



Corso di Laurea in Scienze politiche

Cattedra Istituzioni di Diritto Pubblico

L'evoluzione dei Servizi di *intelligence* in Italia

Chiar. mo Prof. Giovanni Piccirilli

RELATORE

Andrea Ragucci

CANDIDATO

Anno Accademico 2024/2025

SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	1
 CAPITOLO 1 L'INTELLIGENCE PRIMA DELLA LEGGE N. 801/1977	3
1.1. L'intelligence sino al 1948.....	3
1.2 L'esperienza repubblicana dal 1948 al 1977.....	7
1.3 I problemi di SIFAR e SID come “motori” del processo di avvicinamento alla legge n. 801/1977	11
1.4 La sentenza n. 86/1977 della Corte costituzionale.....	14
 CAPITOLO 2 LA LEGGE N.801/1977.....	18
2.1 I lavori preparatori della legge	18
2.2 L'organizzazione dei Servizi di intelligence (SISMi, SISDe e CESIS)	23
2.3 L'istituzione del controllo parlamentare sull'intelligence: il COPACO	28
2.4 Le criticità relative all'applicazione trentennale della legge n. 801/1977	33
 CAPITOLO 3 LA LEGGE N. 124/2007 E LA SUA EVOLUZIONE	40
3.1 L'organizzazione dei Servizi di intelligence (D.I.S., A.I.S.I. e A.I.S.E.)	40
3.2 L'ampliamento delle modalità di controllo sull'intelligence: il COPASIR	46
3.3 La legge n. 133/2012	51
3.4 Le possibilità di modifica della legge 124/2007.....	54
 CONCLUSIONI.....	58
 BIBLIOGRAFIA.....	61

INTRODUZIONE

L'oggetto della tesi sarà il percorso che, a decorrere dall'Unità d'Italia, ha condotto all'attuale sistema passando attraverso realtà che, inizialmente, vedevano questi organismi collocati sempre nell'ambito del Ministero della Guerra prima e Difesa poi. A questa situazione di fatto si accompagnava la totale assenza di un qualsivoglia intervento dell'organo Legislativo in materia di creazione ed organizzazione di tali organismi. Il mutamento costituzionale da Monarchia a Repubblica e la conseguente promulgazione della Costituzione vigente, non ha particolarmente inciso nella materia, anche se le problematiche manifestatesi in ordine all'attività dei due organismi succedutisi dal 1949 al 1977 (SIFAR e SID) hanno contribuito all'avvio di un dibattito (anche di natura parlamentare) relativo al superamento della situazione.

Il primo capitolo si occuperà della situazione preesistente alla promulgazione della l. n. 801/1977 che si caratterizzava per l'assoluta assenza della regolamentazione relativa agli apparati, allora chiamati "Servizi Segreti".

A tal fine una parte di esso sarà dedicata alla successione, con provvedimenti di natura normativa ma mai di rango primario, dei vari apparati che dall'Unità d'Italia in poi si sono succeduti in materia di *intelligence*; particolare riguardo verrà dedicato alle due realtà (SIFAR e SID) successive alla promulgazione della Repubblica e della sua Costituzione.

Ci si occuperà altresì del ruolo ruolo "involontario" assunto da questi due ultimi organismi nel processo di avvicinamento tra Parlamento e *intelligence*: la Commissione Parlamentare d'inchiesta sui fatti del SIFAR e l'inchiesta sul Golpe Sogno che in qualche modo originò la storica sentenza n. 86/1977 della Corte costituzionale.

Il capitolo si conclude mettendo in risalto come tale sentenza rappresenti la pietra miliare di tutta la successiva legislazione in materia di organismi d'*intelligence* perché traccia il quadro di riferimento che il Legislatore avrebbe dovuto seguire per ricondurre l'operato dei Servizi di *intelligence* nell'alveo dell'ordinamento costituzionale. In particolare, si porrà l'attenzione sulla circostanza che la pronuncia indicava il vertice del Governo quale terminale della politica di sicurezza con la necessità di un rapporto dialettico con il Parlamento.

Il capitolo successivo inizierà analizzando il dibattito parlamentare che ha portato all'adozione della l.n. 801/1977, che ha in primo luogo sciolto l'alternativa tra proseguire con provvedimenti di natura formalmente amministrativa, oppure adottare un provvedimento di rango primario.

Esso darà quindi conto del quadro del tutto innovativo tracciato dalla l.n. 801/1977 (che seguì di pochi mesi il deposito della sentenza n. 86/1977 della Corte) che, nell'istituire due Servizi con

competenze diversificate, ha individuato la necessità di porre mano ad un coordinamento tra di loro con l'operato del CESIS. Verrà analizzato come la legge n. 801/1977, nato profondo tra la regolamentazione preesistente e quella successiva, abbia rappresentato il primo intervento in materia che ha visto il Parlamento coinvolto sia nella fase della stesura delle norme, sia in quella successiva del controllo sull'operato degli organismi di *intelligence*.

Sotto tale ultimo aspetto, il capitolo dedicherà particolare attenzione alla istituzione del COPACO ed al suo ruolo, sin lì inesistente, di organo parlamentare espressamente dedicato al controllo.

Il capitolo tratteggerà come l'applicazione della l. n. 801/1977 abbia contribuito, nel trentennio della sua vigenza, a porre in risalto anche le criticità meritevoli di intervento del Legislatore: in particolare la necessità di fornire al COPACO strumenti di controllo più incisivi, l'assenza totale di qualsivoglia norma in grado di tutelare sotto il profilo penale l'attività degli agenti dell'*intelligence* e la necessità di un più forte coordinamento tra le componenti operative.

Il capitolo finale, dopo un breve richiamo alla circostanza che all'approvazione della l.n. 801/1977 seguì una sostanziale trentennale inerzia legislativa (con un paio di eccezioni), pone in risalto come la legge di riforma n. 124/2007 (approvata all'unanimità dal Parlamento) abbia cercato di colmare i vuoti e le criticità della l.n. 801/1977.

Inoltre si soffermerà in particolare sulla circostanza che il Legislatore ha inteso muoversi secondo un doppio binario che, permettendo da un lato agli organismi di *intelligence* di affrontare le nuove sfide con una logica di sistema, stabilisce un maggiore coinvolgimento degli organi Parlamentari, cioè il COPASIR (evoluzione del preesistente COPACO) cui viene riconosciuto un ruolo centrale che supera gli originari limiti connessi alla sua funzione di mero controllo a posteriori.

Il capitolo dà conto di quanto andato sedimentandosi nella pratica in relazione al nuovo ruolo man mano assunto dal COPASIR (ad esempio la sua centralità nell'adozione dei regolamenti attuativi della l.n. 124/2007) nella dinamica relativa al rapporto Parlamento/Governo: l'esperienza, del tutto eccezionale, della stesura ad opera del COPASIR della l. n. 133/2012. La novella ha fornito maggiori e più incisivi poteri di controllo al Comitato (come, ad esempio, la facoltà di richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di disporre inchieste interne in ordine alla correttezza di condotte poste in essere da appartenenti o ex appartenenti agli organismi di informazione e sicurezza) ha ampliato i margini di manovra operativa delle Agenzie (garantendo la possibilità di effettuare intercettazioni preventive della comunicazioni in tutti i contesti operativi attribuiti alle Agenzie della l.n. 124/2007) assegnando ad esse anche compiti di protezione cibernetica.

La ricerca si concluderà con le ipotesi (invero assai limitate) che *de iure condendo* il dibattito parlamentare ha sin qui evidenziato e con un possibile incremento del ruolo del COPASIR che, grazie alla peculiarità della garanzia di segretezza cui è tenuto nell'esercizio delle sue funzioni, potrebbe

assicurare la possibilità per il Governo di informare il Parlamento garantendo la necessaria riservatezza degli argomenti trattati, secondo lo schema adottato in relazione alla consegna delle armi all'Ucraina.

CAPITOLO 1

L'INTELLIGENCE PRIMA DELLA LEGGE N. 801/1977

1.1. L'intelligence sino al 1948

Già prima dell'unificazione italiana, i Servizi segreti svolgevano un ruolo strategico sul piano interno, ma anche come strumenti silenziosi della diplomazia tra Stati. Sui Servizi segreti negli Stati preunitari, pur se ovviamente esistenti anche prima della costituzione del Regno d'Italia, pochissimo è reperibile sul periodo antecedente la Restaurazione del 1815; esiste però un documento conservato nell'Archivio di Stato di Torino che consente di avere un'idea di come agisse una rete informativa (attiva tra il 1716 ed il 1723) e quanto costasse¹. La ricostruzione che ne fa lo studioso Ciro Paoletti², permette di enucleare due interessanti considerazioni: la prima, che le remunerazioni degli appartenenti alla rete variavano secondo uno schema per il quale maggiore era il pagamento, maggiore era l'importanza attribuita alle informazioni fornite; la seconda, che quasi nessuno aveva rapporti con la legazione sabauda della città in cui operavano. Ciò consentiva all'ambasciatore di poter negare, in caso di crisi, qualsiasi coinvolgimento suo o del Sovrano.

Dato però conto di questa curiosità storica (che forse tanto curiosità non è, posto che entrambe le considerazioni sopra riportate potrebbero considerarsi tuttora attuali), volendo trovare una data da cui far iniziare la nostra ricerca è al 1855 che dobbiamo volgere l'attenzione³. Di quell'anno è, infatti, una "*breve Istruzione sul servizio degli ufficiali del Corpo Reale di Stato*"⁴ dell'Armata Sarda (nota come Istruzione La Marmora) che produrrà i suoi effetti almeno sino alla prima guerra mondiale.

¹ Archivio di Stato di Torino: Materia politiche per rapporto all'Interno. Lettere diverse. Real Casa. Registri memorie Segreteria Esteri a ministri stranieri in Torino; busta 1 "Registri e lettere della Segreteria di Stato per gli Affari esteri a particolari".

² C. PAOLETTI, *Una rete informativa sabauda del primo settecento*, in *GNOSIS* n. 3/2016, cit. pp. 79 e segg.ti.. La rete era composta da 8 agenti (3 a Vienna ed 1 ciascuno a Roma, Hannover, Parigi, Londra e Mantova) che dipendevano direttamente dalla Segreteria degli Esteri, utilizzavano codici cifrati per le loro comunicazioni e dovevano essere stati scelti perché "*in possesso di accessi insospettabili a informazioni di particolare interesse*." I loro pagamenti erano posti a carico del Bilancio di quella Segreteria.

³ A titolo di mera precisazione storica, "*nasceva nel 1854 il Servizio segreto del Ministero degli Esteri*", cfr. C. MOSCA, *Profili storici sui servizi di informazione e sicurezza*, in *Servizi di informazione e il Segreto di Stato*, testo collettaneo redatto con M. VALENTINI, S. GAMBACURTA E G. SCANDONE, Milano, Giuffrè editore 2008, pag. 17. Sempre Mosca riferisce che "*alcune ricostruzioni attendibili individuano la presenza, al momento dell'unificazione del Regno d'Italia, di almeno sei Servizi di informazione*", *ibid.*

⁴ M.G. PASQUALINI, *1861-2011; un secolo e mezzo di Intelligence in Italia*, in *GNOSIS* n. 1/2011

La normativa interna all'ordinamento militare, approvata dal Ministro della Guerra (La Marmora), che nella sua stesura non prevedeva il coinvolgimento di alcun organo parlamentare. Sopravvissuta alla Costituzione del Regno d'Italia, trattava al Capo quinto del Servizio di missioni speciali ed al sesto del Servizio segreto. Probabilmente si deve proprio a tale passaggio normativo se si iniziò a chiamare servizio segreto la struttura deputata a raccogliere le informazioni militari. Dalla guerra di Crimea (1853-1856, cui partecipò l'allora Regno di Piemonte) in poi *“fu sempre presente nel Corpo di Stato Maggiore un Ufficio che si occupò di informazioni militari”*⁵. Da notare che, benché la Circolare in argomento trattasse con minuzia profili operativi del Servizio Segreto, l'esistenza di tale ufficio non trovò menzione negli organigrammi e negli ordini di servizio sino al 1906 quando, per la prima volta, comparve in un ordine di servizio (n. 37 del 23 agosto). *“È, dunque, in questo periodo che si concretizza l'esigenza di dare maggior spazio e organizzazione a questa attività delle Forze armate, riconoscendone operativamente la sua valenza. Infatti tra il 1906 ed il 1910 l'Ufficio Informazioni dell'Esercito [...] seppure informalmente assunse la struttura e l'importanza che conserverà sostanzialmente fino alla Prima Guerra Mondiale”*⁶.

Va dato anche conto che i primi anni del '900 videro anche il tentativo del Dicastero dell'Interno di sviluppare un'attività d'*intelligence* all'interno del Paese, rivolta in particolare quando non esclusivamente a compiti di investigazione politica in chiave antisovversiva⁷.

Il conflitto mondiale fece emergere un dato di primaria importanza per l'*intelligence*: la raccolta delle informazioni in ambito militare era stata ottima (abbondanti, esatte e dettagliate), quello che mancò clamorosamente fu la capacità di analisi di quelle informazioni che non furono insomma comprese e utilizzate (anche in ragione di complicatissime e mutevoli linee di comando secondo le quali tale analisi si sarebbe dovuta espletare)⁸.

