament, Office for Promotion of

comparato[383], si comprende sia la necessità, diffusa negli ordinamenti occidentali, che l'attività di intelligence non venga mai adoperata a fini politici[384], sia come risulti pratica comune che la sorveglianza parlamentare venga effettuata in parte per mezzo dell'assemblea nella sua interezza, ed in parte attraverso comitati specializzati (formati da parlamentari o da esperti esterni ed indipendenti, in quest'ultimo caso sacrificando la legittimazione democratica dei membri dell'assemblea con la tendenziale maggiore competenza ed autorevolezza degli esperti indipendenti), i cui membri possono essere nominati dal parlamento, da un comitato specifico oppure dal Governo (questo era il caso dell'*Intelligence and Security Committee* prima della riforma del 2013, e si tratta ad ogni modo di una scelta che limita fortemente l'indipendenza di coloro che sono chiamati a far parte di quel consesso). Tale potere, inoltre, si manifesta non solo nello scrutinio di legalità dell'operato dei servizi, ma concerne anche la prevenzione degli abusi da parte degli stessi, l'efficienza del loro funzionamento, estendendo il loro potere di analisi anche alle strutture ed all'organizzazione degli apparati di intelligence, nonché alle risorse, anche e soprattutto finanziarie, messe a loro disposizione. Per fare ciò, sono sempre previsti in capo agli appartenenti agli organi di controllo parlamentare dei poteri speciali, tanto di

---

Parliamentary Democracy (2013). *Parliamentary oversight of the security sector*. Bruxelles, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (2015). *Democratic and effective oversight of national security services.* Strasbourg, Born, H. & Leigh, I. (2005). *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies.* Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (2010). *Compilation of Good Practices for Intelligence Agencies and their Oversight.* Geneva, Born, H. & Wills, A. (2012). *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit.* Geneva: DCAF – Centre for security, development and the Rule of Law. Fluri, P. & Johnsson, A. B. (2003). *Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices*. Geneva: DCAF – Centre for security, development and the Rule of Law, Schierkolk, N. Y. (2018). *International Standards and Good Practices in the Governance and Oversight of Intelligence Services.* Tbilisi, DCAF Intelligence Working Group (2003). *Intelligence practice and democratic oversight: a practicioner view.* Geneva: DCAF – Centre for security, development and the Rule of Law, Cole, E., Fluri P. & Lunn, S. (2013). *Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance*. Geneva: DCAF – Centre for security, development and the Rule of Law.

[383] Particolarmente apprezzabile, anche se effettuato dal punto di vista generale e non con particolare riferimento alla tematica del controllo democratico dei servizi di informazione, risulta lo studio effettuato dall'Unione Interparlamentare nel 2008, il quale, in modo molto particolareggiato, trae da una sintesi della prassi di 88 parlamenti nazionali un tentativo di sistematizzare le stesse. Così in Inter-Parliamentary Union (2007). *Tools for parliamentary oversight. A comparative study of 88 national parliaments.* Geneva. Si veda inoltre lo studio effettuato dal Parlamento Europeo, (2011). *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*. Bruxelles.

[384] Il rischio che si realizzi tale degenerazione è tanto più alto quanto l'amministrazione sia posta nelle condizioni di immettersi indebitamente nel ciclo dell'intelligence alterandone i risultati a proprio beneficio, oppure possa nominare figure politiche in posizioni chiave senza alcuna forma di confronto con il parlamento, oppure nel caso in cui i servizi di informazione operino in un contesto nel quale vi sono delle agenzie che agiscono per fini politici o sono create a tale scopo, oppure non trovino nell'efficace equilibrio interistituzionale, necessario in ogni democrazia rispettosa dello Stato di diritto, un ostacolo sufficiente alla deviazione delle loro attività dagli scopi istituzionali loro conferiti. Così in Born, H. (2007). Parliamentary and External Oversight of Intelligence Services. In: Caparini, M., and Born, H. (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants.* London: Routledge, p. 166.

natura investigativa quanto di natura documentale, tra i quali si possono richiamare la possibilità di attivare controlli da parte di altre autorità afferenti a diversi poteri dello Stato (in alcuni casi, anche su indicazione di soggetti privati), la possibilità di sollecitare prese di posizione da parte dei servizi (spesso nella persona del dirigente di più alto grado degli stessi, ma talvolta anche attraverso un'interlocuzione diretta con i dipendenti di tali strutture) in relazione a determinate tematiche e di ricevere da questi ultimi rapporti a cadenza regolare, il potere (e talvolta l'obbligo) di fornire pareri, la facoltà di farsi assistere da esperti indipendenti, ed infine l'attribuzione del potere di autorizzare determinate condotte che gli apparati di intelligence intendono porre in essere (come avviene, ad esempio, nel contesto tedesco). Centrale risulta anche il ruolo dei comitati nei confronti del resto del parlamento, per il quale viene sempre indicata la necessità di assicurare un canale di comunicazione privilegiato che possa permettere la comunicazione tra le due istituzioni democratiche attraverso rapporti periodici e rapporti *ad hoc* (preferibilmente da discutere all'interno dell'assemblea), sia dal punto di vista della trasparenza dell'opera di controllo dei servizi, sia di quello dell'indicazione di particolari motivi di perplessità e proposte di riforma che possano insorgere nel corso del mandato. Ad ogni modo, affinché gli organismi di controllo possano esercitare in modo efficace le loro attribuzioni, risulta imprescindibile una legislazione dell'intelligence pubblica, chiara e rigorosa, comprensiva di una puntuale determinazione dei compiti affidati ai singoli organi, sia operativi che di controllo, e dell'indicazione di canali comunicativi di matrice democratica (*ergo* diretti ad istituzioni rappresentative e all'opinione pubblica in generale) che siano attivabili sia periodicamente, sia in relazione a particolari accadimenti che si presentino di particolare rilevanza per la sicurezza nazionale e per la tutela dei diritti fondamentali. Oltre a ciò, devono essere accuratamente prestabilite le regole di determinazione, ripartizione e distribuzione delle risorse finanziarie dei servizi, nonché delle autorità coinvolte nel controllo del loro impiego (solitamente, ciò avviene sia attraverso il parlamento che attraverso un organo di giustizia contabile). Anche l'aspetto della selezione dei membri degli organi di controllo parlamentare viene presa in considerazione, risultando necessario che, innanzitutto, questo venga dotato di un apparato burocratico-amministrativo sufficientemente numeroso e competente, ed in secondo luogo che i membri del consesso siano posti nella possibilità di svolgere le loro attribuzioni istituzionali in autonomia (si tende, pertanto, ad escludere dai componenti eleggibili soggetti che hanno operato in un contesto di particolare vicinanza con i servizi, tra i quali si possono indicare gli ex dipendenti degli stessi e gli ex Ministri che abbiano assunto competenze in materia nel corso del loro ufficio, o comunque si richiede che sia trascorso un adeguato lasso di tempo dall'esercizio di queste due cariche che, almeno idealmente, dovrebbero porsi agli antipodi) e in un ambiente protetto da interferenze indebite da parte dei controllati o di soggetti ad essi affiliati. In relazione a quest'ultimo punto, viene spesso raccomandato che la composizione rifletta le proporzioni dei gruppi politici componenti il parlamento e, al contempo, che l'opposizione trovi adeguata rappresentanza, oltre al fatto che gli stessi appartenenti all'organo di controllo ricevano un adeguato addestramento (necessario in una materia così delicata) e che venga assicurata preferenza a candidati già dotati di competenze e conoscenze in materia, qualora disponibili. Particolare attenzione, infine, deve

essere dedicata alla cooperazione internazionale tra servizi di sicurezza, operando in modo che i singoli governi nazionali e le amministrazioni loro afferenti non si trovino mai nelle condizioni di far transitare dati e persone da un confine all'altro senza che ciò possa avvenire all'interno di un contesto regolativo chiaro, rigoroso e per quanto possibile pubblico e sottoposto a scrutinio parlamentare. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, il principio di diritto internazionale di non interferenza, che da una parte impedisce tanto ad autorità straniere di compiere atti all'interno del territorio di un altro Stato senza il consenso di quest'ultimo, e dall'altra rende molto complessa una cooperazione tra organismi di controllo di apparati di intelligence di nazioni diverse dato l'obbligo del segreto che le vincola (tale cooperazione consiste il più delle volte in una limitata quanto preziosa opera di condivisione di buone pratiche), impone al contrario che, da una parte, vengano rafforzati i poteri degli organismi di controllo (soprattutto quelli di natura parlamentare) in modo tale che violazioni ingiustificate ed illegali di diritti fondamentali siano adeguatamente segnalate, e dall'altra richiede che la cooperazione interstatale tra organismi di informazione e sicurezza sia a sua volta oggetto di disciplina tra gli Stati coinvolti e soggetta a dei limiti e delle condizioni fissate a livello legislativo[385].