Conseguentemente, tra il novembre 1918 e l'ottobre 1925, si avvia una riflessione riguardante l'ipotesi di dare corpo ad un Servizio Informazioni Militare centrale, destinato a coordinare la raccolta delle informazioni, analizzarle e svolgere quindi un'adeguata attività di controspionaggio⁹.

Nel 1925, con il Regio Decreto legge n. 1909, (di soli 4 articoli, successivamente convertito con legge n. 562/1926), si prevedeva espressamente la creazione del SIM (Servizio Informazioni

⁵ M.G. PASQUALINI, *1861-2011; un secolo e mezzo di Intelligence in Italia*, in *GNOSIS* n. 1/2011, cit.

⁶ M.G. PASQUALINI, *1861-2011; un secolo e mezzo di Intelligence in Italia*, *ibid.*

⁷ Nel senso cfr. C. MOSCA, *Profili storici sui servizi di informazione e sicurezza*, in *Servizi di informazione e il Segreto di Stato*, cit., pag. 17.

⁸ Nel senso cfr. M.G. PASQUALINI, *1861-2011; un secolo e mezzo di Intelligence in Italia*, in *GNOSIS* n. 1/2011, cit. Cfr. anche M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence 1970 – 2021*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore, 2022, pag. 30.

⁹ Nel senso, cfr. M.G. PASQUALINI, *1861-2011; un secolo e mezzo di Intelligence in Italia*, in *GNOSIS* n. 1/2011, *ibid*

Militare) ove sarebbero stati unificati gli Uffici informazione della Marina e della neonata Aeronautica; nelle intenzioni il SIM avrebbe dovuto coordinare la raccolta delle informazioni, l'analisi e il controspionaggio superando la criticità evidenziate. In linea con la politica nazionale espansionistica dell'epoca, il SIM attuò una politica di forte presenza all'estero, con la creazione oltre confine di numerosi centri di controspionaggio che, ovviamente, drenavano ingenti risorse finanziarie. Tra l'altro, è noto come il suo Direttore (Mario Roatta) ebbe anni dopo un ruolo di primo piano nell'organizzare l'intervento in Spagna a fianco ed a supporto del generalissimo Francisco Franco.

Come era però prevedibile, rivalità e gelosie tra Armi - corroborate da un altro intervento normativo del 1927 (Regio Decreto legge n. 68/1927) che non contribuì a fare chiarezza (anzi) - dettarono il fallimento del SIM quale coordinatore delle informazioni militari. Gli eventi bellici portarono poi alla sua soppressione nel settembre 1943 ed alla sua rinascita a Brindisi nell'ottobre dello stesso anno, ma in un quadro politico e militare completamente diverso, ad opera di Ufficiali e membri del Servizio che avevano deciso di combattere contro tedeschi e fascisti. Come spesso accade in queste situazioni, molti degli uomini del rinato SIM avevano fatto parte di quello soppresso nel settembre 1943.

La realtà della guerra civile e della conseguente divisione dell'Italia tra Regno d'Italia e Repubblica sociale di Salò, comportò ovviamente la nascita di un Servizio anche a Salò che assunse il nome di Servizio Informazione Difesa (SID); nel SID confluì anche il Servizio "6X" (costituito il 1° novembre 1942 da tale Vittorio Foschini, giornalista che assunse il ruolo di capo del SID)¹⁰.

La confusione seguita al cambio di regime ed alla spaccatura della Nazione esitò anche in situazioni anomale e per certi versi grottesche, tali per cui, almeno in un periodo iniziale, alcuni appartenenti al resuscitato SIM (monarchico) operarono in realtà (ma a loro insaputa) per il SID (repubblicano)¹¹.

Nel torno di anni in esame, però, si erano verificati due importanti mutamenti:

- con l'avvento del Regno d'Italia era stata creata nel Ministero dell'Interno la "*Divisione I, ove era collocata una Sezione "Affari Riservati". Accanto quindi alla dizione "segreto" si affaccia*

¹⁰ Cfr. nel senso M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence 1970 - 2021*, cit

¹¹ M.G. PASQUALINI, *1861-2011; un secolo e mezzo di Intelligence in Italia*, in *GNOSIS* n. 1/2011, cit, che menziona, quale esempio, il caso del Centro SIM di Firenze che, sciolto dopo l'8 settembre 1943, venne riaperto ai primi dell'ottobre 1943 ma, all'insaputa dei suoi appartenenti, per il governo della RSI! In tale contesto, nota Pasqualini, ovviamente non mancarono coloro che "*fecero il doppio gioco*".

*quella di “Riservato” che contraddistinguerà per lunghissimo tempo Uffici del Ministero degli Interni e di altri Dicasteri dediti alla raccolta di informazioni”*¹²;

- *“il 1922 consegnava al Fascismo l’Italia e fu subito chiaro [...] che il nuovo regime aveva deciso di affidare integralmente alle autorità di polizia la cura dell’eventuale opposizione al Regime e comunque tutto il settore dell’ordine pubblico”*¹³; d’altro canto, Mussolini era Ministro dell’Interno oltre che Capo del Governo.

Tale ultima constatazione ci porta necessariamente a dar conto della creazione nel 1930 dell’OVRA (già Ispettorato speciale di polizia), il servizio segreto del Duce (non è un caso che l’OVRA rimarrà sempre indipendente dal Partito Nazionale Fascista), che poteva contare - come il SIM - su una ramificazione molto estesa all’estero. A proposito dell’OVRA è interessante notare come la sua mancanza di dipendenza dal Partito Nazionale Fascista risulta connotarla di unicità rispetto alle altre due coeve polizie segrete di regimi totalitari: la NKVD russa e la tedesca GESTAPO, entrambe veri e propri strumenti del partito nella lotta contro gli oppositori; di ciò è riprova la circostanza che i quadri dirigenziali dell’OVRA venivano attinti dal personale della polizia e non del partito¹⁴.

SIM ed OVRA avevano però (e ciò appare invero ovvio) rapporti di natura istituzionale; esisteva perciò un ufficiale di collegamento tra di loro grazie al quale si cercava di assicurare il rispetto di spazi di attività ben definiti.

Volendo fare un punto di sintesi emergono con evidenza alcune considerazioni:

1. dalla costituzione del Regno d’Italia alla fine del Fascismo, il Parlamento è stato del tutto assente in materia di Servizi segreti: per maggiore chiarezza, assente sia nella fase decisionale della loro creazione, sia nella fase successiva afferente il controllo su di essi;
2. nel ventennio fascista il controllore ultimo dei Servizi era colui che deteneva tutti i poteri (politico e militare); il Paese era governato da un regime divenuto progressivamente dittatura. È ovvio allora che uno strumento come l’*intelligence* - così interessante, sia politicamente che militarmente - assieme agli altri costruiti per garantire la sicurezza e la stabilità del regime, venisse utilizzato da chi intendeva se stesso come l’incarnazione totale dello Stato;

¹² M.G. PASQUALINI, *1861-2011; un secolo e mezzo di Intelligence in Italia*, in *GNOSIS* n. 1/2011, cit. . Cfr anche M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull’intelligence 1970 - 2021*, cit., pag. 34.

¹³ M.G. PASQUALINI, *1861-2011; un secolo e mezzo di Intelligence in Italia*, in *GNOSIS* n. 1/2011, cit.

¹⁴ Nel senso cfr. M. FRANZINELLI, *I tentacoli dell’OVRA. Agenti, collaboratori e vittime della polizia politica fascista*, Bollati Boringhieri editore, 1999. Recensione, ad opera della redazione, in *PER ASPERA AD VERITATEM*, n. 15/1999, cit..

3. *“il continuo riferirsi a Norme e Regolamenti militari ben fa comprendere che il sistema di intelligence militare, fin dal suo inizio, è sempre stato incardinato negli Stati Maggiori delle Forze Armate e ne ha seguito di volta in volta le differenti ristrutturazioni”*¹⁵.

Insomma, dall'Unità d'Italia all'ascesa del fascismo si può parlare di interesse nazionale declinato come interesse dello Stato-Nazione, mentre nel periodo fascista l'interesse nazionale non può che identificarsi nell'interesse del singolo (al limite, se vogliamo, nell'interesse di una parte che però del singolo era diretta discendenza). Il tutto in un'assenza totale di controlli terzi.

Si è già accennato nel paragrafo allo scioglimento e successiva rinascita sotto altre spoglie del SIM (peraltro minato anche dall'eterogeneità di alcuni interventi organizzativi interni che, a far data dal 1939, avevano portato anche alla creazione di branche del controspionaggio in ciascuna Forza Armata¹⁶) che però sopravvisse solo sino al 1° gennaio 1945. In quella data dovette infatti cambiare la sua denominazione ufficiale in Ufficio Informazioni dello Stato Maggiore Generale; ciò anche in relazione ad una mirata campagna stampa denigratoria connessa sia all'appropinquarsi del processo contro l'ex Capo Mario Roatta (tra l'altro coinvolto anche nel delitto Rosselli), sia (come spesso accade in periodi di forte transizione) perché considerato correo di nefandezze commesse sotto il regime fascista¹⁷. Al netto di considerazioni di natura etica, deve essere adeguatamente considerata la circostanza che la legge n. 806/1925 prevedeva una diretta subordinazione al potere politico (cioè al Ministro della Guerra e Capo del Governo, ossia Mussolini che rivestiva entrambe le cariche) del Capo di Stato Maggiore Generale; a ciò si aggiunga che il Regio Decreto n. 68/1927 ripristinando la carica di Capo di Stato Maggiore dell'Esercito aveva di fatto ridimensionato la carica di Capo di Stato Maggiore Generale, cioè del responsabile da cui il SIM dipendeva, che diveniva nei fatti quasi un mero consulente tecnico del Capo del Governo.

*“L'opinione pubblica di quegli anni,[...] non comprese che il SIM dell'Italia liberata non era, nonostante lo stesso nome, quello del regime; non comprese che il ricostituito SIM aveva invece contribuito moltissimo, nell'ultimo difficile periodo della guerra, con gli anglo-americani per la soluzione del conflitto e il ripristino delle libertà individuali e democratiche.”*¹⁸.

¹⁵ M.G. PASQUALINI, *1861-2011; un secolo e mezzo di Intelligence in Italia*, in *GNOSIS* n. 1/2011, cit.

¹⁶ Nel senso cfr. C. MOSCA, *Profili storici sui servizi di informazione e sicurezza*, in *Servizi di informazione e il Segreto di Stato*, cit., pag. 18.

¹⁷ M.G. PASQUALINI, *1861-2011; un secolo e mezzo di Intelligence in Italia*, in *GNOSIS* n. 1/2011, cit.

¹⁸ M.G. PASQUALINI, *1861-2011; un secolo e mezzo di Intelligence in Italia*, in *GNOSIS* n. 1/2011, *ibid*

1.2 L'esperienza repubblicana dal 1948 al 1977

Dal 1945 al 1949 furono quattro anni di transizione che videro la nascita della Repubblica, l'adozione della Costituzione repubblicana, la sconfitta delle sinistre e l'ingresso dell'Italia nel Patto atlantico.

Dopo che il Capo di Stato Maggiore della Difesa aveva recuperato¹⁹ la competenza del coordinamento dell'attività dei Servizi di informazione, con una disposizione interna del Gabinetto del Ministro della Difesa (n. 365 del 30 marzo 1949 a firma del ministro *pro tempore*, on.le Pacciardi), nasce nel 1949 il primo servizio interforze, il SIFAR (Servizio Informazioni Forze Armate).

Interessante appare la circostanza della quasi sovrapposibilità temporale della nascita del SIFAR (30 marzo 1949) con quella dell'adesione italiana al Patto Atlantico (4 aprile 1949), che era stata preceduta da un dibattito parlamentare tempestoso, segnato dalla ferma opposizione delle sinistre, comunista e socialista, svoltosi nel mese di marzo; di converso, ancora una volta il Parlamento rimane del tutto estraneo nella fase istitutiva del Servizio.

Il SIFAR, come si legge nella rete degli archivi a cura del Ministero della Cultura - Direzione Generale degli Archivi, *“nasce dunque sotto il segno di due fattori cruciali che ne condizionano caratteristiche organizzative ed operatività: da una parte i tratti di continuità con il fascismo, nelle forme del funzionamento e del personale coinvolto; dall'altra i vincoli posti dalla guerra fredda, in particolare i rapporti asimmetrici con l'alleato statunitense.”*²⁰ E ancora *“In base agli accordi NATO [...] il servizio italiano è tenuto a passare informazioni e ricevere istruzioni da una centrale apposita della CIA (il cui nome in codice è Brenno); l'asimmetria informativa è particolarmente marcata, dato che gli USA hanno diritto d'accesso alle informazioni di Paesi come l'Italia, ma non vale il contrario”*²¹. La circostanza che tali affermazioni siano riportate da un sito riconducibile al Governo, malgrado il giudizio appaia, invero, assai forte.

Il direttore del SIFAR era posto alle dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa e vennero istituiti presso ciascuna forza Armata i SIOS (Servizi informazioni operative e situazioni), il cui coordinamento era affidato al SIFAR cui vennero assegnati anche compiti di spionaggio e di controspionaggio. Insomma, pur se anche il Ministero dell'Interno manteneva un'articolazione

¹⁹ D. lgs. n. 955/1948

²⁰ Rete degli archivi, voce *Servizi Segreti (SIFAR-SID-SISMI-SISDE-AISI-AISE)*, www.memoria.cultura.gov.it

²¹ Rete degli archivi, *ibid.*

interna (Divisione Affari Generali e Riservati, divenuta nel 1966 Divisione Affari Riservati) con compiti di prevenzione e repressione dei delitti contro la sicurezza dello Stato, non sembra revocabile in dubbio che il SIFAR fosse il vero *dominus* in materia di Servizi negli anni '50 e '60.

Il SIFAR sarà anche il primo Servizio “moderno”, nel senso che il suo operato sarà sottoposto ad un controllo da parte del Parlamento (con un'apposita Commissione d'inchiesta su cui più diffusamente nel successivo paragrafo 1.3), pur se a posteriori ed in ragione di patologie riscontrate nel suo funzionamento (da allora si userà il termine - a dire il vero deviante - di deviazioni). Il passaggio che segue - tratto dalla Relazione di maggioranza (di oltre 1400 pagg.) redatta all'esito dell'imponente lavoro che la Commissione Parlamentare d'inchiesta (di cui più nello specifico *infra*) istituita con legge del 1969 ebbe ad esercitare sull'operato del Servizio - conferma la centralità di posizione assunta dal SIFAR: *“Il servizio, così unificato, subì successivamente una graduale evoluzione, con un comprensibile ampliamento di organi e di funzioni che trovarono una più compiuta definizione nella circolare dello Stato Maggiore della difesa n. S2/511 del 4 marzo 1962”*²².

Proprio un passaggio della Relazione della citata Commissione parlamentare conferma l'esiguità di interventi normativi (in generale) e l'assenza totale di interventi di rango primario in materia di ordinamento dei Servizi di sicurezza: la Relazione dà infatti conto della circostanza che tutti i provvedimenti (adottati con Decreto Presidente della Repubblica²³ per un totale di soli 3 nei 17 anni di esistenza del SIFAR) riguardavano esclusivamente problematiche di equipollenza, ai fini dell'avanzamento in carriera, degli incarichi espletati presso il SIFAR medesimo²⁴.

Prima dello scioglimento effettivo del SIFAR (avvenuto nel 1966) veniva istituito il SID (Servizio Informazioni Difesa), con una circolare interna *segreta* del 25 giugno 1966²⁵ adottata sulla base del Decreto del Presidente della Repubblica n. 1477 del 18 novembre 1965: ancora una volta, quindi, il Parlamento veniva escluso dalla fase istitutiva del Servizio. Il Direttore del SID era posto anch'esso alle dirette dipendenze del Capo di Stato maggiore della Difesa ed il Servizio aveva il compito di provvedere *“ai compiti informativi, di tutela del segreto militare e di ogni altra attività di interesse nazionale per la sicurezza e la difesa del Paese, attuando anche l'opera intesa a prevenire azioni dannose al potenziale difensivo”*²⁶.

²² V Legislatura, Commissione Parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, Relazione di maggioranza, tomo 1, pag. 1368.

²³ Atti che, come noto, prima della l. n. 400/1988 potevano essere sia d. lgs. che regolamenti governativi; nei casi in esame si trattava, appunto, di regolamenti governativi.

²⁴ V Legislatura, Commissione Parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, Relazione di maggioranza, tomo 1, pag. 314.

²⁵ M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence 1970 - 2021*, cit., pag. 45

²⁶ D.P.R. n. 1477 del 18 novembre 1965, art. 2 lett.g)

La circolare precisava che il servizio avrebbe dovuto occuparsi sia della sicurezza esterna che della sicurezza interna. Quindi, ad là del fatto che per la prima volta si ufficializza una divisione tra sicurezza interna ed esterna, peraltro con una mera circolare del Ministro, non sembra di poter individuare grandi differenze rispetto al suo predecessore SIFAR. Tra l'altro, la scelta del nome non appare invero assai felice, posto che non può non riecheggiare l'esperienza (sopra citata) del Servizio informazioni difesa della repubblica di Salò²⁷.

Anche in questo caso si nota l'assenza di un qualsivoglia dibattito parlamentare, né si vara una legge per disciplinarne il funzionamento; a ben vedere non è neanche corretto parlare di riforma, posto che il SID mantiene pressoché intatti personale e struttura del SIFAR.

Ancora una volta pungente è la considerazione che si legge nella Rete degli Archivi, secondo cui *“il SID fa proprie le dottrine della guerra non ortodossa in funzione anticomunista, pubblicamente discusse nel noto convegno dell'Istituto Pollio presso l'Hotel Parco dei Principi in Roma nel maggio del 1965”*²⁸.

Il SID avrà, se paragonato al suo predecessore SIFAR, vita breve, posto che, all'esito di un'intensa e del tutto originale attività parlamentare in materia, verrà sciolto a seguito dell'approvazione - finalmente con legge ordinaria (la prima e la più innovativa del settore) - nell'ottobre del 1977 della legge n. 801.

L'esperienza del SID fu, ad avviso di chi scrive, pesantemente e negativamente influenzata dal clima politico che negli anni '70 pervase l'intera società italiana rimanendo coinvolto a più riprese nelle inchieste sulla strategia della tensione; i suoi collegamenti, molti presunti ma alcuni anche accertati da condanne passate in giudicato, *“con ambienti della destra eversiva ed in particolare con Ordine Nuovo, nonché il ruolo depistante svolto da ufficiali di alto livello nelle inchieste sulle principali stragi di matrice terroristica tra il 1969 ed il 1974”*²⁹ certamente non ne facilitarono lo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

Ciò che peraltro appare inusuale è come un Servizio che aveva ricevuto giudizi comunque positivi nel corso dello svolgimento dei lavori della più volte citata Commissione parlamentare d'inchiesta sul SIFAR (che concluse i suoi lavori nel dicembre 1970), ebbe poco dopo a subire pesanti

²⁷ Singolare al riguardo appare la circostanza che in una delle Relazioni di minoranza della Commissione parlamentare di cui diffusamente *infra*, sia un deputato monarchico (on.le Covelli, segretario del PDIUM prima e Presidente del M.S.I.poi) a stigmatizzare l'opportunità del nome proponendone la mutazione in SMI.

²⁸ Rete degli archivi, voce *Servizi Segreti (SIFAR-SID-SISMI-SISDE-AISI-AISE)*, cit., Sulla circostanza richiama in nota la possibilità di visionare *on line* gli atti completi del convegno. Sulla genesi e l'elaborazione di tali dottrine si rimanda ad A. VENTRONE, *La strategia della paura. Eversione e stragismo nell'Italia del novecento*, Mondadori, Milano 2019, capp. II e III.

²⁹ Rete degli archivi, *ibid.*.

ricadute in termini di credibilità agli occhi dell'opinione pubblica dalle indagini relative a quegli eventi stragisti³⁰.

1.3 I problemi di SIFAR e SID come “motori” del processo di avvicinamento alla legge n. 801/1977

Nei paragrafi che precedono si è più volte fatto cenno (con rinvio) alla costituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta, cd. sul SIFAR. In effetti, tale organismo parlamentare ha svolto un ruolo estremamente rilevante in materia di dibattito parlamentare riguardante il mondo di quelli che, ancora, venivano indicati come i “Servizi Segreti”, in ciò andando anche oltre i meri profili di una Commissione d'inchiesta³¹.

Procedendo con ordine, bene porre in risalto come la stessa legge istitutiva (n. 93/1969) della Commissione d'inchiesta³² prevedesse una norma (art. 4) del tutto innovativa in ordine al sistema dei controlli sull'opposizione del segreto (allora, politico o militare). In estrema sintesi, veniva per la prima volta stabilito il coinvolgimento diretto del Presidente del Consiglio dei ministri in caso di allegazione del Segreto. Infatti, nell'ipotesi concreta di opposizione del segreto - a differenza delle norme (artt. 342 e 352) del codice di rito allora vigente³³ - il Presidente della Commissione Parlamentare avrebbe dovuto investire direttamente³⁴ il Presidente del Consiglio dei ministri cui spettava il compito di adottare le determinazioni definitive da rassegnare al Presidente della Commissione parlamentare.

Era una grandissima novità perché - pur se limitata all'attività di quella Commissione ed ai limiti cui la legge speciale istitutiva soggiaceva - fissava *in nuce* il principio enucleato dalla sentenza n. 86 del 1977 della Corte costituzionale, tradotto in norma dalla successiva legge n. 801/77. Si

³⁰ Molto critici: N. TRANFAGLIA, *Un capitolo del doppio Stato. La stagione delle stragi e dei terrorismi 1969-1984*, in “*Storia dell'Italia repubblicana*”, F. BARBAGALLO (a cura di), Einaudi, Torino 1997, e P. CUCCHIARELLI, A. GIANNULI, in *Lo Stato parallelo, L'Italia oscura nei documenti e nelle relazioni della Commissione Stragi*, Gamberetti, Roma, 1997.

Vds. anche M. G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence 1970 - 2021*, cit, pag. 23.

³¹ La necessità di una Commissione d'inchiesta si era palesata a seguito delle evidenze giudiziarie, seguite ad una campagna stampa (anche di natura investigativa), che avevano portato in evidenza comportamenti fortemente critici del SIFAR (la predisposizione di oltre 150 mila dossier su politici, imprenditori, vertici delle Amministrazioni statali e persino prelati), ivi compresa una compartecipazione che avrebbe avuto nel progetto di colpo di Stato, denominato “piano Solo”, che individuava nel Generale De Lorenzo (Capo del SIFAR dal 1957 al 1965, successivamente Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri dal 1962 al 1965 ed infine Capo di Stato Maggiore della Difesa dal febbraio 1966 all'aprile 1967) il vertice del presunto golpe.

³² Cui il provvedimento legislativo non dava un nome specifico, di talché il variegato utilizzo di appellativi diversi per definirla. Qui, per comodità, verrà indicata come “Commissione d'inchiesta sui fatti del giugno-luglio 1964”, terminologia riportata nel sito ufficiale della Camera dei Deputati.

³³ Che ponevano in capo al Ministro di Grazia e Giustizia la facoltà di conferma o meno del segreto opposto (previo, peraltro, il filtro del Procuratore generale c/o la Corte d'Appello competente).

³⁴ Quindi senza il filtro del Procuratore generale c/o la Corte d'Appello.

stabiliva per la prima volta il collegamento diretto con il massimo organo di Governo, si superava il potere di filtro che, nella normativa generale, deteneva il Procuratore Generale e, in sostanza, si sottraeva al Ministro di Grazia e Giustizia il potere di conferma del segreto per portarlo al Vertice dell'organo di Governo.

Invero, è singolare notare come l'opponibilità di un segreto politico ad un'inchiesta svolta da un organo parlamentare (per di più di natura bicamerale) apparisse difficilmente compatibile con tutto il sistema costituzionale dei rapporti tra Parlamento e Governo, in quanto andava ad interrompere il circuito del controllo tipico del regime parlamentare in un sistema ad esso improntato. C'è anche da dire, al riguardo, che il sistema più rapido ed agile previsto dalla legge n. 93/1969 si prestò nei fatti ad un uso esagerato del segreto avanti la Commissione³⁵: ciò però ebbe la positiva ricaduta che la Commissione d'inchiesta, nella sua relazione finale, formulò una serie di proposte di modifica nelle quali si coglie, in buona sostanza, lo spirito delle norme previste in materia di segreto di Stato dalla legge del 1977.

Il ragionamento che precede porta quindi ad occuparsi, seppur limitatamente ai profili che attengono alla nostra tesi, ad alcuni contenuti delle ricostruzioni fattuali effettuate dalla Commissione e, soprattutto, ad alcune delle proposte avanzate in sede di conclusioni³⁶, rassegnate il 15 dicembre 1970 con una corposissima relazione di maggioranza di circa 1400 pagine, cui se ne aggiungevano 4 di minoranza per un totale complessivo di circa 2000 pagine!³⁷

Sotto il primo profilo, si pone infatti in risalto come *“il concetto di azione informativa [...] ha subito una trasformazione sostanziale, dilatandosi e discountandosi [...] dal nucleo centrale strettamente militare, fino ad interessare altri settori, dalla politica, all'industria, all'economia, alla finanza [...]”*³⁸. E ancora *“il potere esecutivo, [...], è il più interessato a disporre di un apparato siffatto (i Servizi di informazione, ndr) che gli consenta di orientare la propria opera basandosi su precise indicazioni e riferimenti.”*³⁹. Conclude sul punto l'organo parlamentare che *“in uno Stato moderno, in definitiva, si verifica quella particolare corrente d'intesa e collaborazione tra Governo e servizio per cui, mentre il primo imprime al secondo determinati impulsi operativi su programmi e*

³⁵ Cfr nel senso plurimi interventi in Commissione Parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, Relazione, tomi 1 e 2

³⁶ Giova precisare che tra i compiti assegnati alla Commissione c'era anche, espressamente, quello di formulare proposte di riordinamento dei Servizi.