A questo punto della trattazione, prima di apprestarsi alle conclusioni, pare opportuno fornire una dimostrazione pratica di quanto sopra affermato, studiando dal punto di vista della prassi le questioni che sono state sopra esposte. Innanzitutto, a sostegno della tesi secondo cui l'attività di *oversight* operata dalle istituzioni parlamentari, sebbene contenga in sé un'anima naturalmente ed innegabilmente politica, deve essere indirizzata verso il perseguimento del comune interesse, può essere utile mostrare, con un recente caso di cronaca politica, quanto l'equilibrio tra l'anima naturalmente "polemica" dell'attività parlamentare e quella dell'imparzialità sia più delicato di quanto possa a prima vista sembrare: a seguito dell'elezione del repubblicano Kevin McCarthy alla carica di Speaker della Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti (avvenuta il 7 gennaio 2023), l'ala ultraconservatrice del partito repubblicano chiese e ottenne l'apertura di un'inchiesta, condotta dal Judiciary Committee, contro il fenomeno della strumentalizzazione (*weaponisation*) dei poteri del Governo federale e dei propri apparati, accusati da molti esponenti del G.O.P. di perseguire fini esclusivamente politici e di esercitare i propri poteri a danni di cittadini americani (nelle parole del deputato repubblicano della California McClintock, pronunciate il 10 gennaio 2023 e che ben riassumono le intenzioni del partito di appartenenza: "In order to enforce our laws, we have given terrifying powers to such agencies as the FBI, the IRS, and the CIA, among others The misuse of these powers to affect political outcomes would be fatal to freedom and it is the hallmark of any dictatorship. This, our Constitution was written to prevent - whoever is in power. In recent years, we have watched the IRS target individuals because of their

[385] Venice Commission for Democracy through Law (2015). *REPORT ON THE DEMOCRATIC OVERSIGHT OF THE SECURITY SERVICES Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007).* Venice, parr. 182-194. Problema criticamente analizzato anche in European Agency for Dundamental Rights (2017). Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU. Volume II: field perspectives and legal update. Vienna, p. 49-52.

political beliefs. We have seen a glaring double standard in the enforcement of our laws by our Justice Department based on the political beliefs of their targets. We've seen their powers used to intimidate citizens into silence, whether the Tea Party or parents questioning their school boards. Most alarmingly, we have seen the use of the FBI and our Intelligence agencies to suppress political viewpoints disagreeable to those in power or to manufacture or propagate one of the greatest scandals in American history: the Russian collusion hoax. When a government can interfere with the elections that govern it, and when agencies can act independently of the outcome of those elections, Democracy will die."[386]). La particolarità di questa iniziativa risiede nell'assenza di supporto da parte della compagine politica democratica (contrariamente a quanto avvenuto negli stessi giorni in relazione alla proposta di costituire una commissione volta allo studio dello stato di progresso scientifico, economico e tecnologico della Cina e della rivalità di questo Paese con gli Stati Uniti), la vastità del mandato attribuito ad essa (che include anche procedimenti penali in corso e l'attività dei servizi di sicurezza, con gravissimo danno al principio di separazione dei poteri) ed infine la possibilità, garantita ai membri di questo consesso, di ottenere informazioni riservate (attinenti anche ad operazioni sotto copertura), impiegando un privilegio concesso tradizionalmente in via esclusiva ai Select Committee in tema di intelligence. Ciò che, a prima vista, si rischia in questo frangente è la creazione di un organo di sorveglianza non imparziale e che si pone in contrasto rispetto a quanto stabilito dai principi della corretta rappresentanza dei partiti nelle inchieste e nei comitati parlamentari, dotato di poteri molto ampi e tali da rivaleggiare i comitati di controllo dei servizi d'intelligence, e suscettibile di essere pericolosamente teso al perseguimento di fini di parte, di certo radicalmente incompatibili con un controllo veramente democratico[387]. La seconda questione che può essere analizzata ai fini dell'applicazione dei criteri di matrice internazionale relativi alla tutela dei diritti fondamentali sopra visti è quella attinente alla riforma della normativa italiana in tema di intercettazioni dei servizi di informazione e sicurezza, di recente approvazione[388]. Come si è avuto modo di anticipare nelle pagine precedenti, l'art. 4 d. l. 144/2005 ha subito delle modifiche ed è stato affiancato da un nuovo art. 4-bis, teso a sostituire il mero rinvio all'art. 226 c. p. p. il quale, proprio perché quest'ultima norma ha ad oggetto la disciplina delle intercettazioni preventive operate dalle forze di polizia, comportava problemi applicativi ed interpretativi di non secondaria importanza,

---

[386] McClintock, T. (2023). *We Must Investigate the Weaponization of the Federal Government*. Disponibile in: https://mcclintock.house.gov/newsroom/speeches/weaponization-of-the-federal-government (consultato il 4 febbraio 2023).

[387] Per approfondimenti: Broadwater, L & Edmondson, C. Divided House Approves G.O.P. Inquiry Into 'Weaponization' of Government. *New York Times*, 10 January 2023.

[388] Sul punto, Nocerino, W. (2023). La riforma delle intercettazioni preventive d'intelligence. *Sistema Penale,* disponibile in: https://www.sistemapenale.it/it/scheda/nocerino-riforma-intercettazioni-preventive-intelligence#_ftnref50 (consultato il 4 febbraio 2023). L'Autrice, mostrandosi piuttosto critica nei confronti della riforma dato il carattere (a sua opinione) scarsamente innovativo, riprende delle valutazioni già anticipate in Nocerino, W. (2018). *Le intercettazioni e i controlli preventivi.* Padova: CEDAM. La stessa letteratura in materia non si è dimostrata eccessivamente entusiasta, v. per tutti Andolina, E. (2016). Le intercettazioni e i controlli preventivi sulle comunicazioni nel contrasto al terrorismo internazionale tra irrisolte criticità ed esigenze di riforma. *Archivio della Nuova Procedura Penale, 27(VI),* p. 569-579.

dato che non teneva in considerazione la sostanziale differenza e autonomia che intercorre tra le intercettazioni a fini di intelligence, che strutturalmente prescindono anche dalla semplice iscrizione della *notizia criminis* nell'apposito registro, dalla presenza di un procedimento penale e dall'intento di raccogliere prove da presentare all'interno dello stesso (risultando, anzi, incompatibili con tale finalità e persino con le funzioni di indagine), e quelle operate dalle forze dell'ordine a fini preventivi ed investigativi. Nonostante risulti apprezzabile l'intento del legislatore di riportare la disciplina di questo particolare mezzo informativo all'interno di un sistema separato e ad essa maggiormente consono, ad oggi sono ancora da segnalare numerose perplessità, le quali, oltre a ridurre l'impatto innovativo della norma citata, rischiano di non risolvere i profili di incompatibilità con gli standard europei ed internazionali ai quali le misure di intercettazione, per cui il legislatore italiano non ha predisposto un funzionamento separato per le operazioni *targeted* e *non-targeted* a differenza di quanto avviene negli altri ordinamenti analizzati, devono oggi adattarsi. La prima questione che pare degna di essere analizzata è l'insufficienza della forma di controllo rappresentata dal potere di autorizzazione e di sorveglianza del procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Roma: in questo frangente, pare criticabile la scelta di lasciare che entrambe queste incombenze, che rappresentano due passaggi logici differenti e non sovrapponibili del procedimento di controllo, in capo ad un medesimo soggetto, con il rischio che l'attività di scrutinio subisca l'indebito influsso delle valutazioni che sono state effettuate in sede di autorizzazione. Sarebbe risultato maggiormente opportuno affidare tali incarichi ad un'autorità indipendente oppure ad un giudice, poiché la figura del Pubblico Ministero, per sua natura incline a rappresentare un interesse di parte (sebbene di parte pubblica) poiché coinvolta in prima linea nelle indagini e nel procedimento penale, potrebbe non presentare quell'imparzialità nella valutazione che richiederebbe l'accesso ad una misura informativa così delicata per la persona[389]. A tal proposito, sarebbe necessario che il legislatore, in sede di una più sistematica riflessione in materia, concepisca contrappesi di livello amministrativo e giudiziale più consistenti e soprattutto trasparenti, in modo tale che, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo sopra citata, il soggetto privato possa conoscere con sufficiente chiarezza e prevedibilità i presupposti attraverso i quali lo Stato potrebbe decidere di adottare provvedimenti invasivi della propria sfera personale a fini che non siano di prevenzione o di repressione dei reati. In secondo luogo, gli stessi elementi valutativi che il Procuratore Generale dovrebbe prendere in considerazione per autorizzare (si parla, in questo caso, dell'"indispensabilità" della condotta a fini di intelligence) e per esaminare la "conformità" all'autorizzazione dell'operazione svolta sulla base degli elementi informativi raccolti lasciano un grado di libertà eccessivo e suscettibile di subire diversi orientamenti interpretativi, a seconda della persona e dei suoi ausiliari che in un determinato momento ricoprono tale

[389] Come sostenuto anche da dottrina sul punto, tale scelta comporta un distanziamento notevole e pericoloso dal modello del Codice di rito penale, all'interno del quale, stante la funzione assunta dal Pubblico Ministero, non è attribuito a questo nessun potere diretto in tema di decisioni coinvolgenti libertà fondamentali, riservando queste ad un giudice terzo. Così in: Balducci, P. (2002). *Le garanzie nelle intercettazioni tra Costituzione e legge ordinaria.* Milano: Giuffrè, p. 88.