³⁷ Acutamente osserva M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence 1970 – 2021*, cit., p. 43: *“La relazione finale di maggioranza[...] è di grande interesse per comprendere la ragione per cui nel 1976-1977 si decise di procedere ad una riorganizzazione, non solo tecnica ma soprattutto concettuale, dei servizi informativi e fare proposte anche per una nuova disciplina in materia di segreto di Stato.”*

³⁸ Commissione Parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, Relazione di maggioranza, tomo 1, p. 1357.

³⁹ V Legislatura, Commissione Parlamentare d'inchiesta, cit., tomo 1, p. 1359.

obiettivi, ne riceve a sua volta il costante flusso d'informazioni che alimenta la sua conoscenza aggiornata e dettagliata delle più delicate e importanti situazioni interne ed estere."⁴⁰. Senza anticipare profili che saranno oggetto di valutazioni nei capitoli che seguono, le considerazioni della Commissione appaiono di estremo interesse.

E' però sotto il profilo delle proposte che ancor più può positivamente può valutarsi l'apporto della Commissione. In estrema sintesi:

- con riferimento al "segreto", propone l'individuazione del *"segreto di Stato [...] sulla base degli interessi protetti, che concernono la integrità dello Stato, la difesa delle Istituzioni democratiche [...], il libero esercizio delle funzioni degli organi pubblici secondo le attribuzioni costituzionali, l'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati."*⁴¹

E, ancora *"modificazione degli articoli 342 e 352 del c.p.p. nei seguenti termini: il giudice, constatata la situazione di conflitto tra l'interesse dello Stato al mantenimento del segreto e l'interesse del singolo a far acquisire la piena prova in ordine a fatti [...] coperti dal segreto [...] invita il Presidente del Consiglio dei ministri a pubblicizzare il fatto [...]; qualora il Presidente del consiglio dei ministri manifesti la volontà di mantenere sul fatto [...] il vincolo del segreto, il giudice dichiara l'improseguibilità dell'azione penale"*⁴²;

- con riferimento al riordinamento del Servizio, prende chiaramente posizione in favore del Servizio unico con argomentazioni anche criticabili (che oggi stanno però trovando nuovi estimatori, vds. *infra* nel capitolo 3, paragrafo finale) del tipo *"la molteplicità dei servizi comporta una riduzione di efficienza, oltre ad uno spreco di forze e di denaro"*⁴³ o la difficoltà (che è obiettiva) di poter assicurare il coordinamento di tutti i Servizi (in un sistema diverso dal servizio unico).

Prende poi posizioni molto condivisibili (in seguito messe in atto dal Legislatore) in ordine al controllo ed alla dipendenza politica del Servizio (unico); infatti, propone che il Servizio dipenda dal *"Presidente del Consiglio dei ministri"*⁴⁴ e che presso la Presidenza sia costituito un *"comitato*

⁴⁰ V Legislatura, Commissione Parlamentare d'inchiesta, cit., tomo 1, p. 1360.

⁴¹ V Legislatura, Commissione Parlamentare d'inchiesta, cit., tomo 1, p. 1349.

⁴² V Legislatura, Commissione Parlamentare d'inchiesta, cit., tomo 1, p. 1350

⁴³ V Legislatura, Commissione Parlamentare d'inchiesta, cit., tomo 1, p. 1396

⁴⁴ Sul punto, vds. M. G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence 1970 - 2021*, cit., p. 48, quando riferisce che il Ministro dell'Interno Paolo Emilio Taviani, nella sua audizione del 15 ottobre 1969, dichiarò che *"Un servizio informazione e sicurezza doveva dipendere dal P.C.M. e non doveva essere lasciato ad un singolo Ministro"*.

interministeriale con compiti di controllo politico e di coordinamento” al fine di garantire una “più tempestiva e incisiva collaborazione da parte di tutti i Dicasteri”⁴⁵.

Concludendo i suoi lavori, la “Commissione d’inchiesta parlamentare sui fatti del giugno-luglio 1964” propose un testo legislativo afferente “*la ristrutturazione del servizio informazioni difesa*”⁴⁶, piuttosto snello (soli 6 articoli) in cui erano ben enucleabili alcuni dei principi oggetto di successivo intervento (non solo normativo, perché anche la sentenza della Corte costituzionale n. 86/1977 di cui al paragrafo che segue svilupperà, in ordine al segreto, talune delle considerazioni della Commissione).

In definitiva, di particolare momento appare la considerazione che i lavori della Commissione abbiano rappresentato la prima esperienza di una concreta attività parlamentare (durata oltre 1 anno con una relevantissima attività di acquisizione documentale cui si accompagnò l’escussione testimoniale di moltissimi soggetti) riguardante il mondo dei “Servizi Segreti”, contribuendo con tale attività all’avvio di un processo di integrazione delle dinamiche dell’*intelligence* in un contesto più trasparente e legittimato dal punto di vista parlamentare, sottraendole al buio mondo dei provvedimenti normativi privi di controllo democratico.

Per uno strano accidente del destino, anche l’esperienza del SID (connotata dalle tante ombre richiamate nel paragrafo che precede) risulterà importantissima nella misura in cui la sua azione sarà il prodromo di un giudizio di legittimità costituzionale (su cui *infra*) la cui sentenza si pone quale vera pietra angolare anche dell’odierna legislazione in materia di Servizi Informativi. Non v’è da stupirsi nel constatare che il giudice istruttore *pro tempore* di Torino, dr. Violante, che aveva avviato, con il proprio ricorso avanti la Corte costituzionale, il percorso che portò alla sentenza n. 86/1977, sarà così importante nella successiva politica nazionale da assumere anche un ruolo assai significativo nel dibattito parlamentare che porterà all’approvazione della legge n. 124/2007.

Per altro verso, proprio quel clima di forte discredito che sul SID andava quasi giornalmente incrementandosi - non solo nell’opinione pubblica, ma anche in vasti settori della magistratura⁴⁷ (nonché della politica) che sempre più si trovavano nella scomoda situazione di dover indagare nei confronti di un organismo di cui nessuno poteva comunque sottacere il ruolo importantissimo nella difesa della sicurezza nazionale (tanto più in anni in cui sempre più forte si avvertiva la spinta del terrorismo che, da destra e da sinistra, cercava di minare l’ordine costituzionale vigente) - rendeva

⁴⁵ V Legislatura, Commissione Parlamentare d’inchiesta, cit., tomo 1, p. 1400

⁴⁶ V Legislatura, Commissione Parlamentare d’inchiesta, cit., tomo 1, pp. 1409 e 1410.

⁴⁷ Sul rapporto Servizi/Magistratura, interessante M. CALIGIURI, *Intelligence e magistratura*, con prefazione di Carlo Mosca, Soveria Mannelli, Rubbetino editore, 2017.

sempre più necessario e, giorno dopo giorno, improcrastinabile la necessità di una reale riforma dei Servizi (*rectius* del Servizio). Insomma il tema, già posto all'ordine del giorno dalla Commissione d'inchiesta sui fatti del Giugno-luglio 1964, aveva subito un'accelerazione tale da rendere obbligatoria una risposta del Parlamento o, come si diceva allora, delle forze politiche che si riconoscevano nel cd. "arco costituzionale".

1.4 La sentenza n. 86/1977 della Corte costituzionale

In via preliminare occorre anticipare che, come scelta metodologica, si è preferito privilegiare il testo della pronuncia⁴⁸ a commenti di dottrina, peraltro quasi sempre posti in relazione alla tematica del segreto di Stato anche alla luce dei successivi interventi normativi e della giurisprudenza costituzionale⁴⁹; ciò nella convinzione che la chiarezza del Giudice Costituzionale sia la migliore rappresentazione del problema e della sua soluzione (di talché si farà ricorso a plurimi passaggi della sentenza).

In estrema sintesi, la vicenda processuale riguardava il cd. Processo Sogno, dal nome del suo principale imputato, il conte Edgardo Sogno⁵⁰, di cui si ipotizzava un tentativo di colpo di Stato (cd. "golpe bianco").

Di fronte al diniego opposto dal Direttore del SID, generale Miceli, all'acquisizione di alcuni documenti nella disponibilità di quel Servizio nonché a domande formulate nel corso del suo interrogatorio in qualità di teste, con ordinanza del 5 maggio 1976 il g.i. sollevava questione di legittimità costituzionale di parte degli artt. 342 e 352 del c.p.p. (quelli cioè su cui si basava la normativa in materia di opposizione di segreto, che si è visto essere stata nel 1969 già oggetto di valutazioni e considerazione da parte della Commissione d'inchiesta sul SIFAR). Il g.i. lamentava che la normativa indicata sarebbe stata "*in sostanza una normativa di sbarramento all'esercizio della funzione giurisdizionale*".

⁴⁸ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 1° giugno 1977

⁴⁹ *Ex pluribus*, vds. A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124/2007*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, G. SALVI, "*La Corte e il segreto di Stato*" in www.associazionedeicostituzionalisti.it, A. RUSSO, "*La corte dei conflitti e le recenti interpretazioni sul segreto di Stato*", in www.forumcostituzionale.it, G. DI GENIO, voce "*Segreto di Stato*" in *Enciclopedia Treccani*, Diritto on line in www.treccani.it, L. Sforza, "*Sicurezza nazionale, segreto e giurisdizione*" in *PER ASPERA AD VERITATEM*, n. 28/2004, cit..

⁵⁰ Figura complessa e poliedrica, già volontario nella guerra di Spagna a sostegno di Franco, poi partigiano nella Resistenza militare con brillantissime azioni al suo attivo, quindi diplomatico ed ambasciatore sino al 1969; collocato a riposo dal Ministro *pro tempore* per gli Affari Esteri, on.le Moro nel 1974.

Lo scontro da decenni latente tra potere Esecutivo e potere Giudiziario sull'istituto del segreto approdava quindi davanti al Giudice delle leggi⁵¹ che doveva decidere della costituzionalità del sistema previgente alla Repubblica alla luce della Carta Costituzionale del 1948.

La Corte inizia il proprio ragionamento valutando che quando si *“pongono problemi che attengono alla sicurezza nazionale [...] si è al vertice delle attività di carattere pubblico e perciò dinanzi ad attività che tutte le altre sovrastano e condizionano”*. Pertanto, quando *“si tratta di adottare le decisioni definitive e vincolanti non può non intervenire chi è posto al vertice della organizzazione governativa, deputata a ciò in via istituzionale”*. Sulla scorta della valutazione di altre norme della Costituzione (in particolare l'art. 95) la Corte afferma che è *“al Presidente del Consiglio dei ministri che deve essere riportata la direzione, [...] della gestione di tutto quanto attiene ai supremi interessi dello Stato”*.

Il giudice in primo luogo individua quindi a chi spetti il compito di affermare l'esistenza di un segreto di Stato, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli articoli in esame nella parte in cui *“conferiscono il potere di decidere definitivamente sulla conferma o meno del segreto di Stato al Ministro di Grazia e Giustizia e non al Presidente del Consiglio dei Ministri”*.

Ma un secondo profilo di grandissima valenza viene affrontato e risolto: quello relativo allo *“stabilire se il cd sbarramento all'esercizio del potere giurisdizionale si possa o meno considerare conforme al nostro sistema costituzionale e quindi, in definitiva, stabilire come la Costituzione risolva il bilanciamento fra l'interesse alla sicurezza e quello della giustizia nei casi nei quali vengano in conflitto”*.

In sostanza ci si chiede se il segreto di Stato possa o meno esistere nel nostro sistema Costituzionale.

Sul punto, con chiarezza seconda solo alla sinteticità dell'argomentazione, la Corte rileva che *“la sicurezza dello Stato costituisce interesse essenziale, insopprimibile della collettività con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro in quanto tocca, come si è ripetuto, l'esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è la giurisdizione”*. Quanto alla modalità per assicurare tale sicurezza

⁵¹ Per dovere di precisione, bene richiamare la circostanza che già l'anno prima la Corte si era espressa nella medesima materia con la sentenza n. 82/1976 (estensore Vezio Crisafulli, definito “padre nobile del segreto di Stato”, cfr. G. DI GENIO, voce “Segreto di Stato” in *Enciclopedia Treccani*, Diritto on line in www.treccani.it cit.), quando per la prima volta veniva affermato che il segreto politico-militare è volto alla custodia e protezione del supremo interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e, al limite, alla stessa sua sopravvivenza. Acutamente osserva A. RUSSO, “La corte dei conflitti e le recenti interpretazioni sul segreto di Stato”, in www.forumcostituzionale.it, cit, che “Il segreto veniva quindi eretto a tutela della Costituzione dei diritti prima che della Costituzione dei poteri: a protezione della forma di Stato prima che della forma di Governo”. La sentenza n. 86/1977 però, oltre che confermare gli assunti della precedente pronuncia del 1976, affrontò e risolse nel suo insieme tutte i profili in discussione con una lettura costituzionale a sistema delle varie problematiche.

la Corte afferma che *“il giudizio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato ha natura squisitamente politica e, quindi, è connaturale agli organi ed alle autorità politiche preposte alla sua gestione, certamente non è consono all’attività del giudice”*: si sottrae perciò al sindacato del giudice il controllo nel merito.

Ma, soggiunge la Corte, ciò *“non significa che l’Autorità competente sia da ritenere sciolta da qualsiasi vincolo, dotata di un potere assolutamente incontrollato ed incontrollabile e, di conseguenza, del tutto irresponsabile di eventuali abusi”*.