carica. Anche in questo caso, la sinteticità degli artt. 4 co. 1 e 2 e 4-bis d. l. 144/2005 stona in modo evidente con le indicazioni puntuali fornite dalla giurisprudenza europea. Sebbene l'art. 4-bis co. 3 riprenda l'art. 33 co. 4 l. n. 124/2007 per quanto concerne la comunicazione delle operazioni svolte al Copasir, ponendo un momento di legame tra le due norme, il fatto che il decreto citato preveda la distruzione di tutti i documenti (compresi quelli in possesso del Procuratore Generale stesso) che si riferiscano anche in modo solo "sintetico" e "discorsivo" alle intercettazioni (ad eccezione dei decreti emanati dallo stesso organo di autorizzazione e controllo) al fine di impedire alla radice che informazioni delicate e personali vengano conservate per più del necessario, sottoponendosi in tal modo al rischio di essere divulgate, non impedisce che possano essere sollevate ulteriori perplessità sul punto. Nonostante tale comprensibile intento, infatti, si deve rilevare come la cancellazione di ogni traccia delle operazioni svolte impedisca alla radice che possa essere effettuato un sindacato *ex post* sufficientemente approfondito, soprattutto da parte del Comitato Parlamentare di controllo: questi, infatti, nell'assetto attuale potrà disporre solamente delle comunicazioni effettuate ai sensi dell'art. 33 c. 4 l. n. 124/2007 e dei verbali emanati dal Procuratore Generale (questi ultimi per loro natura di certo non approfonditi e la cui consistenza delle motivazioni può non essere sufficiente a fornire un quadro di valutazione chiaro al Copasir), ma nulla di più, salvo le nozioni integrative che potranno eventualmente essere ottenute mediante l'esercizio dei propri poteri di informazione. In tale contesto, si potrebbe ipotizzare l'impiego del Comitato Parlamentare quale "camera di compensazione", permettendo a questi di valutare la legittimità e legalità del proprio operato attraverso l'accesso diretto alle informazioni raccolte (a condizione, tuttavia, che si adotti contemporaneamente un sistema di protezione di tali dati estremamente rigoroso ed efficiente, obiettivo che richiederebbe una ponderazione molto attenta): si è ben consapevoli di come questo approccio sembra contraddittorio a quello maggiormente restrittivo sostenuto in tema di segreto di Stato, e tuttavia, si deve ammettere che laddove la conoscenza da parte dei parlamentari del Copasir può approntare una tutela quantomeno indiretta ai diritti fondamentali, non viene comunque pregiudicata la protezione delle informazioni che giustifichino l'apposizione del vincolo di cui agli artt. 39 ss l. n. 124/2007. Questa conclusione risulta rafforzata dalla constatazione dell'assenza di rimedi di natura amministrativa o giurisdizionale (o anche meramente risarcitoria o di indennizzo) a riparazione di pratiche abusive che possano essere attivati dai diretti interessati, dato che nessun obbligo di comunicazione agli stessi è previsto a conclusione dell'operazione, nemmeno quando l'esigenza di riservatezza è ormai venuta meno. Oltre a ciò, allo stato attuale, l'ordinamento italiano non è dotato di soggetti istituzionali specializzati idonei a raccogliere le rimostranze dei soggetti privati che dichiarino di aver subito un'indebita violazione dei loro diritti. In tale contesto, sembra rimanere disatteso il dettato dell'art. 15 Cost., laddove, dopo aver sancito il principio dell'inviolabilità della libertà e della segretezza della corrispondenza (co. 1), viene stabilito al successivo comma che eventuali limitazioni debbano essere effettuate solo attraverso atto motivato dell'Autorità Giudiziaria (requisito che, sebbene in maniera criticabile, è stato rispettando prevendendo l'intervento autorizzatorio e di controllo del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Roma) e

sempre secondo le garanzie stabilite dalla legge: proprio quest'ultimo punto, infatti, sembra gravemente insufficiente e, ad oggi, richiede urgentemente una riflessione approfondita. Anche il confronto con i requisiti di cui all'art. 14 Cost. in tema di inviolabilità del domicilio, sottoposta anch'essa al doppio limite della riserva di legge e della riserva di giurisdizione, non risulta affatto confortante per le medesime ragioni.

In conclusione, non resta che auspicare una riforma sistematica e maggiormente ampia delle intercettazioni preventive sia di polizia che di intelligence, nell'attesa e nella speranza che il legislatore, in sede opportuna, possa discutere al meglio i rilievi che questi primi mutamenti in materia hanno sollevato e possa finalmente portare a termine quell'opera di creazione di un sistema coerente ed armonico tra l'operato delle forze di polizia (agenti in qualità sia di polizia giudiziaria che di polizia amministrativa) e quello degli organismi di intelligence, necessario al raggiungimento dell'obiettivo ultimo, ovvero la protezione dei diritti fondamentali dell'individuo e delle formazioni sociali.

CONCLUSIONI

All'interno della presente Tesi, si è cercato di analizzare, con un sufficiente grado di approfondimento, la necessità dell'instaurazione, all'interno di uno Stato di diritto democratico e liberale, di un sistema di controllo democratico che possa monitorare in maniera continuativa e costante l'attività di questi organi e reagire, politicamente, con tempestività e con mezzi efficaci. Come si è avuto modo di vedere, le questioni ancora aperte sono molte, ed i pericoli ai quali questa particolare tipologia di scrutinio è sottoposta sono molteplici: il particolare fascino determinato da questa materia a cavallo tra diritto e politica, che tocca nel vivo il cuore della democrazia occidentale poiché coinvolge in modo diretto sia la dimensione dell'individuo che quella della collettività, sta proprio nella sua dinamicità, carattere che obbliga gli interpreti a continue riflessioni sul punto[390]. Alcune annotazioni conclusive devono essere effettuate in relazione a due fenomeni di matrice culturale, i quali, se rettamente compresi e sfruttati, possono contribuire in modo rilevante alla costruzione di una vera e propria "cultura della sicurezza", o come altri preferiscono chiamarla, "cultura dell'intelligence". Il primo elemento da prendere in considerazione riguarda la comunicazione istituzionale[391]: l'approccio che le autorità pubbliche assumono nei confronti dell'elettorato, infatti, è condizione imprescindibile per garantire la democraticità del sistema, dato che una Pubblica Amministrazione che si chiude in sé stessa e non si sottopone al giudizio di coloro che, in ultima istanza, detengono il potere di far valere la responsabilità politica dell'Esecutivo, danneggia non solo l'immagine dell'amministrazione stessa, ma fornisce terreno fertile alle deviazioni antidemocratiche di elementi appartenenti agli apparati ma infedeli alle loro funzioni istituzionali. Il secondo punto, che è stato oggetto di studi più recenti, riguarda la necessità di sostenere le iniziative di formazione specifica sui temi legati all'intelligence[392], sono solo attraverso i canali rappresentati dall'Accademia, ma anche e soprattutto sollecitando la società civile a cimentarsi, in un dialogo continuo con gli esperti del settore e con la politica, in un'opera di divulgazione più vigorosa e volta a sensibilizzare i cittadini (vera e propria ossatura dello Stato-comunità) al tema. Gli elementi appena indicati, assieme alla costante opera di adeguamento (operata in modo preponderante dalla giurisprudenza internazionale) dell'operato dell'intelligence a canoni di coerenza con i principi fondamentali dello Stato di diritto, possono contribuire a gettare le fondamenta per la costituzione di un ordinamento che sia pienamente democratico ed in linea con i propri canoni ispiratori, e che risolva, auspicabilmente, quelle situazioni che, nella storia recente (si pensi, a titolo di mero esempio, al già citato caso Snowden ed al caso *WikiLeaks*), hanno in modo

---

[390] Hastedt, G. (2010). The politics of Intelligence Accountability. In: Johnson L. K. (ed.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford University Press, p. 719-734.

[391] Caligiuri, M. (2000). Intelligence: un problema di comunicazione istituzionale? *Per Aspera Ad Veritatem, 16.*

[392] Valentini, M. (1999). Cultura dell'intelligence, cultura delle istituzioni. *Per Aspera ad Veritatem, 13*, e ancora Caligiuri, M. & Pili, G. (2020*). Intelligence Studies. Un'analisi comparata tra l'Italia e il mondo anglo-americano*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

fin troppo distruttivo visto contrapposti la fedeltà allo Stato e la protezione dell'essenza democratica dell'Occidente[393].

[393] Vedasi, sul punto, le riflessioni di Maffettone, S., & Melidoro, D. (2015). Democrazia e segreto. *GNOSIS, 3.*

BIBLIOGRAFIA

Aa. Vv. (1983). *Il segreto nella realtà giuridica italiana. Atti del convegno nazionale. Roma, 26-28 ottobre 1981*. Padova: CEDAM.

Aa. Vv. (2007). L. 3.8.2007 – Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto (GU 1.08.2007 n. 187). Commento articolo per articolo. *Legislazione Penale, 27(II),* p. 693-865.

Aa. Vv. (2022). *La sicurezza come interesse costituzionale: il "caso Copasir".* F. Giuffrè (a cura di). Roma: AdMaiora.

Aa. Vv. (2012). Le informazioni per la sicurezza in un sistema democratico. *Quaderni di intelligence, 1.*

Aa. Vv. (2013). Il segreto di Stato. *Quaderni di Intelligence, 2.*

Aa. Vv. Privacy e sicurezza, l'equilibrio possibile. (2004). *GNOSIS, 1.*

Aa. Vv. (2007). *Storia, sicurezza e libertà costituzionali. La vicenda dei servizi segreti italiani*. Brescia: Casa della Memoria.

Albanesi, E. (2010). *Pareri parlamentari e limiti della legge*. Milano, Giuffrè.

Alì, A. (2017). Evoluzione della normativa della sicurezza nazionale a dieci anni dalla legge 124/2007. In Aa. Vv., *Democrazia e sicurezza. Intelligence e cultura della sicurezza a dieci anni dalla riforma*. Roma: Agenzia Informazioni Sicurezza Interna, p. 115-121.

Alì, A. (2022). La sorveglianza elettronica su vasta scala per finalità di intelligence nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. *La Comunità Internazionale, 1,* p. 101-115.

Alì, A. (2022). Le intercettazioni di massa alla luce della più recente giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. *Cassazione Penale, 62(I),* p. 320-328.

Amato, G. (2011). Le garanzie funzionali per gli "operatori" di intelligence. *Per Aspera ad Veritatem, 3.*

Amato, G. (1968). *L'ispezione politica del Parlamento*. Milano: Giuffrè.

Amorosino, S. (1976). I servizi di sicurezza. *Politica del diritto, 7(III-IV),* p. 383-412.

Andolina, E. (2016). Le intercettazioni e i controlli preventivi sulle comunicazioni nel contrasto al terrorismo internazionale tra irrisolte criticità ed esigenze di riforma. *Archivio della Nuova Procedura Penale, 27(VI),* p. 569-579.

Andrew, C. (1991). British view of Secuity and Intelligence. In: Stuart Farson, A., Stafford, D. & Wark, W. K. (eds.), *Security and Intelligence in a Changing World.* London: Routledge, p. 11.

Andrew, C. (2010). *The Defence of the Realm. The Authorised History of MI5.* London: Penguin Books.

Anzon, A. (1976). Segreto di Stato e Costituzione. *Giurisprudenza costituzionale, 21(II)*, p. 1755-1799.