La Corte individua nel Parlamento *“la sede normale di controllo del merito delle più alte e gravi decisioni dell’esecutivo, è lì che il Governo deve giustificare il suo comportamento ed è la rappresentanza popolare che può adottare le misure più idonee per garantire la sicurezza”*. Quindi *“la potestà dell’Esecutivo non è illimitata”*.

Aggiunge poi la Corte un secondo limite, quello che *“siano note le ragioni fondamentali della eventuale determinazione del segreto: ritiene la Corte che a tal fine sussiste la necessità che l’Esecutivo indichi le motivazioni essenziali che stanno a fondamento del segreto.”*

Alla luce del ragionamento la Corte constata *“la illegittimità costituzionale dei citati artt. 342 e 352 c.p.p., nella parte in cui non prevedono l’obbligo di motivare il provvedimento che definitivamente decide sul mantenimento del segreto di Stato.”*

La Corte si occupa in questa sentenza del supremo interesse alla sicurezza dello Stato, all’interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e, al limite, alla sua stessa sopravvivenza. Tale interesse, che è preminente su ogni altro in ogni ordinamento statale, trova espressione nella nostra Costituzione nella formula solenne dell’art. 52 che afferma essere sacro dovere del cittadino la difesa della Patria.

Gli interessi istituzionali in gioco - tra cui la Corte indica anche quello sancito dall’art. 1 che riassume i caratteri essenziali dello Stato con la formula di “Repubblica democratica” - attengono allo Stato-comunità e, conseguentemente, rimangono distinti dal Governo e dai partiti che lo sorreggono. Quindi, nei casi in cui si agisca per la salvaguardia di questi supremi imprescindibili interessi, il segreto può trovare legittimazione in quanto mezzo o strumento necessario per raggiungere il fine della sicurezza. Seguendo tale ragionamento, la Corte afferma che ovviamente mai il segreto potrebbe essere allegato per impedire l’accertamento di fatti eversivi dell’ordine costituzionale.

In definitiva, la Corte considera costituzionalmente legittimo l’istituto del segreto di Stato ma pone dei limiti:

- che a decidere su di esso sia il Presidente del Consiglio dei ministri;

- che lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri motivi il suo provvedimento davanti al Parlamento che può revocargli la fiducia.

È la sentenza che porterà a modificare la normativa in materia di segreto di Stato ed a istituire l'ordinamento in materia di Servizi, creandone le fondamenta.

CAPITOLO 2

LA LEGGE N.801/1977

2.1 I lavori preparatori della legge

Nel capitolo che precede si è più volte fatto riferimento alla “Commissione parlamentare d’inchiesta sui fatti del giugno-luglio 1964”⁵² per metterne in rilievo l’importanza che, tra l’altro, ricoprì in relazione all’individuazione delle criticità del sistema allora vigente in materia di “Servizi segreti”, nonché delle considerazioni e proposte (comprehensive anche di un disegno di legge di modifica) che in sede di Relazione finale rassegnò al Parlamento nel dicembre 1970.

Gli anni immediatamente successivi, pur non esitando in un organico intervento normativo riguardante la materia, ebbero il grande merito di porre il Parlamento finalmente al centro della discussione in materia, in linea con lo schema costituzionalmente corretto; il lustro che precedette quindi l’approvazione della legge n. 801/1977 si può ben affermare colse la constatazione che “*il progetto di riforma dei servizi informativi fosse sentito come particolarmente importante in quel momento storico*”⁵³. Altra notazione, cui pure il capitolo che precede ha accennato, è che si confermò lo stretto legame che legava il tema della riforma a quello della modifica in tema di segreto (allora ancora politico o militare). Il precipitato di tale constatazione è che, come noto, la legge n. 801/1977 affrontò nel medesimo testo le due distinte problematiche.

A conferma dell’assunto, il primo testo presentato in Parlamento⁵⁴ riguardava proprio una proposta di legge sul segreto⁵⁵; è opportuno però menzionare come l’ordito si ripromettesse

⁵² Presieduta dall’on.le Alessi, è anche conosciuta come Commissione sullo scandalo SIFAR.

⁵³ M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull’intelligence 1970 - 2021*”, Soveria Mannelli, Rubbettino editore, 2022, pag. 60.

⁵⁴ VII Legislatura, Atto Camera n. 385, a firma dei deputati socialisti Balzamo, Accame ed Aniasi, depositato nel settembre 1976.

⁵⁵ All’epoca regolamentato, quanto al segreto militare dal R.D. n. 1161 del 1941 mentre, quanto a quello cd. politico, non si rinveniva all’epoca alcuna indicazione in ordine alla materie coperte dal divieto di divulgazione “*lasciandosi alla più assoluta discrezionalità dell’esecutivo la qualificazione di segretezza di determinati documenti, atti o attività*” M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull’intelligence 1970 - 2021*, cit. pag. 53.

l'obiettivo di limitare l'uso del segreto da parte del Governo *“solo per motivi strettamente inerenti alla sicurezza interna o esterna dello Stato”*⁵⁶. A distanza di soli 2 mesi, il Governo (Andreotti III) depositò un testo di riforma organico⁵⁷; interessante notare come, sin dal titolo della proposta, l'Esecutivo rendeva chiara la propria scelta tra servizio unico o pluralità di servizi. All'esito però del confronto democratico svoltosi nelle Aule parlamentari, il testo approvato optò per la scelta pluralista.

Il testo governativo era senza dubbio (e fin dal titolo scelto) innovativo perché, oltre a porre il Servizio alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri⁵⁸, introduceva per la prima volta il controllo parlamentare⁵⁹. Il disegno di legge in questione interveniva anche in materia di segreto, stabilendo che la decisione definitiva in ordine all'opposizione dello stesso sarebbe spettata al Presidente del Consiglio che avrebbe reso edotti i presidenti di Camera e Senato dei motivi posti a fondamento della conferma. Insomma, si può dire che l'iniziativa dell'Esecutivo si configurava in linea con le proposte della Commissione Alessi.

Ben presto vennero presentati altri tre disegni di legge (nn. 1033, 1086 e 1087) recanti proposte in materia di segreto e di organizzazione del Servizio⁶⁰.

La complessità innegabile della materia, la valenza delle questioni in discussione nonché la consapevolezza di quanto il tema della riforma dei Servizi informativi fosse percepito come particolarmente importante nel contesto storico⁶¹, spinsero la camera dei Deputati al varo (il 28 gennaio 1977) di un'apposita Commissione Speciale (referente per le varie proposte d'iniziativa parlamentare e governativa) che, sotto la presidenza del democristiano Pennacchini, lavorò alacremente per terminare i suoi lavori il 19 luglio del 1977.

Primo nodo da sciogliere era quello riguardante l'unicità o la pluralità del Servizio o dei Servizi.

⁵⁶ M.G. PASQUALINI, *ibid.* pag. 53.

⁵⁷ Atto Camnera n. 696 “Concernente istituzione e ordinamento del servizio per la informazione e la sicurezza”.

⁵⁸ Che avrebbe fissato le direttive generali della politica informativa, coadiuvato da un Comitato interministeriale cui avrebbero partecipato i ministri di Interno, Difesa, Giustizia ed Esteri

⁵⁹ Sotto il duplice profilo della relazione semestrale da depositare in parlamento e dell'istituzione di un Comitato parlamentare con la presenza dei presidenti delle commissioni Interni, Esteri, Giustizia e Difesa di Camera e Senato, nonché di ulteriori 5 parlamentari designati d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato (art. 9).

⁶⁰ I d.d.l. 1086 e 1087 (a firma degli stessi parlamentari tra cui bene citare l'on. Miceli perché già Capo del SID dal 1970 al 1974) in particolare, pur conferendo al PCM la centralità della politica informativa, nutrivano dubbi sull'opportunità di interrompere la dipendenza istituzionale dai ministri della Difesa e dell'Interno; in materia di segreto, invece, convenivano sull'opportunità di una rielaborazione completa per disciplinare *ex novo* la materia.

⁶¹ Sono gli anni in cui l'offesa del terrorismo rosso e nero si era fatta via via più pericolosa.

Sul punto appare di particolare interesse l'articolato intervento⁶² (da lui definito "tecnico") del già citato on.le Miceli che, in estrema sintesi, affermò essere il Servizio unico una caratteristica di regimi totalitari, a differenza invece di Paesi come la Gran Bretagna o la Francia in cui la molteplicità dei Servizi si caratterizzava per una *"ripartizione per materia a seconda che si riferissero a esigenze di sicurezza interna ovvero di sicurezza internazionale"*⁶³. Miceli *"propendeva chiaramente per la presenza di due Servizi di sicurezza, considerandola tecnicamente valida ed organica poiché così essi potevano utilizzare organi, impianti, strutture anche elettroniche, che erano in dotazione ai rispettivi ministeri di appartenenza"*⁶⁴. Sul punto interessante notare come, nei fatti, l'articolazione interna del Dicastero dell'Interno (SDS creato nel 1974) venisse ormai considerato un vero e proprio Servizio.

Molti furono gli interventi sul tema e fondamentali risultarono per i membri della Commissione le audizioni tecniche dei Direttori di SID (ammiraglio Casardi) e SDS (prefetto Santillo), intervenute (per uno strano accidente del destino) lo stesso giorno (30 maggio 1977) del deposito della già più volte richiamata sentenza n. 86/1977 della Corte costituzionale⁶⁵.

Queste due audizioni segnarono la fine della prima parte dei lavori della Commissione, che il successivo 1° giugno pose all'ordine del giorno una riunione con la presenza del Capo del Governo (Andreotti) nonché del suo fidatissimo (e potentissimo) sottosegretario alla Presidenza (Evangelisti): l'interesse e la sensibilità del Governo apparivano pertanto assai evidenti. Nella circostanza l'attenzione si soffermò *"sull'unicità o duplicità dei Servizi"* e *"sulla definizione dei limiti sostanziali e processuali da assegnare al segreto di Stato"*⁶⁶. Nuovamente Miceli si espresse in favore della

⁶² Atti Camera, sedute della Commissione Speciale in data 28 aprile e 5 maggio 1976.

⁶³ M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence 1970 - 2021*, cit. pag. 62.

⁶⁴ M.G. PASQUALINI, *ibid.* pag. 63.

⁶⁵ Casardi affermò, tra l'altro, che l'unificazione dei Servizi non avrebbe necessariamente conseguito il controllo e il coordinamento delle strutture esistenti, chiosando anche che una radicale modifica della struttura dell'attività informativa avrebbe provocato per lungo tempo un rallentamento dell'operatività; interessante notare che utilizzò un termine molto forte: *black out!* Ipotizzò anche l'opportunità che venisse consentita *"la copertura, cioè una autorizzazione della Magistratura, per alcune attività di carattere tecnologico che il quel momento il servizio attuava con mezzi ancora artigianali"*, vds. M.G. PASQUALINI, *ibid.* pag. 66. Un chiaro esempio di preveggenza di uno dei maggiori problemi che la 801/1977 avrebbe lasciato irrisolti, di cui *infra* (paragrafo 2.4).

Santillo, dopo aver chiarito che compito dell'SDS era la repressione della criminalità rivolta contro la sicurezza dello Stato, convenne sull'opportunità di mantenere l'esistente duplicità dei Servizi, chiosando anch'egli sulla possibilità assai concreta che la creazione di un organismo unico avrebbe potuto portare numerosi inconvenienti: nel senso cfr. M.G. PASQUALINI, *ibid.* pag. 68.

⁶⁶ M.G. PASQUALINI, *ibid.* pag. 70.

duplicità, specificando però che in questo caso *“doveva essere garantita la responsabilità politica delle decisioni, per evitare sovrapposizioni di competenze e interferenze di altri organi”*⁶⁷.

Nel prosieguo dei lavori in Commissione, si andava poi sempre più affermando che al concetto del controllo politico si sarebbe dovuto affiancare quello della necessaria trasparenza dell'attività informativa negli obiettivi e nelle spese. Sotto tale ultimo profilo il dibattito fu assai serrato in ordine all'opportunità che il controllo da attuarsi con *“assiduità e penetrazione”* sarebbe stato da *“circoscrivere alla conoscenza degli indirizzi obiettivi generali dell'informazione, della tutela del segreto di Stato, del funzionamento del Servizio o dei Servizi dando al Parlamento la possibilità di formulare rilievi e proposte”*⁶⁸.

Sul segreto di Stato, pressoché unanime fu l'idea che fosse necessaria *“una norma che lo definisse con la massima precisione, trattandosi di materia che incideva anche sui diritti delle persone, con l'obiettivo di tracciare una corretta linea di discriminazione tra le competenze del potere esecutivo e quello giudiziario”*⁶⁹.

Il 9 giugno 1977 la Commissione decise di passare all'esame dell'articolato, cosa che avvenne a far data dal 21 giugno per giungere, in data 20 luglio 1977, alla presentazione da parte della Commissione di un testo del disegno di legge rivisto che venne approvato⁷⁰. Il Lavoro della Commissione aveva portato ad un trasversale accordo politico che convergeva sull'inadeguatezza del sistema vigente alla situazione italiana e internazionale; sull'esigenza di nuove misure da attuare nel più breve tempo possibile e, con riferimento al segreto, sull'assoluta necessità di adeguare al più presto la normativa al contenuto della sentenza n. 86/1977 della Corte costituzionale. Nella scelta tra servizio unico o duplice, la stragrande maggioranza dei Membri della Commissione si esprime per la duplicità che, ovviamente, avrebbe necessitato di un adeguato coordinamento e di un loro controllo democratico⁷¹.

La discussione si spostò quindi immediatamente in Aula: dal 25 al 28 luglio⁷² la disputa fu *“serrata, seria, responsabile con un positivo atteggiamento da parte degli schieramenti politici per*

⁶⁷ M.G. PASQUALINI, *ibid.* pag. 71.

⁶⁸ M.G. PASQUALINI, *ibid.* pp. 71 e 72.

⁶⁹ M.G. PASQUALINI, *ibid.* pag. 72

⁷⁰ L'intero testo proposto dalla Commissione è consultabile in: VII Legislatura, Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, Bollettino delle Commissioni n. 199, del 7 luglio 1977.

⁷¹ Fu proprio la Commissione a proporre l'istituzione di un apposito Comitato Esecutivo Interministeriale per l'informazione e la Sicurezza (il CESIS) presieduto dal P.C.M. o, su sua delega, da un sottosegretario di Stato.

⁷² Sempre sotto la Presidenza del Presidente Ingrao o del suo Vice, Scalfaro.

arrivare rapidamente alla definizione di nuovi servizi su basi democratiche. [...] Ci fu una generale convergenza [...] sul primato del Parlamento e la sua centralità di potere nel settore informativo e sul conseguente controllo politico, come garanzia democratica che il funzionamento rispondesse all'ordinamento costituzionale"⁷³. Insomma, responsabilità politica del Presidente del Consiglio e sovrintendenza politica del Comitato interparlamentare, sono i due tratti fondanti che, in estrema sintesi, si possono delineare all'esito dell'attività parlamentare. I lavori d'aula confermarono la linea secondo la quale fosse preferibile avere, oltre al Servizio informazioni militare con compiti di controspionaggio, anche un Servizio informazioni per la sicurezza interna con compiti di difesa delle Istituzioni costituzionali. Si tratta, senza dubbio alcuno, di una rottura storica con il passato.

E se rottura fu, bene richiamare alcune considerazioni che, in rappresentanza del Governo, l'allora Ministro dell'Interno, Cossiga, ebbe a fare il 26 luglio⁷⁴. In primo luogo, Cossiga informò che il Governo aderiva pienamente al testo che la Commissione aveva elaborato⁷⁵, ivi compresa la scelta per la duplicità di Servizi. Un monito echeggiò in Aula *"gli strumenti posti a sua (del Governo n.d.r.) disposizione sono talmente delicati che, nella loro gestione, non solo non si può perseguire una politica di partito, ma nemmeno una politica di governo, che in qualsiasi modo tuteli interessi diversi da quelli che sono propri dell'intera comunità"*⁷⁶. Lodava poi la novità del modello prescelto (anche rispetto a Paesi stranieri), con l'esistenza di due Servizi i cui compiti erano delimitati su base territoriale dicendosi convinto che il CESIS non avrebbe sottratto alcun compito operativo ai due servizi; assicurò che, quanto al segreto di Stato, i principi fissati nella sua definizione erano assolutamente conferenti alle pronunce della Corte costituzionale che ebbero una grande influenza sulla discussione del disegno di legge che scardinava vetusti principi che, in quella materia, erano ancora regolati dal codice di procedura penale del 1930 e dal Regio decreto n. 1191 del 1941.

Il 28 luglio 1977 la Camera approvò, a stragrande maggioranza⁷⁷, il testo del disegno di legge governativo n. 696 come rivisto dalla Commissione Speciale: pur con le astensioni ed i voti contrari il consenso fu ampio e trasversale⁷⁸.

⁷³ M.G. PASQUALINI, *ibid.* pag. 74 e 75

⁷⁴ Testo completo in: VII Legislatura, Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, discussioni, seduta del 26 luglio 1977.

⁷⁵ Il testo presentato dall'Esecutivo aveva, come detto, optato per il Servizio unico ma, a testimonianza della bontà del metodo rappresentato dal confronto parlamentare, il Governo aveva rivisto la sua posizione. Analogo rispetto per le prerogative del Parlamento non guasterebbe ai giorni nostri.

⁷⁶ VII Legislatura, Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, discussioni, seduta del 26 luglio 1977.

⁷⁷ A scrutinio segreto: 386 voti a favore, 50 contrari e 10 astenuti.

⁷⁸ Circostanza di grande rilievo che, invero, si ripeterà in occasione dell'approvazione della successiva l. n. 124/2007.

Il passaggio al Senato fu rapidissimo nei tempi di invio del testo da parte della Camera⁷⁹ e rapido nella sua discussione da parte delle Commissioni Giustizia (in sede consultiva) e Affari Costituzionali (in sede referente). In questa sede, il 12 ottobre intervenne nuovamente il Ministro Cossiga ribadendo i concetti e le valutazioni espresse alla Camera meno di due mesi prima, con un'importante precisazione di cui più diffusamente nel paragrafo che segue in ordine alla "natura" dei due Servizi. Il 20 ottobre iniziò la discussione in aula del disegno di legge n. 879 nell'identico testo approvato dalla Camera il 28 luglio precedente: la votazione finale, sempre in data 20 ottobre, si tenne per alzata di mano⁸⁰ con la conseguente approvazione del testo.

Da notare come la relazione, che il sen. Ruffino aveva rassegnato su mandato della Commissione Affari Costituzionali del Senato, avesse sottolineato i motivi di urgenza ed opportunità politica che imponevano celerità all'approvazione del testo affinché i nuovi Servizi rispondessero concretamente a quella lacuna dell'Italia, anche e soprattutto per la sicurezza dei cittadini "*contro ogni tentativo terroristico ed eversivo*"⁸¹. I tragici eventi della stagione terroristica successiva si incaricarono di confermare quanto l'urgenza fosse necessaria.

2.2 L'organizzazione dei Servizi di *intelligence* (SISMi, SISDe e CESIS)

La riforma era varata; mancava solo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale che avvenne il successivo 7 novembre 1977, di talché l'entrata in vigore della legge fu il 22 novembre successivo: finalmente i Servizi, non erano più definiti segreti bensì (come recita il titolo della legge) "*per le informazioni e la sicurezza*".

Il titolo del provvedimento aggiunge che il testo riguarda anche "*disciplina del segreto di Stato*". Come già cennato in precedenza, si configura legislativamente un rapporto di connessione tra i Servizi per le informazioni ed il segreto di Stato. Di rilievo appare che non si parli più di segreto politico o militare, ma di segreto di Stato. È una formulazione lessicale fortemente innovativa che mira a ricondurre in un alveo garantista la parola segreto, ancorandola allo Stato.

In via preliminare bene riassumere i profili fondamentali del testo:

- assoluta centralità del vertice del Governo cui viene ricondotta la responsabilità ed il coordinamento della politica informativa;

⁷⁹ 2 agosto 1977, dove prese il numero Atto Senato 879.

⁸⁰ VII Legislatura, Senato della repubblica, Atti della 188ª seduta, 20 ottobre 1977

⁸¹ M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence 1970 - 2021*, cit. pag. 97.

- istituzione di due distinti Servizi (SISMi e SISDe), con ambito di competenze suddivise per materia, nonché di un organo (la Segreteria Generale del CESIS) che avrebbe dovuto fungere da strumento del Presidente del Consiglio dei ministri per esercitare le funzioni ad esso assegnate dalla legge anche attraverso il coordinamento dei due Servizi citati;
- introduzione del controllo sistematico - ancorché a posteriori - da parte del Parlamento con l'istituzione di un apposito Comitato Parlamentare di Controllo (COPACO) a composizione bicamerale particolarmente ristretta (solo 8 membri), tenuto ad osservare il segreto nell'ambito delle proprie competenze istituzionali;
- una prima regolamentazione del segreto - con rinvio all'adozione di una successiva normativa organica della materia per la quale, come noto, si è dovuto attendere sino al 2007 - che, oltre a definire il significato giuridico dello stesso, stabiliva anche un insormontabile impedimento al suo utilizzo nel caso di fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

Questi i punti fondanti di una legge⁸² che ha traghettato i Servizi nel nuovo millennio e che ha svolto in maniera egregia il suo compito.

In linea generale si possono enucleare nel testo alcuni macroargomenti che riguardano:

- figura, compiti e prerogative del PCM, comprese le funzioni del CESIS (artt. 1, 2 e 3);
- compiti e limiti di SISMi e SISDe, nonché SIOS (artt. 4, 5 e 6);
- personale (artt. 7, 8, 9 e, in parte, 10);
- controllo parlamentare (artt. 11, 16 e 17);
- segreto di Stato (art. 12, 16 e 17, nonché gli artt. 13, 14 e 15 che modificano norme del c.p.p.);
- spese di funzionamento (art. 19).

Più nello specifico, il PCM diviene il *dominus* unificando nella sua funzione l'alta direzione, la responsabilità ed il coordinamento della politica informativa; a ciò si aggiungono le sue competenze ed i suoi compiti, non delegabili, in materia di tutela del segreto di Stato. A conferma della posizione di primazia del PCM la legge prevede l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio di un apposito Comitato Interministeriale per le Informazioni e la Sicurezza (CIIS)⁸³ cui però vengono assegnati solo compiti di consulenza e proposta.

⁸² Di soli 19 articoli, connotati anche da una certa stringatezza, che affrontava tutti i nodi evidenziati in Corte Cost. sent. 86/1977, risolvendoli esattamente secondo la linea tracciata dalla Corte medesima.

⁸³ Cui partecipano i ministri dell'interno, della difesa, degli esteri, dell'industria e delle finanze.

Di maggior rilievo appare invece l'istituzione del Comitato Esecutivo per i Servizi di informazione e di sicurezza (CESIS, art.3) che, nelle intenzioni del Legislatore, ha un ruolo fondamentale al fine di consentire al Capo dell'esecutivo di svolgere i propri compiti; a tal fine, infatti, il CESIS si attiva per consentire il coordinamento tra i due Servizi (SISMi e SISDe), garantendo l'analisi e l'elaborazione dell'attività degli stessi. Non ultimo, il CESIS avrebbe dovuto avere il coordinamento dei rapporti con i Servizi dei Paesi esteri e, per svolgere tutte queste rilevanti attività, è previsto che abbia una struttura stabile (la Segreteria Generale) al cui vertice è posto un funzionario con qualifica di dirigente generale. Come si dirà in modo più approfondito nel successivo paragrafo 2.4. (concernente le criticità emerse nella concreta applicazione della legge n. 801/1977), bene anticipare che proprio la funzione effettiva del CESIS e della Segreteria Generale sono tra i punti maggiormente critici cui la riforma del 2007 ha inteso procedere.

Molto innovativi sono l'istituzione del Servizio per le Informazioni e la Sicurezza militare (SISMi) e del Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica (SISDe), i due effettivi organi preposti alla ricerca informativa e di sicurezza in materia di difesa sul piano militare e dell'indipendenza dello Stato (il SISMi) e di quelle per la difesa dello Stato democratico e delle sue istituzioni poste a fondamento dalla Costituzione (il SISDe)⁸⁴.

L'intenzione del Legislatore era, in tutta evidenza, di delimitare con precisioni gli ambiti dell'azione dei due Servizi, al fine di evitare sovrapposizioni e/o contrasti nello svolgimento delle rispettive attività Istituzionali⁸⁵. Interessante sul punto richiamare come, nel corso dei lavori della Commissione parlamentare, la problematica del coordinamento tra i due costituendi Servizi fosse proprio uno dei nodi che maggiormente avevano occupato le discussioni⁸⁶. Probabilmente, proprio

⁸⁴ Anni dopo, Cossiga usò i termini "unitario" e "binario" per indicare i possibili diversi modelli del sistema informativo; cfr. F. COSSIGA, *"Abecedario per principianti politici e militari, civili e gente comune compilato da Francesco Cossiga, dilettante"*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore, 2002, pp. 41 e 42..

⁸⁵ Rinviano anche in questo caso al successivo paragrafo 2.4, la materia in questione è, senza ombra di dubbio, quella potenzialmente di maggior attrito tra Organi sostanzialmente simili, vieppiù quando uno dei due (il SISMi) poteva contare su una logistica assai ben strutturata, a differenza dell'altro che nasceva praticamente da zero (il SISDe), essendo ben limitata l'eredità dell'SDS.

⁸⁶ Cossiga, nei suoi lunghi interventi di cui diffusamente nel paragrafo che precede, ebbe a dichiarare che la ripartizione di competenze tra SISMi e SISDe era sufficientemente chiara: per il primo, la sicurezza militare dello Stato; per il secondo, la tutela dell'interesse politico-istituzionale dello Stato. Ambedue i servizi avevano le stesse funzioni in campo informativo e contro informativo; nel senso vds. M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence 1970 - 2021*, cit. pag. 93.

Testualmente Cossiga chiosò che si era raggiunta una "rigida separazione delle competenze materiali, ma identità di attribuzioni", VII Legislatura, Senato della Repubblica, Atti Parlamentari, Sedute delle Commissioni, n. 134, 12 ottobre 1977, pag. 40.

per eliminare *in nuce* un sicuro motivo di contrasto, l'art. 4 specificava che i compiti di controspionaggio erano di competenza del SISMI⁸⁷.