Anzon, A. (1977). Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato individuata dalla Corte costituzionale. *Giurisprudenza costituzionale, 22(I)*, p. 866-869.

Anzon, A. (1992). Servizi segreti. *Enciclopedia giuridica, Vol. XXVIII*. Roma: Treccani.

Anzon, A. (2009). Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale. *Giurisprudenza Costituzionale, 54(II)*, p. 1020-1033.

Anzon, A. (2012). La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 3.*

Arena, G. (1978). Le attribuzioni del Parlamento in materia di servizi per le informazioni e la sicurezza in Italia e negli Stati Uniti. *Rivista trimestrale di diritto pubblico, 28(I)*. Milano: Giuffrè, p. 485-527.

Balducci, P. (2002). *Le garanzie nelle intercettazioni tra Costituzione e legge ordinaria.* Milano: Giuffrè.

Balsamo, A. (2015). Le nuove disposizioni sulla tutela processuale, sulle garanzie funzionali e sulle attività di informazione del personale dei servizi segreti. In: Kostoris, R. E. & Viganò, F. (a cura di), *Il nuovo "pacchetto" antiterrorismo*. Torino: Giappichelli, p. 127.

Bartodziej, P. (2017). Parlamentarische Kontrolle. In: Dietrich, J. H. & Eiffler, S. R., *Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste*. Stuttgart: Boorberg, p. 1533-1606.

Benvenuti, M. (2017). Luci ed ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Una prima lettura. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 1,* p. 54-55.

Bickford, D. (1999). Segreto di Stato o trasparenza. Equilibri della segretezza nella nuova era dell'informazione. *Per Aspera ad Veritatem, 15.*

Bochel, H., Defty, A. & Kirkpatrick, J. (2014). *Watching the Watchers. Parliament and the Intelligence Services*. London: Palgrave Macmillan.

Bochel, H., Defty, A. and Kirkpatrick, J. (2015). "New mechanisms of independent accountability": select committees and Parliamentary scrutiny of the intelligence services. *Parliamentary Affairs*, 68 (2). p. 314-331.

Bonetti, P. (2008). Aspetti costituzionali del nuovo Sistema di informazione. *Diritto e società*, 2008.

Bonzano, C. (2008). Il Commento. *Diritto penale e processo, 14(I)*, p. 24-35.

Bonzano, C. (2010). *Il segreto di Stato nel processo penale*. Padova: CEDAM.

Bonzano, C. (2014). Commento alla sentenza n. 24/2014. *Archivio Penale, 1*.

Born, H. (2004). Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices. *Connections, 3(4),* p. 1-12.

Born, H. (2007). Parliamentary and External Oversight of Intelligence Services. In: Caparini, M., and Born, H. (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants.* London: Routledge, p.163-176.

Born, H. & Leigh, I. (2005). *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies.* Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway.

Born, H. & Leigh, I. (2006). Democratic accountability of intelligence services. *SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security.* Stockholm, p. 193-214.

Born, H. & Wills, A. (2012). *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit.* Geneva: DCAF – Centre for security, development and the Rule of Law.

Bozzi, A. (1978). La nuova disciplina del segreto di Stato. *La giustizia penale*, *83,* p. 126-128.

Caligiuri, M. (2000). Intelligence: un problema di comunicazione istituzionale? *Per Aspera Ad Veritatem, 16.*

Caligiuri M. (2016). *Cyber Intelligence. Tra libertà e sicurezza*. Roma: Donzelli Editore.

Caligiuri, M. (2021). *Intelligence e Diritto. Il potere invisibile delle democrazie.* Soveria Mannelli: Rubbettino.

Caligiuri, M. & Pili, G. (2020). *Intelligence Studies. Un'analisi comparata tra l'Italia e il mondo anglo-americano*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

Campanelli, G. (2008). Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica nella legge 3 agosto 2007 n. 124. *Quaderni Costituzionali, 2,* p. 372-375.

Camilli, E. (2014). *Sicurezza nazionale: tra concetto e strategia*. Tratto da: sicurezzanazionale.gov.it: https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/approfondimenti/sicurezza-nazionale-tra-concetto-e-strategia.html (consultato il 4 febbraio 2023).

Camon, A. (2020). *Fondamenti di procedura penale*. *Seconda edizione*. Padova: CEDAM.

Caramaschi, O. (2021). La sicurezza della Repubblica alla prova delle regole legislative e della prassi parlamentare: il caso del Copasir. *Consulta Online*.

Caramazza, I. F. (1999). Un singolare caso di conflitto fra potere politico e potere giudiziario in tema di segreto di Stato. *Per Aspera ad Veritatem, 15.*

Catanzariti, M. (2014). *Segreto e potere. I limiti della democrazia*. Torino: Giappichelli.

Cisterna, A. (2007). Agenti segreti. Le garanzie previste dalla legge. *GNOSIS, 4.*

Cocco, G. (1978). Recensione a S. Labriola, Le informazioni per la sicurezza dello Stato. *Rivista trimestrale di diritto pubblico, 28(II),* p. 1708-1715.

Cocco, G. (2010). *Lo statuto giuridico delle informazioni. Atti del Convegno. Milano, 24 maggio 2010*. Milano: Giuffrè.

Coco, V. (2017). *Polizie speciali. Dal fascismo alla repubblica*. Bari: Laterza.

Cole, E., Fluri P. & Lunn, S. (2013). *Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance*. Geneva: DCAF – Centre for security, development and the Rule of Law.

Cole, E., Eppert, K. & Kinzelbach, K. (2008). *Public Oversight oft he Security Sector. A Handbook for Civil Societies Organisations.* United Nations Development Programme.

Conso, G. & Grevi, V. (2006). *Compendio di procedura penale. Terza edizione.* Padova: CEDAM.

Corneli, A. (1997). I servizi d'inteligence e l'interesse nazionale. *Per Aspera ad Veritatem, 7.*

Cossiga, F. (2002). *Abecedario per principianti, politici e militari, civili e gente comune*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

Costantino, F. (2008). Servizi segreti. Postilla di aggiornamento. *Enciclopedia giuridica, Vol. XXXVIII.* Roma: Treccani.

Curreri, S. (2022). La “vicenda Copasir” ovvero del ruolo dei Presidenti delle Camere a tutela delle opposizioni. In: Aa. Vv., *La sicurezza come interesse costituzionale: il “caso Copasir”.* Roma: Edizioni Admaiora, p. 29-46.

De Filio, G. (2018). La presidenza del Copasir deve andare all'opposizione. Ma chi è l'opposizione? *LaCostituzione.info*. Tratto da: https://www.lacostituzione.info/index.php/2018/06/11/5295/ (consultato il 4 febbraio 2023).

de Gennaro, G. (2011). Cultura della sicurezza e attuazione della Riforma. *GNOSIS, 2.*

de Kerckhove, D. (2016). Big Data e algoritmi. Il governo delle macchine, lo spettro della "datacrazia". *Avvenire.* Tratto da: https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/il-governo-delle-macchine-lo-spettro-della-datacrazia (consultato il 4 febbraio 2023).

De Lutiis, G. (1986). Controllo e servizi segreti: una comparazione. *Democrazia e diritto, 26(II)*. Roma: Editori Riuniti Riviste, p. 47-61.

De Stefano, G. (2001). *Sicurezza della Repubblica e processo penale*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

de Vergottini, G. (1974). La modificazione delle competenze costituzionali in tema di difesa. *Rivista trimestrale di diritto pubblico, 24(II),* p. 409-450.

De Vincentis, F. (2018). Cyber security, tutti i passi fatti (e futuri) dall’Italia sulla Direttiva NIS. *Formiche.net.* disponibile in: https://formiche.net/2018/12/cyber-security-operatori-servizi-essenziali-italia-direttiva-nis/ (consultato il 4 febbraio 2023).

Di Ciolo, V. (1993). Recenti aspetti del controllo parlamentare sul governo e sulla pubblica amministrazione. *Iustitia*, p. 212-234.

Di Costanzo, V. (2022). Appunti di intelligence: dalla legge 801/1977 alla 124/07, storia legislativa e funzionamento dei servizi segreti italiani. Tratto da SalvisJuribus: http://www.salvisjuribus.it/appunti-di-intelligence-dalla-legge-801-1977-alla-124-07-storia-legislativa-e-funzionamento-dei-servizi-segreti-italiani/ (consultato il 4 febbraio 2023).

Di Muccio, G. (2017). L’autorizzazione parlamentare delle missioni internazionali dell’Italia nella legge 21 luglio 2016, n. 145. *Federalismi.it, 7.*

Dogliani, M. (2011). Il volto costituzionale della sicurezza. In: *Studi in onore di Angelo Mattioni*. Milano: Vita e Pensiero.

Dörr, N. Zimmermann, Till. (2007). Einleitung. In: *Die Nachrichtendienste der Bundesrepublik Deutschland.* Berlin: WVB, p. 9.

Ducci, S. (2009). *The Italian Parliamentary Intelligence Oversight Committee. An analysis in the light of international legal standards and best practices (research paper n. 138).* Research Institute for European and American Studies Publications.

Eiffler, S. R. (2017). Exekutivkontrolle (Ministerielle Fachaufsicht und Koordinierung). In: Dietrich, J. H. & Eiffler, S. R., *Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste*. Stuttgart: Boorberg, p. 1499-1532.

Engelhart, M., & Arslan, M. (2020). *Security Architecture in Germany*. Freiburg in Breisgau: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Forschungsgruppe "Architektur des Sicherheitsrechts" (ArchiS).

Micheli, E. & Jean, C. (2008). La Riforma dell'Intelligence. *GNOSIS, 1.*

Ferrajoli, C. F. (2020). Come esautorare un parlamento. Un caso esemplare di declino della democrazia rappresentativa. *Teoria Politica, X.*

Ferrajoli, L. (2016). Due ordini di politiche e di garanzie in tema di lotta al terrorismo. In: *Terrorismo Internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali. Speciale Questione Giustizia, 1,* p. 8-15.