Piuttosto complessa risultava la dipendenza dei due Servizi, perché le norme espressamente la indicavano rispettivamente dai Ministri della Difesa e dell'Interno⁸⁸, che ne dovevano stabilire l'ordinamento e curare l'attività sulla base delle direttive e delle disposizioni impartite dal vertice del Governo. Agli stessi ministri spettava il compito di nominare i Direttori dei due Servizi nonché gli altri funzionari⁸⁹ e sempre agli stessi ministri i Direttori dei Servizi. I ministri, inoltre, avevano l'obbligo di comunicare le informazioni ricevute, le analisi, le situazioni elaborate e le operazioni compiute (insomma l'insieme delle proprie attività istituzionali); tale aspetto era, invero, appena mitigato dal medesimo obbligo nei confronti del CESIS.

A parere di chi scrive, quindi, pur se la responsabilità politica e l'alta direzione della politica informativa erano di competenza del Presidente del Consiglio, sembra quasi che sotto il profilo pratico "le redini" del sistema non fossero nelle mani del vertice del Governo.

Molto interessanti e particolarmente innovative risultavano poi le norme concernenti il personale dei Servizi e della Segreteria Generale che, in primo luogo, non rivestivano la qualifica di ufficiale/agente di polizia giudiziaria o, laddove l'avessero per pregressa appartenenza, gli veniva sospesa per tutta la durata della loro dipendenza dai Servizi (art. 9).

Per comprendere appieno la portata di tale esclusione occorre in primo luogo fare mente all'art. 109 della Costituzione che testualmente recita "*L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria*". La *ratio* di tale disposizione è ben nota: evitare interferenze di altri poteri nella conduzione delle indagini affinché "*la direzione risulti effettivamente riservata all'autonoma iniziativa della magistratura*"⁹⁰. Il combinato disposto dell'art. 109 della Costituzione e dell'art. 9 della legge n. 801/1977 stabilisce quindi una netta separazione tra Servizi e Magistratura perseguendo una logica finalizzata a prevenire situazioni di doppia dipendenza ed a garantire la possibilità a

⁸⁷ Anche sul punto si rinviene una spiegazione di Cossiga secondo il quale il *controspionaggio* non era attività conferita al SISDe perché non sarebbe un compito ma una delle *attività* dirette a contrastare pericoli per la sicurezza militare o interna dello Stato, provenienti dall'estero. Vds. VII Legislatura, Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, discussioni, seduta del 26 luglio 1977.

⁸⁸ Molto interessante la definizione che di essi fece Cossiga che li considerava "uffici atipici": più precisamente "*uffici governativi sottoposti alla direzione e al controllo, in ultima istanza del Presidente del Consiglio e in prima linea del Ministro dell'Interno e della Difesa ma non dei ministeri cui essi sono preposti*", VII Legislatura, Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, discussioni, seduta del 26 luglio 1977.

⁸⁹ Se la nomina dei funzionari ad opera dei ministri appare tutto sommato logica, assai meno conferente alla *ratio* della legge sembra essere quella dei Direttori che, assai più logicamente, sarebbe dovuta essere riservata al PCM.

⁹⁰ S. GAMBACURTA, *I rapporti con l'Autorità Giudiziaria*, in *I Servizi di informazione e il segreto di Stato*, C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, Giuffrè Editore, Milano 2008, pag. 284 con, in nota, interessantissimi riferimenti di giurisprudenza costituzionale e di dottrina. Nota in particolare Gambacurta, che il contenuto dell'art. 109 della Costituzione "*non è solo in funzione di garanzia delle prerogative della magistratura, ma anche di quelle dell'Esecutivo e degli apparati che da esso dipendono*".

Magistratura e Servizi di operare con la massima autonomia⁹¹. La bontà della scelta operata dal Legislatore del 1977, successivamente ripresa e condivisa da autorevole dottrina⁹², non a caso trova conferma anche nel testo della riforma operata dal Legislatore della legge n. 124/2007.

Anche sul fronte della provenienza del personale dei Servizi, la legge n. 801/1977 innova radicalmente quando prevede che, oltre al personale civile e militare trasferito alle esclusive dipendenze dei Servizi, vi possa essere personale assunto direttamente.

Ma, ancora in tema di personale, di rilievo appare anche l'ultima parte del comma 1 dell'art. 7 laddove espressamente sancisce il divieto per i Servizi di avere alle proprie dipendenze, in modo organico o saltuario⁹³, membri di assemblee politiche elette nonché, tra gli altri, giornalisti professionisti⁹⁴. Anche in questo caso la *ratio* è evidente se si rammenta il caso, che destò a suo tempo molto scalpore, della pregressa riconducibilità al SID del giornalista Guido Giannettini (indagato nell'ambito del processo sulla strage di Piazza Fontana del 1969)⁹⁵.

Rimandando al successivo paragrafo in tema di controllo parlamentare e di innovazione rappresentata dall'istituzione del COPACO, alcuni brevi cenni vanno comunque dedicati alla trattazione che la legge n. 801/1977 fa del segreto di Stato che, bene precisare, si interseca (e molto) con le considerazioni esposte nel paragrafo che segue.

In primo luogo, se per un verso fissa i principi fondamentali, da un altro rimanda all'adozione di una organica normativa in materia di segreto.

In ogni caso fornisce elementi utili per la sua corretta ed effettiva individuazione, fissando le modalità processuali attraverso le quali l'opposizione del segreto interseca la realtà processuale, riconducendo al Presidente del Consiglio la decisione finale sull'esistenza o meno del segreto di Stato,

⁹¹ Bene comunque richiamare come la l. n. 801/1977 non trascurasse certo di affrontare e risolvere l'eventualità che, nel corso dell'attività istituzionale, un agente dei Servizi venisse in possesso di *notitiae criminis*; all'uopo infatti prevedeva che l'informazione dovesse essere trasmessa al Direttore del Servizio cui competeva l'obbligo di informare il Ministro di riferimento ed il CESIS; parallelamente, sempre al Direttore competeva l'obbligo di fornire ai competenti organi di p.g. le informazioni e gli elementi di prova raccolti.

⁹² *Ex pluribus* cfr. F. FRATTINI che nella sua qualità di Presidente del COPACO (XIII legislatura), testualmente scrive "Il Comitato ritiene di poter affermare la piena e perdurante validità del principio istituzionale per cui tra autorità giudiziaria penale e servizi di informazione e sicurezza non possono intercorrere relazioni dirette di alcun genere. [...] In sostanza, la legge n. 801 del 1977 ha disciplinato il rapporto magistratura-organismi informativi edificando una vera e propria paratia stagna tra le due realtà, di cui ha inteso affermare in termini inequivocabili la pertinenza a due sfere istituzionali completamente differenti", XIII Legislatura, COPACO, Documento XXXIV, n. 5 sui rapporti tra autorità giudiziaria e servizi di informazione, pag. 39.

⁹³ È lecito presumere che con tale terminologia si intendessero includere nel divieto anche fonti e/o informatori.

⁹⁴ La lettura degli atti parlamentari non illumina, in realtà, sulle ragioni che portarono a limitare il divieto ai giornalisti professionisti, lasciando la possibilità, con un'interpretazione letterale della norma, di escludere dal divieto la categoria dei pubblicisti (che all'epoca erano inseriti in diverso albo professionale).

⁹⁵ Vds. "Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza", XII Legislatura, COPACO, Documento XXXIV, n. 1; l'intero documento è pubblicato in *PER ASPERA AD VERITATEM*, vv. nn 1, 2 e 3. Tutta la documentazione citata sotto le voci "PER ASPERA AD VERITATEM" e "GNOSIS" è attualmente consultabile alla pagina gnosis.aisi.gov.it/gnosis/start.nsf/pages/archivio.

stabilendo infine - con norma di chiusura del sistema - l'obbligo del Presidente del Consiglio di riferire al Parlamento (ovviamente attraverso il COPACO) dando comunicazione di ogni caso di conferma accompagnata da una sintetica motivazione che ne illustri le ragioni essenziali. L'intera normativa recepiva quindi perfettamente l'impostazione definita in merito dalla Corte con la nota sentenza del 1977. E infatti:

- sotto il profilo dell'oggetto del segreto, l'art. 12 sviluppava i due valori fondamentali dell'integrità e dell'indipendenza dello Stato, imprescindibili interessi dello Stato-comunità, i soli per la cui salvaguardia si può legittimamente invocare l'esistenza di questo strumento. In tale prospettiva era del tutto ovvio e consequenziale che la norma prevedesse l'esplicito divieto che fatti eversivi dell'ordine costituzionale potessero essere oggetto del segreto;
- il *dominus* del segreto viene individuato (negli art. 1, 11, 15, 16 e 17) nel Presidente del Consiglio dei ministri, che è l'unico in grado di confermarlo o meno all'Autorità Giudiziaria (nel prosieguo A.G.) e, conseguentemente, di riferirne al COPACO;
- viene fissato all'art. 15 l'iter processuale di opposizione, conferma e conseguente adozione di provvedimento da parte dell'A.G.;
- il controllo democratico, finalizzato a scongiurare possibili abusi nell'utilizzo dello strumento del segreto, avviene grazie all'istituzione del COPACO tenuto ad una valutazione su cui più diffusamente nel paragrafo di cui *infra*.

Richiamata la circostanza, già più volte cennata, che gli interventi in materia di segreto di Stato sono sempre stati fatti agendo sia sul codice penale che su quello di procedura penale, la legge n. 801 non avrebbe potuto discostarsi da questa traccia. Ecco quindi che:

- all'art. 13 interviene sull'art. 342 del c.p.p. sostituendo la locuzione segreto politico o militare con quella di segreto di Stato;
- con l'art. 15 sostituisce integralmente il previgente art. 352 del c.p.p. fissando:
 - l'ambito soggettivo di quanti sono tenuti all'obbligo di astenersi dal testimoniare su quanto coperto dal segreto di Stato e, parallelamente, il divieto che essi vengano interrogati su quanto coperto dal segreto di Stato;
 - il principio dell'interpello del Presidente del Consiglio da parte dell'A.G. qualora non ritenga fondata l'opposizione; ove intervenga, nel limite previsto di 60 giorni, la conferma dell'apposizione e la conoscenza di quanto coperto dal segreto risulti essenziale l'A.G. "dichiara di non doversi procedere nell'azione penale per l'esistenza di un segreto di Stato".

2.3 L'istituzione del controllo parlamentare sull'*intelligence*: il COPACO

Si è più volte fatto cenno all'esigenza, condivisa da molti ed a vari livelli⁹⁶, dell'esigenza di approntare un controllo parlamentare sull'operato del Governo in materia: gli artt. 11, 16 e 17 della legge n. 801/1977 forniscono una prima applicazione di quella che era divenuta un'insopprimibile esigenza⁹⁷.

Sotto il profilo formale, il COPACO era a composizione ristrettissima⁹⁸ e, in particolare, la norma prevedeva espressamente che i suoi componenti fossero "vincolati" al segreto funzionale in ordine a quanto conosciuto nell'ambito dell'incarico; anche gli atti del Comitato erano poi segreti. Insomma, appare evidente lo sforzo del Legislatore di tutelare al massimo la riservatezza dell'operato del Comitato nel momento in cui il mondo "segreto" dell'*intelligence* si apriva al controllo democratico del Parlamento.

Fatta questa doverosa premessa, ciò che appare meritevole di approfondimento erano i compiti che, nel merito, quel Comitato aveva il diritto/dovere di compiere per espletare il controllo che la legge definiva "*sull'applicazione dei principi stabiliti dalla legge*" (art.11, c.2). È proprio il sostantivo "*principi*" a permettere di inquadrare poteri e limiti dell'operato del COPACO: poteva infatti chiedere al Capo dell'esecutivo informazioni ma "*solo sulle linee essenziali delle strutture e delle attività dei Servizi*" (art. 11, c.3) con l'ulteriore limitazione di poter subire dal Presidente del Consiglio l'opposizione del segreto qualora, a giudizio di questi, le informazioni richieste eccedessero i limiti indicati (art. 11, c.4). Si noti che a fronte di tale opposizione, il Comitato (laddove ritenesse, a maggioranza assoluta, non fondata l'opposizione del segreto) aveva l'unica possibilità di riferire a ciascuna delle Camere "*per le conseguenti valutazioni politiche*"; la norma però non si spingeva oltre e, soprattutto, non indicava le possibili conseguenze di tale iniziativa del Comitato (art. 11, c. 5)⁹⁹.

Anche in materia di opposizione del segreto di Stato da parte del vertice dell'esecutivo all'A.G. il ruolo del Comitato poteva sembrare piuttosto limitato, posto che anche in tal caso l'Esecutivo si limitava a fornirne all'organo parlamentare le ragioni essenziali "*con sintetica*

⁹⁶ *Ex pluribus*, Corte Costituzionale, sentenza n. 86/1977, con riferimento alla conferma del segreto di Stato.

⁹⁷ Oggi, a distanza di quasi 50 anni, si potrebbe forse obiettare come l'intervento non fosse esaustivo; a giudizio di scrive, invero, va reso merito al Legislatore del 1977 di aver avviato un percorso che si può ben definire epocale (perfezionato, e molto, dal successivo intervento riformatore del 2007).