Ferrari, G. (1983). L'avventura del "segreto" nell'Italia repubblicana negli anni tra il '60 e l'80. In: Aa. Vv. (1983). *Il segreto nella realtà giuridica italiana. Atti del convegno nazionale. Roma, 26-28 ottobre 1981*. Padova: CEDAM, p. 23-94.

Ferris, J. (2020). *Behind the Enigma. The authorised history of the GCHQ.* London: Bloomsbury.

Filippetta, G. (2014). Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti.*

Fioravanti, L. (1991). Linee di un nuovo statuto penale degli appartenenti ai servizi segreti. *Rivista italiana di diritto e procedura penale, 34(I),* p. 448-475.

Flick, G. M. (1999). Principi di legittimità e legalità nell'attività degli Organismi di intelligence anche con riferimento alle norme di diritto penale e processuale penale. (Le garanzie funzionali). *Per Aspera ad Veritatem, 15.*

Fluri, P. & Johnsson, A. B. (2003). *Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices*. Geneva: DCAF – Centre for security, development and the Rule of Law.

Fragola, U. (1998). L*'amministrazione invisibile. I problemi giuridici dell'apparato dei servizi segreti.* Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

Franchini, M. (2010). Il Sistema di Informazione per la Sicurezza e l'"Autorità Delegata". *Giornale di diritto amministrativo, 16(IV)*, p. 431-443.

Franchini, M. (2014). Alcune considerazioni sulle nuove competenze del Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 1.*

Frattini, F. (1997). La disciplina del segreto di Stato. Normativa vigente, prassi applicative e profili di criticità. *Per Aspera ad Veritatem, 9.*

Frau, M. (2019). Brevi spunti comparativi per una teoria della funzione parlamentare, tra *debatig forum* e *pouvoir représentatif. Note e commenti Nomos, 3,* p. 9-10.

Friedel, A. (2019). *Blackbox Parlamentarisches Kontrollgremium des Bundestages.* Berlin: Springer.

Frosini, T. A. (2005). Premierato e sistema parlamentare. In: Aa. Vv., *Studi in onore di Gianni Ferrara*. Torino: Giappichelli.

Galeotti, S. (1990). Controlli costituzionali. *Enciclopedia del diritto, Vol. X*. Milano: Giuffrè, p. 319-348.

Gallo, F. (2014). Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e le nuove forme di partecipazione. *GNOSIS, 2*, p. 61-69.

Ganino, M. (1978). Il controllo parlamentare sulle nomine degli enti pubblici. Prime note sulla legge n. 14 del 24 gennaio 1978. *Il Politico, 43(III)*, p. 526-549.

Gärditz, K. F. (2019). *Die Alternative für Deutschland und der Verfassungsschutz.* Disponibile in: https://verfassungsblog.de/die-alternative-fuer-deutschland-und-der-verfassungsschutz/ (consultato il 4 febbraio 2023).

Gentiloni, P. (2017). Un modello di intelligence moderna per le sfide dell'Italia. In Aa. Vv., *Sicurezza e libertà. Intelligence e cultura della sicurezza a dieci anni dalla riforma*. Roma: Agenzia Informazioni Sicurezza Interna, p. 9-15.

Gianfrancesco, E. & Lupo, N. (2007). *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*. Roma: Luiss University Press.

Gill, P. (2007). Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after 9/11. In: Caparini, M., and Born, H. (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants.* London: Routledge, p.195-216.

Giupponi, T. (2006). Stato di diritto e attività di intelligence. Gli interrogativi del caso Abu Omar. *Quaderni Costituzionali, 4*, p. 810-813.

Giupponi, T. (2007). Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence. Intervento al Seminario "Sicurezza collettiva e diritti fondamentali" Università di Ferrara, Dipartimento di Scienze giuridiche, 26 settembre 2007. *Forum di Quaderni Costituzionali.*

Giupponi, T. (2008). La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali. *Forum di Quaderni Costituzionali.*

Giupponi, T. (2009). Servizi di informazione e forze di polizia dopo la legge 124/2007. *Astrid online*. Disponibile in: https//: www.astrid-online.it (consultato il 4 febbraio 2023).

Giupponi, T. (2010). La riforma del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la nuova disciplina del segreto di Stato. In: Illuminati, G. (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, Torino: Giappichelli, p. 53-128.

Giupponi, T. (2011). Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007. In Aa. Vv., *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*. Torino: Giappichelli.

Giupponi, T. (2012). "A ciascuno il suo". L'attività dei servizi di informazione e la disciplina del segreto di Stato di nuovo davanti alla Corte. *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Giupponi, T. (2014). Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte (ovvero del bilanciamento impossibile). *Diritto Penale Contemporaneo*.

Giupponi, T. (2017). Segreto di Stato (diritto costituzionale). *Enciclopedia del diritto, Annali Vol. X.* Milano: Giuffrè, p. 856-881.

Gori, U. (2016). Interesse nazionale, intelligence e strategie nell'era cibernetica. *GNOSIS, 2*, p. 87-92.

Grevi, V. (1978). Segreto di Stato e processo penale. In M. Chiavario (a cura di), *Segreto di Stato e giustizia penale*. Bologna: Zanichelli. p. 82-90.

Grevi, V, (1983). Segreto di Stato e processo penale. In: Aa. Vv., *Il segreto nella realtà giuridica italiana. Atti del convegno nazionale. Roma, 26-28 ottobre 1981.* Padova: CEDAM, p. 225-252.

Grevi, V. (1987). Spunti e variazioni in tema di rapporti tra segreto di Stato e servizi di sicurezza. *Politica del diritto, 18*, p. 551-570.

Guerri, G. (2021). Copasir: un problema risolto e una questione ancora aperta. *Ius In Itinere*. Disponibile in: https://www.iusinitinere.it/copasir-un-caso-risolto-e-una-questione-ancora-aperta-39480 (consultato il 4 febbraio 2023).

Gusy, C. (2014). Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz - BNDG). Vorbemerkungen. In: W. R. Schenke, K. Graulich, J. Ruthig, *Sicherheitsrecht des Bundes. BPolG, BKAG, ATDG, BVerfSchG, BNDG, VereinsG.* München: C. H. Beck, p. 1261-1303.

Gusy, C. (2017). Aufbau und Organisation der Einzelnen Nacrichtendienste. In: Dietrich, J. H. & Eiffler, S. R., *Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste.* Stuttgart: Boorberg, p. 331-345.

Hansalek, E. (2006). *Die parlamentarische Kontrolle der bundesregierung im Bereich der Nachrichtendienste*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, p. 146-284.

Hastedt, G. (2010). The politics of Intelligence Accountability. In: Johnson L. K. (ed.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford University Press, p. 719-734.

Heiß, G. (2018). Schnittstellen zwischen Aufsicht und parlamentarischer Kontrolle von Nachrichtendienste. In: Dietrich, J. H., Gärditz, K. F., Graulich, K., Gusy, C. & Warg, G. (Hrgs.), *Nachrichtendienste im demokratischen Rechtstaat.* Tübingen: Mohr Siebeck, p. 45-54.

Hempel, M. (2014). *Der Bundestag und die Nachrichtendienste – eine Neubestimmung durch Art. 45d GG?* Berlin: Duncker und Humbolt.

Hörauf, D. (2011). *Die demokratische Kontrolle des Bundesnachrichtendienstes. Ein Rechtsvergleich vor und nach 9/11.* Berlin: Verlag Dr. Kovac, p. 231-234.

Huber, B. (2014). Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz - PKGrG). In: W. R. Schenke, K. Graulich, J. Ruthig, *Sicherheitsrecht des Bundes. BPolG, BKAG, ATDG, BVerfSchG, BNDG, VereinsG*. München: C. H. Beck, p. 1463-1495.

Iamiceli, P. (2020). Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria. *Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, 47.* Trento.

Jemolo, A. C. (1995). Diritto d'informazione dello Stato (a proposito di una recente polemica). *Per Aspera ad Veritatem, 1.*

Krieger, W. (2010). The German Bundesnachrichtendienst (BND): Evolution and Current Policy Issues. In: Johnson L. K. (ed.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence.* Oxford University Press, p. 790-805.

Kumpf, T. (2014). *Die Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes.* Berlin: Verlag Dr. Kovac, p.160-164.

Labriola, S. (1978). *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*. Milano: Giuffrè.

Labriola, S. (1981). Informazioni per la sicurezza e segreto di Stato. *Diritto e Società,* p. 833-859.

Labriola, S. (1989). Segreto di Stato. *Enciclopedia del diritto, Vol. XLI*. Milano: Giuffrè, p. 1027-1036.

Lacoste, P. (1998). Compiti e deontologia dei servizi speciali. *Per Aspera ad Veritatem, 11.*

Leigh, I. (2010). Intelligence and the Law in the United Kingdom. In: Johnson L. K. (ed.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford University Press, p. 640-656.

Luciani, M. (2016). Funzione di controllo e riforma del Senato. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 1.*

Lupo, N. (2008). La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano. *Amministrazione in cammino*.

Luttwak, E. (2013). Intelligence e intercettazioni. *GNOSIS, 4*, p. 117-121.

Macchia, M. (2021). *Amministrare la democrazia. Parlamento ed equilibrio dei poteri ai tempi delle crisi*. Napoli: Editoriale Scientifica.

Maffettone, S., & Melidoro, D. (2015). Democrazia e segreto. *GNOSIS, 3.*

Malvicini, M. (2016). Sicurezza della Repubblica e forma di governo parlamentare. Il Rapporto tra presidente del Consiglio dei ministri e Copasir alla luce dei più recenti interventi legislativi (legge 11 dicembre 2015, n. 198). *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Malvicini, M. (2020). Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo à la carte. *Forum di Quaderni Costituzionali, 3.*

Mannino, A. (1973). *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento.* Milano: Giuffrè, p. 47-77.

Manzella, A. (2003). *Il Parlamento*. Bologna: Il Mulino.

Marchi, S. (2022). Il potere di revoca dei Presidenti delle Camere. In: Aa. Vv., *La sicurezza come interesse costituzionale. il "caso Copasir",* p. 137-142.

Marino, G. (1996). Informazione e sicurezza: la sicurezza democratica. *Per Aspera ad Veritatem, 6.*

Martines, T. & Silvestri, G. (2011). Le fonti del diritto parlamentare. In: Martines, T. & al., *Diritto Parlamentare.* Milano: Giuffrè, p. 48-50.

Massera, A. (1990). Servizi di informazione e sicurezza. *Enciclopedia del diritto, Vol. XLII.* Milano: Giuffrè, p. 393-404.

Massera, A. & Mosca, C. (2003). I servizi di informazione. In: Cassese, S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo-Diritto Amministrativo speciale*. Tomo 1, p. 519-540). Milano: Giuffrè.

Mazza, L. (1996). La acquisizione di informazioni riservate: diritto alla privacy e diritto alla notizia. *Per Aspera ad Veritatem, 5.*

Mazzei, A. (2004). Il lavoro dell'intelligence e la questione degli archivi. *Per Aspera ad Veritatem, 28.*

Mazziotti di Celso, M. (1981). Il Parlamento (funzioni). *Enciclopedia del Diritto, Vol. XXXI.* Milano: Giuffrè, p. 757-820.

Mazzoni Honorati, M. L. (1999). *Lezioni di diritto parlamentare.* Torino: Giappichelli.

Mckay, S. & Walker, C. (2017). Legal regulation of intelligence services in the United Kingdom. In: Dietrich, J. H. & Eiffler, S. R., *Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste*. Stuttgart: Boorberg, p. 1855-1933.

Mcnall, C. & Ward, R. (2021). Oversight and Accountability. In: Ward, R. & Jones, R. (eds.), *National Security. Law, Procedure and Practice.* Oxford: Oxford University Press, p. 135-169.

Melillo, G. (2006). Servizi di sicurezza e coordinamento investigativo. In R. E. Kostoris & R. Orlandi, *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*. Torino: Giappichelli, p. 141-167.

Mezzolla, V. (2016). Ampliamento delle garanzie funzionali e di tutela processuale del personale e delle strutture di servizi di informazione per la sicurezza. *Lalegislazionepenale.eu* (consultato il 4 febbraio 2023).

Minniti, M. (2014). Intelligence e democrazia. *GNOSIS, 2.*

Minniti, M. (2013), L'intelligence nell'epoca della globalizzazione. In *Convegno SISP 2013* (Sintesi dell'intervento del Sottosegretario – Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica), Firenze, 12-14 settembre 2013. Disponibile in: http://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-

content/uploads/2013/09/Sintesi-Sen.-Minniti-SISP-2013.pdf (consultato il 4 febbraio 2023).

Minniti, M. Letta, G. & D'Alema, M. (2012). Riforma dell'intelligence: facciamo il punto. *GNOSIS*, p. 159-178.

Montagnese, A. & Neri, C. (2018). *L'evoluzione della sicurezza nazionale italiana*. Tratto da: sicurezzanazionale.gov.it (consultato il 4 febbraio 2023).

Morelli, A. (2022). “La vicenda Copasir e il carattere evanescente del principio della separazione dei poteri nella dinamica della forma di governo italiano”. In: Aa. Vv., *La sicurezza come interesse costituzionale: il "caso Copasir",* p. 47-52.

Moretti, R. (2011). Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo. In: Martines, T. (a cura di), *Diritto Parlamentare*. Milano: Giuffrè, p. 335-379.

Mortati, C. (1976). *Istituzioni di diritto pubblico*. *Nona edizione.* Padova: CEDAM.

Mosca, C. (1987). Servizi di informazione e sicurezza. *Novissimo Digesto Italiano, Appendice, Vol. VII,* Padova: UTET. p. 156-166.

Mosca, C. (2018). *Democrazia e intelligence. Dieci anni dopo tra cultura, diritto e nuove sfide della democrazia.* Napoli: Editoriale Scientifica.

Mosca, C. (2019). Segreto-trasparenza. *GNOSIS, 4,* p. 147-157.

Mosca, C., Gambacurta, S., Scandone, G. & Valentini, M. (2008). *I servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*. Milano: Giuffrè.

Murswiek, D. (2020). *Verfassungsschutz und Demokratie.* Berlin: Duncker & Humblot.

Musio, G. (1976). Il segreto politico-militare di fronte alla Corte costituzionale. *Giurisprudenza costituzionale, 21(II),* p. 599-601.

Nania, R. (1977). “Termine ragionevole” e autoapplicatività delle sentenze della Corte costituzionale. *Giurisprudenza costituzionale, 22(I),* p. 863-866.

Nardone, C. (2008). Il controllo parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato. In R. Dickmann, & S. Staiano, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*. Milano: Giuffrè, p. 375-415.

Nardone, C. (2013). L’evoluzione del controllo parlamentare sulla politica di informazione per la sicurezza: dalla disciplina del 1977 alla riforma del 2007. In Camera dei Deputati, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure apparati, 14 (I), 3.*

Neri, C. (2012). *Il consiglio di sicurezza nazionale: esperienze internazionali e prospettive italiane*. Edizioni dell'Istituto italiano di Studi Strategici "Niccolò Machiavelli".

Neumann, V. (2007) Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Deutschland. In: Dörr, N. Zimmermann, T., *Die Nachrichtendienste der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: WVB, p. 13-33.

Nicotra, I. A. (2022). Le prerogative costituzionali dell'opposizione. Un modello con poche certezze, In: Aa. Vv., *La sicurezza come interesse costituzionale: il "caso Copasir".* Roma: AdMaiora, p. 53-70.

Nocerino, W. (2018). *Le intercettazioni e i controlli preventivi.* Padova: CEDAM.

Nocerino, W. (2023). La riforma delle intercettazioni preventive d'intelligence. *Sistema Penale,* disponibile in: https://www.sistemapenale.it/it/scheda/nocerino-riforma-intercettazioni-preventive-intelligence#_ftnref50 (consultato il 4 febbraio 2023).

Orlandi, R. (2012). Una pervicace difesa del segreto di Stato. *Giurisprudenza costituzionale, 57(III),* p. 2327-2333.

Pace A. (1976), *Il potere di inchiesta delle assemblee legislative: saggi*. Milano: Giuffrè.

Pace, A. (2008). L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella Legge n. 124 del 2007. *Giurisprudenza costituzionale, 53(V),* p. 4041-4067.

Pace, A. (2012). Sull'asserita applicabilità all'imputato dell'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato e sull'inesistenza di "fatti eversivi" come autonoma fattispecie di reato. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 3.*

Pansa, A. (2017). A dieci anni dalla legge 124/2007. Un bilancio e uno sguardo al futuro. In Aa. Vv., *Sicurezza e libertà. Intelligence e cultura della sicurezza a dieci anni dalla riforma*. Roma: Agenzia Informazioni Sicurezza Interna, p. 17-23.

Pasqualini, M. G. (2022). *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence.* Soveria Mannelli: Rubbettino.

Pedde, N. (2004). Intelligence e opinione pubblica. *Per Aspera ad Veritatem, 28.*

Perrone, A. (2018). Le prospettive del controllo parlamentare nella recente attività. *Federalismi.it, 11*.

Phythian, M. (2010). "A Very British Institution": The Intelligence and Security Committee and Intelligence Accountability in the United Kingdom. In: Johnson L.

K. (ed.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford University Press, p. 699-718.

Piciacchia, P. (2018). La dimensione del controllo parlamentare su segreto di Stato e intelligence alla prova delle crescenti esigenze di sicurezza degli Stati tra problemi aperti e prospettive: le esperienze di Italia, Francia e Belgio. *Democrazia e Sicurezza-Democracy and Security Review, 1*, 37-108.

Piciacchia, P. (2019). La funzione di controllo parlamentare. *Federalismi.it, 3,* p.133-158.

Pinna, P. (1988). *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*. Milano:Giuffrè.

Pino, G. (2017). *Il costituzionalismo dei diritti.* Bologna: Il Mulino.

Pisa, P. (2008). Il Commento. *Diritto penale e processo, 14(XI)*. p. 1431-1435.

Pisa, P. (2008). Riforma 2007 e Regolamento 2008. Segreto di Stato in evoluzione. *GNOSIS, 2.*

Pisa, P. (2001). Servizi segreti e Stato di diritto. *Diritto penale e processo, 7(XII).* p. 1457-1459.

Pisa, P. & Peccioli, A. (2008). Il Commento. *Diritto penale e processo, 14(I)*, p. 18-25.

Pitruzzella, G. (1992). Segreto (profili costituzionali). *Enciclopedia Giuridica, Vol XXXVIII*. Roma: Treccani.

Pizzetti, F., Spataro, A., & Mantovano, A. (2006). FORUM: privacy e sicurezza, la difficile convivenza. *GNOSIS, 4.*

Poggi, A. (1999). Servizi di informazione e sicurezza. *Digesto di Diritto Pubblico.*

Prossomariti, R. (2016). Riflessioni sul segreto di Stato a partire dal caso Abu Omar: quali prospettive dopo la condanna di Strasburgo? *Costituzionalismo.it, 1.*

Pupo, V. (2015). Prime note sul segreto di Stato nella dimensione della democrazia rappresentativa. *Consulta Online, 1*.

Renna, G. (2019). Il controllo parlamentare sull'uso del segreto di Stato. In: Camera dei Deputati, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati, 2,* p. 721-773.

Rescigno, G. U. (1967). *La responsabilità politica.* Milano: Giuffrè.

Rescigno, G. U. (2012). Responsabilità politica e responsabilità giuridica. *Rivista italiana per le scienze giuridiche, 3*, 333-355.

Resta, F. (2022). La riforma della disciplina delle intercettazioni preventive dei Servizi di informazione per la sicurezza nella legge di bilancio. *Giustizia Insieme,* disponibile in: https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-penale/2591-la-riforma-della-disciplina-delle-intercettazioni-preventive-dei-servizi-di-informazione-per-la-sicurezza-nella-legge-di-bilancio-di-federica-resta?hitcount=0 (consultato il 4 febbraio 2023).

Rinaldi, E. (2016). *Arcana Imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiana.* Napoli: Jovene Editore.

Rivello, P. (2010). I poteri del comitato parlamentare. Dal controllo dei servizi alla tutela del segreto di Stato. *GNOSIS, 2.*

Rizzoni G. (2004), La ricerca della verità sull'11 settembre: un modello per le nostre commissioni di inchiesta. *Quaderni Costituzionali, 3* p. 622-624.

Rodriquez, M. (1978). Segreto di Stato e servizi di sicurezza. *Diritto e società,* in particolare p. 177-182.

Romano, G. (2001). Parlamento e servizi di informazione e sicurezza: riflessioni per una riforma attesa da venti anni. *Per Aspera ad Veritatem, 21.*

Rosa, F. (2012). *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico.* Milano: Giuffrè.

Rosanvallon, P. (2009). *La politica nell'era della sfiducia* (ed. originale: *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006). Traduzione di Alessandro Bresolin. Troina: Città Aperta Edizioni.

Rositani, M. (2006). Il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato. In V. Baldini, *Le garanzie delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria.* Napoli: Satura Editrice, p. 195-207.

Rossi Merighi, U. (1988). Problemi attuali dei servizi e degli apparati per l'informazione e la sicurezza. In *Scritti in onore di M. S. Giannini*. Milano: Giuffrè, p. 645-665.

Rossi Merighi, U. (1994). *Segreto di Stato: tra politica e amministrazione*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

Roth, W. (2014). Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und er Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz – BVerfSchG). In: W. R. Schenke, K. Graulich, J. Ruthig, *Sicherheitsrecht des Bundes. BPolG, BKAG, ATDG, BVerfSchG, BNDG, VereinsG*. München: C. H. Beck, p. 1127-1260.

Russo, A. (2010). La corte dei conflitti e le recenti interpretazioni sul segreto di Stato. *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 22-23.

Saintclaire, T. (2021). *Servizi di informazione e sicurezza. L'evoluzione dell'intelligence italiana dall'Unità nazionale alle leggi n. 124/2007 e 133/2012.* Youcanprint.

Salvadego, L. (2016) La nuova disciplina italiana sulle operazioni di "intelligence di contrasto" all'estero. *Rivista di diritto internazionale, 99(IV)*, p. 1187-1995.

Salvi, G. (1998). Occulto e illegale. La gestione degli archivi e il controllo di legalità. *Studi Storici, 39(IV)*, p. 1043-1057.

Salvi, G. (2013). Il segreto di Stato tra responsabilità politica e controllo giurisdizionale. *Quaderni di Intelligence, 3,* 25-48.

Sandulli, A. M. (1977). Note minime in tema di segreto di Stato. *Giurisprudenza costituzionale, 22(I),* p. 1202-1203.

Scaccia, G. (2008). Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence. G*iornale di diritto amministrativo, 14(II),* p. 121-131.

Scaccia, G. (2012). Intelligence e segreto di Stato nella legge 133/2012. *Diritto e Società, 3*, 585-600.

Scaloja, C. (2007). Servizi segreti verso la riforma. *GNOSIS, 1*, p. 43-52.

Schierkolk, N. Y. (2017). *Monitoring Security Services. A guide for ombuds institutions*. Geneva: DCAF – Centre for security, development and the Rule of Law.

Schierkolk, N. Y. (2018). *International Standards and Good Practices in the Governance and Oversight of Intelligence Services.* Tbilisi.

Scotti, L. (1997). Diritto alla riservatezza e interesse alla sicurezza nazionale nel quadro della Costituzione. *Per Aspera ad Veritatem, 9.*

Serini, F. (2022). La nuova architettura di cybersicurezza nazionale: note a prima lettura del decreto-legge n. 82 del 2021. *Federalismi.it, 12,* p. 241-272.

Severino, P. (2017). Le garanzie funzionali degli appartenenti ai Servizi. un bilancio a dieci anni dalla legge 124/2007. In Aa. Vv., *Democrazia e sicurezza. Intelligence e cultura della sicurezza a dieci anni dalla riforma*. Roma: Agenzia Informazioni Sicurezza Interna, p. 51-57.

Sidoti, F. (1995). I servizi di informazione e sicurezza: prospettive per una cultura al servizio del Paese. *Per Aspera ad Veritatem, 2.*

Siems, T. (2014). Gesetz über den Militärischen Abschiermdienst (MAD-Gesetz - MADG). In: W. R. Schenke, K. Graulich, J. Ruthig, *Sicherheitsrecht des Bundes. BPolG, BKAG, ATDG, BVerfSchG, BNDG, VereinsG*. München: C. H. Beck, p. 1305-1347.

Singer, J. (2016). *Praxiskommentar zum Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes.* Berlin: Springer.

Soi, A. (2014). L'intelligence italiana a sette anni dalla riforma. *Forum di Quaderni Costituzionali.*

Spataro, A. (2016). Politiche della sicurezza e diritti fondamentali. In: *Terrorismo Internazionale*. *Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali. Speciale Questione Giustizia, 1,* p. 167-222.

Stelo, V. (2007). I nuovi servizi visti da un Direttore del SISDE. *GNOSIS, 4.*

Tenore, V. (1999). *L'ispezione amministrativa ed il suo procedimento.* Milano: Giuffrè.

Tommasiello, M. (2006). Il potere parlamentare d'inchiesta. Poteri e limiti istruttori delle commissioni. *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri, 1.*

Torre, A. (2009). Rileggendo Bagehot: la *expressive function* del Parlamento di Westminster. In: Dichmann, R. & Staiano, S. (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato.* Milano: Giuffrè, p. 268-269.

Ubertis, G. (1979). Attività dei "servizi segreti". Profili penali e costituzionali. *Rivista italiana di diritto e procedura penale, 22(I),* p. 255-258.

Valentini, M. (1999). Cultura dell'intelligence, cultura delle istituzioni. *Per Aspera ad Veritatem, 13.*

Valentini, M. (2002). Sicurezza nazionale, sicurezza della Repubblica. *Per Aspera ad Veritatem, 22.*

Valentini, M. (2017). *Sicurezza della Repubblica e Democrazia Costituzionale.* Napoli: Editoriale Scientifica.

Vedaschi, A. (2012). Il segreto di Stato tra tradizione ed innovazione: novità legislative e recenti evoluzioni giurisprudenziali. *Diritto pubblico comparato ed europeo, III,* p. 979-1012.

Veronesi, P. (2001). Vecchi segreti (e sempre nuovi ritardi) di Stato. In *www.forumcostituzionale.it* (consultato il 4 febbraio 2023).

Ward, R. (2020). National Security and the Separation of Powers. In: Ward, R. & Jones, R. (eds.), *National Security. Law, Procedure and Practice.* Oxford: Oxford University Press, p. 34-40.

Waske, S. (2009). *Mehr Liaison als Kontrolle: die Kontrolle des BND durch Parliament und Regierung 1955-1978.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wetzling, T. (2017). Germany's intelligence reform: More surveillance, modest restraints and inefficient controls. *Stiftung neue Verantwortung policy brief.* Berlin.

Wilson, H. (1977). The *Governance of Britain.* New York: Harper and Row, p. 9.

Wöchel, H. (2017). Justizielle Kontrolle, insb. Rechtsschutz gegen nachrichtendienstliche Aktivitäten. In: Dietrich, J. H. & Eiffler, S. R., *Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste*. Stuttgart: Boorberg, p. 1607-1654.

Zalar, A. (2022). *Insights and Lessons learned from a Slovenian judge's experience in authorizing secret surveillance (Security Sector Reform in Practice in Europe and Central Asia, n. 2)*. Geneva: DCAF – Centre for Security Sector Governance.

Zeh, W. (2001). Die parlamentarische Kontrolle der Regierung durch Mehrheit und Minderheit. In: Hufen, F. (Hrgs.). *Bundestaat – Parlament – Opposition. Symposium aus Anlaß des 60. Geburtstag von Prof. Dr. h.c. Hans-Peter Scheider.* Baden-Baden: Nomos Verlag, p. 41-51.

Rapporti, atti parlamentari. articoli di giornale e altre fonti

Aa. Vv. (2022). Lettera appello dei costituzionalisti, 20 aprile 2021. In: *La sicurezza come interesse costituzionale: il "caso Copasir"*. F. Giuffrè (a cura di). Roma: AdMaiora, p. 219-223.

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. X Legislat. Commissione Affari Costituzionali. *Indagine conoscitiva: indagine servizi informazione e sicurezza*, (7 gennaio 1988), p. 325-342.

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. XV Legislat. Commissione Affari Costituzionali. Seduta del 29 gennaio 2007.

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. XVI Legislat. Commissione Affari Costituzionali. Sedute del 4 luglio 2012 e del 12 luglio 2012.

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati, Commissione Affari Costituzionali (2018). *I servizi di intelligence in Europa.*

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. VII Legislat. 171esima seduta, 26 luglio 1977, p. 9735-9828.

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. VII Legislat. 172esima seduta, 27 luglio 1977, p. 9829-9950.

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza*, *trasmesso alla Presidenza il 6 aprile 1995* (Doc. XXXIV, n. 1).

Atti parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione annuale, approvata dal Copasir nella seduta del 29 luglio 2010* (Doc. XXXIV, n. 5), p. 39 ss.

Atti parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione annuale, approvata dal Copasir nella seduta del 23 gennaio 2013* (Doc. XXXIV, n. 7).

Atti parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sulle cosiddette operazioni "Farfalla" e "Rientro" e sulla vicenda "Flamia", approvata dal Copasir nella seduta del 12 marzo 2015* (Doc. XXXIV, n. 2).

Atti parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione annuale (attività svolta dal 1° ottobre 2014 al 31 dicembre 2015)*, *approvata dal Copasir nella seduta del 4 febbraio 2016* (Doc. XXXIV, n. 3).

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione annuale (attività svolta dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2017), approvata dal Copasir nella seduta del 24 gennaio 2018* (Doc. XXXIV, n. 5).

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione ai sensi dell'articolo 7-bis del Decreto-Legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 dicembre 2015, n. 198, sull'efficacia delle misure in materia di intelligence di contrasto con la cooperazione di forze speciali della difesa, approvata nella seduta del 24 gennaio 2018* (Doc. XXXIV, n. 6).

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sulle politiche e gli strumenti per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica, approvata dal Copasir nella seduta dell'11 dicembre 2019* (Doc. XXXIV, n.1).

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sui profili del sistema di allerta Covid-19, previsto dall'articolo 6 del decreto-legge n. 28 del 30 aprile 2020, approvata dal Copasir nella seduta del 13 maggio 2020* (Doc. XXXIV, n. 2).

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sulla tutela degli asset strategici nazionali nei settori bancario e assicurativo, approvata dal Copasir nella seduta del 5 novembre 2020* (Doc. XXXIV, n. 3).

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sulla disciplina per l'utilizzo di contratti secretati, anche con riferimento al noleggio dei diversi sistemi di intercettazione, approvata dal Copasir nella seduta del 21 ottobre 2021* (Doc. XXXIV, n. 5).

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sulla sicurezza energetica nell'attuale fase di transizione ecologica, approvata dal Copasir nella seduta del 13 gennaio 2022* (Doc. XXXIV, n. 7).

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sulle conseguenze del conflitto tra Russia e Ucraina nell'ambito della sicurezza energetica, approvata dal Copasir nella seduta del 27 aprile 2022* (Doc. XXXIV, n. 9).

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sul dominio aerospaziale quale nuova frontiera della competizione geopolitica, approvata dal Copasir nella seduta del 7 luglio 2022* (Doc. XXXIV, n. 10).

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sulle prospettive di sviluppo della Difesa comune europea e della cooperazione tra i servizi di intelligence, approvata dal Copasir nella seduta del 28 luglio 2022* (Doc. XXXIV, n. 11).

Atti Parlamentari. Camera dei Deputati e Senato della Repubblica. *Relazione sull'attività svolta dal 10 febbraio 2022 al 19 agosto 2022, approvata dal Copasir nella seduta del 19 agosto 2022* (Doc. XXXIV, n. 12).

Atti Parlamentari*.* Senato della Repubblica. VII Legislat. 188esima seduta, 20 ottobre 1977.

Bianco, E., & Letta, G. (2004). Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza e per il Segreto di Stato. Incontro fra i Comitati Parlamentari di Controllo sui Servizi di Informazione e Sicurezza dei Paesi dell'Unione Europea. Roma, 3 dicembre 2003. *Per Aspera ad Veritatem, 28*.

Broadwater, L & Edmondson, C. Divided House Approves G.O.P. Inquiry Into 'Weaponization' of Government. *New York Times,* 10 January 2023.

Carrer, G. (2022). Operazioni sotto copertura. 007 italiani verso una svolta? *Formiche.net*. Disponibile in: https://formiche.net/2022/09/emendamento-gasparri-infiltrati-aise/ (consultato il 4 febbraio 2023).

Commissione Jucci. (1997). Proposta di riforma "DISCIPLINA DEL SISTEMA INFORMATIVO E DELLA TUTELA DEL SEGRETO, PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA".

Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (2015). *Democratic and effective oversight of national security services.* Strasbourg.

Commissioner for Human Rights (Council of Europe). Human rights in Europe should not buckle under mass surveillance. *Open democracy,* 12/02/2016. Disponibile in: https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/human-rights-in-europe-should-not-buckle-under-mass-surveillance (consultato il 4 febbraio 2023).

Cossiga, F. (1977). Intervento al Senato. In. Atti Parlamentari. Senato della Repubblica. VII Legislat. 188esima seduta, 20 ottobre 1977, p. 8149-8150.

DCAF Intelligence Working Group (2003). *Intelligence practice and democratic oversight: a practicioner view.* Geneva: DCAF – Centre for security, development and the Rule of Law.

European Agency for Dundamental Rights (2017). *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU. Volume I: Member States' legal frameworks.* Vienna.

European Agency for Dundamental Rights (2017). *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU. Volume II: Volume II: field perspectives and legal update.* Vienna.

European Parliament, Office for Promotion of Parliamentary Democracy (2013). *Parliamentary oversight of the security sector*. Bruxelles.

European Parliament, Policy Department C-Citizen's rights and constitutional affairs (2011). *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union.* Bruxelles.

Frattini, F. Intervento sul Corriere della Sera, 28 gennaio 1997, p. 13.

HM Government (2007). *Green Paper on the Governance of Britain*, p. 32.

Inter-Parliamentary Union (2007). *Tools for parliamentary oversight. A comparative study of 88 national parliaments.* Geneva.

Intelligence and Security Committee (2018). *Detainee Mistreatment and Rendition: 2001-2010* and *Detainee Mistreatment and Rendition: Current Issues. Published on the 28 June 2018.*

Intelligence and Security Committee (2017). *UK Lethal Drone Strikes in Syria (published on the 26 June 2017).*

Investigatory Powers Commissioner Office. *Annual Report 2017 (published on the 31 January 2019).*

McClintock, T. (2023). *We Must Investigate the Weaponization of the Federal Government*. Disponibile in:

https://mcclintock.house.gov/newsroom/speeches/weaponization-of-the-federal-government (consultato il 4 febbraio 2023).

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 2045 (2015), 21 April 2015.

Parliamentary Oversight of Intelligence Services*, DCAF Backgrounder,* 3/2006.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2008). *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza.*

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2016). *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza.*

Rabinder Singh, L. J. *Kay Everett Memorial Lecture, 20 February 2019.*

Secretary of State for Justice (2011). *Justice and Security Green Paper*, p. 40-44.

Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica. (2019). Glossario Intelligence: il linguaggio degli organismi informativi.

Soi, A (2021). Sicurezza nazionale. La soluzione ce l'abbiamo già. È il CISR. *Formiche.net*. Disponibile in: https://formiche.net/2021/03/sicurezza-nazionale-cisr-soi/ (consultato il 4 febbraio 2023).

Spano, R. (2021). National Security and the Role of Oversight Bodies in European Jurisprudence. *Third European Intelligence Oversight Conference*. Roma, 7 ottobre 2021.

Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (2010). *Compilation of Good Practices for Intelligence Agencies and their Oversight.* Geneva.

United Nations General Assembly, 18 December 2013, A/RES/ 68/167.

Venice Commission for Democracy through Law (2015). *REPORT ON THE DEMOCRATIC OVERSIGHT OF THE SECURITY SERVICES Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007).* Venice.

Venice Commission for Democracy through Law (2015). *REPORT ON THE DEMOCRATIC OVERSIGHT OF SIGNALS INTELLIGENCE AGENCIES. Adopted by the Venice Commission at its 102nd Plenary Session (Venice, 20-21 March 2015).* Venice.

Vito, E. (2022). Il Copasir provvisorio c'è, Meloni lo consulti. L'appello di Elio Vito. *Formiche.net*. disponibile in: https://formiche.net/2022/11/copasir-provvisorio-appello-elio-vito/ (consultato il 4 febbraio 2023).

Wissenschafliche Dienste des Deutschen Bundestag (2012). *Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Bund und Ländern*. Berlin.

SITOGRAFIA:

Sito Ufficiale COPASIR:
https://www.parlamento.it/leg/19/BGT/Schede/BicameraliStoriche/v3/4-00065.htm (consultato il 4 febbraio 2023).

Bundesnachrichtendienst:
https://www.bnd.bund.de/EN/Home/home_node.html (consultato il 4 febbraio 2023).

Bundesamt für Verfassungsschutz:
https://www.verfassungsschutz.de/DE/home/home_node.html (consultato il 4 febbraio 2023).

Militärischer Abschirmdienst:
https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/mad-bundesamt-fuer-den-militaerischen-abschirmdienst (consultato il 4 febbraio 2023).

Unabhängiger Kontrollrat:
https://ukrat.de/DE/Home/home_node.html (consultato il 4 febbraio 2023).

G-10 Kommission:
https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/g10_kommission (consultato il 4 febbraio 2023).

Parlamentarisches Kontrollgremium:
https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/parlamentarisches_kontrollgremium (consultato il 4 febbraio 2023).

Secret Intelligence Service-MI6:
https://www.sis.gov.uk/ (consultato il 4 febbraio 2023).

Security Service-MI5:
https://www.mi5.gov.uk/ (consultato il 4 febbraio 2023).

Government Communications Headquarters-GCHQ:
https://www.gchq.gov.uk/ (consultato il 4 febbraio 2023).

Intelligence and Security Commitee of the Parliament:
https://isc.independent.gov.uk/ (consultato il 4 febbraio 2023).

Investigatory Powers Commissioner's Office: https://www.ipco.org.uk/ (consultato il 4 febbraio 2023).

Investigatory Powers Tribunal:
https://www.ipt-uk.com/ (consultato il 4 febbraio 2023).

RINGRAZIAMENTI

Desidero ringraziare tutti coloro che mi sono stati vicini in questi anni trascorsi da studente presso l'Università degli Studi di Trento. Riconoscenza particolare va al Prof. Antonino Alì per i preziosi suggerimenti forniti durate l'attività di ricerca e per aver suscitato in me interesse per questa materia.