⁹⁸ Solo 8 tra deputati e senatori, nominati sulla base del criterio di proporzionalità al fine di consentire a tutti i gruppi parlamentari di avere almeno un proprio rappresentante.

⁹⁹ La laconicità della norma sulle possibili conseguenze politiche è, forse, coerente con il contenuto della sentenza della Corte Cost. 86/1977 che, non a caso, richiamava la possibilità per il Governo di vedersi revocata la fiducia dalle Camere.

motivazione” (art. 16). Anche in tale circostanza il potere del COPACO¹⁰⁰ era quello di riferire a ciascuna delle Camere “*per le conseguenti valutazioni politiche*”.

Insomma, alla novità senza dubbio storica dell’istituzione del Comitato, si contrapponeva nei fatti un potere di controllo assai limitato in suo favore che si sommava alla circostanza (cui più volte si è fatto cenno) di un controllo solo a posteriori. La norma, ad esempio, non sanciva neanche il diritto per il Comitato di richiedere l’audizione di Ministri, dei Capi dei Servizi e, tantomeno di dipendenti di qualifica inferiore, o di esponenti della cd società civile.

Il dado però era stato tratto ed il solco del controllo del Parlamento (tramite il COPACO) era ineluttabilmente destinato ad ampliarsi. E così fu ben presto, posto che nelle varie legislature succedutesi, l’interpretazione che il Comitato fece delle sue prerogative si andò man mano precisando¹⁰¹, parallelamente alla crescente attenzione e disponibilità dei governi a riconoscere l’importanza del controllo da parte del Parlamento.

Sotto tale profilo, la consultazione degli atti parlamentari¹⁰² deve essere affiancata dalla lettura delle Relazioni che il Governo inviava semestralmente al Parlamento¹⁰³ e soprattutto, a giudizio di chi scrive, dei documenti che - con sempre maggior frequenza ed approfondita valutazione - hanno prodotto i Comitati succedutisi nelle legislature successive.

In particolare, le legislature XII, XIII e XIV si contraddistinsero per interventi del COPACO di grande impatto per una faconda disamina in materia, sia sotto il profilo delle innovazioni interpretative dei compiti del Comitato, sia per il contributo offerto allo sviluppo della riflessione teorica sul tema, rivelandosi fondamentali per alimentare il dibattito, non solo in ambito parlamentare, che culminerà poi nella riforma del Legislatore del 2007.

¹⁰⁰ Laddove ritenesse, a maggioranza assoluta, non fondata l’opposizione del segreto.

¹⁰¹ Ad esempio, la prassi interna del Comitato (ovviamente dotatosi, ma con un certo ritardo, di un proprio regolamento) privilegiò quasi da subito la nomina di un Presidente ascrivibile a formazione politica di opposizione, corroborando con ciò il ruolo di vigilanza sull’operato del Governo.

¹⁰² Fin da subito o quasi si assiste ad un anomalo reiterarsi di deposito di innumerevoli d.d.l. recanti ipotesi di novella del testo della legge n. 801 che, spesso, paiono solo destinati a “battere un colpo” verso il proprio elettorato di riferimento, peraltro accompagnati a volte da “relazioni” particolarmente stringate (se non risibili). Tra le tante, se ne cita una che sembra ben tratteggiare l’assunto: nel corso della XI legislatura un deputato depositò il d.d.l. n. 2933, composto da un unico articolo (soppressione *tout court* del SISDe con trasferimento delle competenze al Sismi) la cui relazione recitava testualmente che il SISDe era da sciogliere stante la sua “conclamata inefficienza, inutilità, dannosità e pericolosità”; nulla di più quanto ad argomentazioni!

¹⁰³ Nel periodo di vigenza della legge n. 801 saranno ben 59, tutte consultabili sul sito Web della Presidenza del Consiglio dei ministri – Sistema di informazione per la Sicurezza della Repubblica, nelle riviste PER ASPERA AD VERITATEM e GNOSIS attualmente consultabili alla pagina gnosis.aisi.gov.it/gnosis/start.nsf/pages/archivio. Molto interessante il giudizio che di esse fa M.G. PASQUALINI, in “Storia politica della legislazione italiana sull’intelligence 1970 - 2021”, cit. pag. 115, quando afferma che *vadano lette tutte e ”vanno valutate come sommario istituzionale dell’attività d’intelligence nella storia italiana”*.

Ovviamente, grande merito va riconosciuto all'*imprimatur* che i presidenti di quei Comitati¹⁰⁴ seppero dare, pur nelle diverse sensibilità, in ordine allo svolgimento del ruolo.

La lettura delle Relazioni è estremamente significativa per l'analisi che stiamo svolgendo. Solo per limitarsi alle più incisive, la già citata “ Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza”¹⁰⁵, oltre ad offrire una messe di informazioni rese al più alto livello di credibilità parlamentare in ordine ad alcuni “misfatti” operati ai tempi del SID dal SID medesimo¹⁰⁶, offre, al capitolo X, un rilevante contributo al dibattito (già allora presente e pressante perché siamo nell'ultimo quinquennio degli anni '90) in materia di proposte per una riforma dei Servizi.

In particolare, si sofferma sull'opportunità di mantenere il sistema binario che definisce “*a forte coordinamento*” evitando però sovrapposizioni ed interferenze (ad esempio stigmatizza la creazione di centri SISDe all'estero ma, per converso, caldeggia la creazione di rapporti di collaborazione tra SISDe e Servizi di altri Paesi¹⁰⁷), propone di dare un ruolo maggiore al Sottosegretario di Stato per la Sicurezza cui andrebbe data istituzionalmente la delega delle funzioni previste in capo al PCM in materia di segreto, ipotizzando (ed è la prima volta) che a tale organo vadano attribuite le funzioni di Autorità Nazionale per la sicurezza¹⁰⁸. E ancora, in tema di controllo parlamentare, la Relazione¹⁰⁹ auspica che al COPACO venga riconosciuto un potere di controllo effettivo anche “*sulla gestione tecnica dei Servizi*” ma, soprattutto, “*il potere di acquisire direttamente atti e documenti dei Servizi relativi ad operazioni già compiute, ferma restando la salvaguardia delle fonti informative*”¹¹⁰. Quel Comitato, poi, auspicava che in materia di audizioni si fornisse contenuto normativo alla prassi che si stava consolidando in ordine alla possibilità di audizione di altri soggetti oltre il Presidente del Consiglio; assolutamente di rottura era poi la proposta che il segreto di Stato non fosse opponibile al Comitato parlamentare di controllo, al fine di poter “*compiere una valutazione completa e approfondita, accedendo direttamente agli atti*” (paragrafo 72), consentendo quindi all'organo parlamentare di rassegnare al Parlamento “*un circostanziato giudizio politico sull'operato del Presidente del Consiglio*”. E, infine, la Relazione poneva al centro

¹⁰⁴ Nell'ordine, Brutti (giurista di fama), Frattini (magistrato e ministro, la cui prematura scomparsa ha senza dubbio privato il Paese del contributo di uno dei suoi giuristi più illuminati) e, da ultimo, Bianco (già ministro dell'Interno).

¹⁰⁵ XII Legislatura, COPACO, Documento XXXIV, n. 1; l'intero documento è pubblicato in *PER ASPERA AD VERITATEM*, cit. nn 1, 2 e 3.

¹⁰⁶ Paragrafi 32, 33, 34, 35 e 36 della Relazione succitata.

¹⁰⁷ Bene richiamare la circostanza che, come detto, la legge n. 801/1977 stabiliva che i contatti con i Servizi esteri fossero competenza della Segreteria Generale del CESIS.

¹⁰⁸ XII Legislatura, COPACO, Documento XXXIV, n. 1, paragrafo n. 60.

¹⁰⁹ XII Legislatura, COPACO, Documento XXXIV, n. 1, paragrafo 64.

¹¹⁰ È noto lo scontro che, in punto di diritto, si produsse tra il SISDe ed il Comitato in relazione all'accertamento dei fatti riguardanti la famosa “fonte Achille”.

del dibattito parlamentare la necessità di fornire delle “garanzie funzionali” agli operatori dei Servizi per non incorrere nei rigori della legge penale¹¹¹.

Un campo in cui l’evoluzione dell’interpretazione del ruolo del Comitato risulta di immediata e palmare evidenza è quello delle audizioni avanti allo stesso, per come aumentate (quantitativamente e qualitativamente) nel corso della XIII legislatura. Come sopra richiamato, la norma limitava il diritto di chiedere l’audizione del solo Presidente del Consiglio: sotto la presidenza Frattini, invece, si contano tra le altre le audizioni di ministri (Difesa 6 volte e Interno 4 volte), Direttori dei Servizi (SISMi 9 volte, SISDe 2 volte e, persino, 1 volta di un suo ex dipendente), del Segretario Generale del CESIS (2 volte). C’è poi un dato che merita una considerazione a parte, cioè che quel COPACO audi 1 sola volta il PCM ma ben 4 volte il Sottosegretario di Stato delegato, cioè l’organo di Governo che l’evoluzione successiva della normativa si incaricherà di rendere sempre più centrale nelle dinamiche della politica di sicurezza¹¹².

Ma è in particolare nell’ambito delle Relazioni al Parlamento¹¹³ che il Comitato della XIII legislatura diede prova, sotto la guida di Frattini, non solo dell’evoluzione dell’interpretazione del proprio ruolo, ma anche dello spessore giuridico dei suoi componenti. In occasione, infatti, dell’esame in aula (avviato il 9 marzo del 1998) della “Relazione sulla raccolta e conservazione delle informazioni riservate”, l’on.le Frattini sottolineava come si trattasse della *“prima volta che nella storia ormai ventennale del Comitato [...] che le Relazioni del Comitato stesso vengono sottoposte direttamente all’esame dell’Assemblea”*, per proseguire affermando che *“più che come semplice adempimento di un dovere stabilito dalla legge, [...] il Comitato ha guardato alla propria attività di riferire al Parlamento in termini di positivo contributo all’individuazione ed alla soluzione di problemi istituzionali concreti, tali da rilevare spesso sul piano dei diritti delle persone e delle garanzie fondamentali per il corretto funzionamento del sistema democratico.”*. E ancora, auspicando che questo precedente potesse diventare *“processo ordinario di apertura e di discussione”* affermava che *“le questioni connesse alla sicurezza nazionale non si prestano ad essere affrontate sulla base dell’usuale contrapposizione che si instaura tra chi si trova al Governo e chi vi si oppone”*, essendo l’attività dei Servizi *“essenziale per la salvaguardia di interessi che si legano alle radici dell’esistenza stessa dello Stato e della sua continuità nel tempo”*¹¹⁴.

¹¹¹ In tema di garanzie funzionali si rimanda, diffusamente, al successivo paragrafo 2.4

¹¹² Senza anticipare il contenuto del capitolo 3, sembra evidente che talune delle innovazioni del Legislatore del 2007 sul ruolo del Sottosegretario di Stato Autorità delegata trovino il loro prologo nella prassi precedente.

¹¹³ Ben 7, di cui 3 oggetto anche di esame in Assemblea (novità assoluta all’epoca).

¹¹⁴ XIII Legislatura, COPACO, Documento XXXIV, n. 1, il cui testo integrale è consultabile sul sito della Camera dei Deputati.; l’intero intervento del Presidente Frattini, di cui nel testo sono riportati alcuni, significativi passaggi, è pubblicato anche in *PER ASPERA AD VERITATEM*, cit. n. 10 alle pp.125-134.

Affrontando poi temi pratici, l'intervento del Presidente Frattini sottolinea come il Comitato abbia perseguito una sorta di continuità con quello della legislatura precedente su alcuni temi (ed espressamente cita le criticità, non di rado degenerate su un piano meramente scandalistico riservato dalla stampa e dall'opinione pubblica, connesse alla gestione del caso "fonte Achille" (su cui pure aveva cercato di intervenire il precedente Comitato) cercando di giungere ad una compiuta definizione *"nei limiti in cui ciò può accadere alla luce dei non indifferenti vincoli che la legge istitutiva fissa ai poteri e all'attività del Comitato"*. Ma l'intervento sottolinea come *"il Governo in carica abbia per la prima volta consentito al Comitato parlamentare di controllo di prendere visione del relativo complesso documentale integralmente, sia pure nel contesto di un preciso sistema di cautele e di garanzie procedurali e formali"*. È questa un'innovazione assoluta, che costituisce una pietra miliare in materia di rapporti Comitato/Governo, che in chiave interpretativa della legge n. 801/1977 apre scenari completamente diversi ed assai più incisivi in materia di controllo del Comitato di quanto l'interpretazione letterale della norma avesse sin lì concesso. Frattini non a caso parla di *"una vera e propria svolta culturale"* chiosando, con riferimento al tema della riforma dei Servizi¹¹⁵, che *"oggi vadano cercate le condizioni per avviare un processo di riforma che tenga conto in particolare delle indicazioni, segnalazioni e proposte che il Comitato ha presentato al Parlamento nel corso delle diverse legislature"*.

Non casualmente, quindi, il COPACO in carica nella successiva XIV legislatura poteva tornare sull'argomento nell'ambito della propria Relazione *"Sulle ipotesi di riforma concernenti le funzioni e la struttura dei Servizi di informazione e sicurezza"* quando auspica che *"a fronte di un sensibile rafforzamento dei poteri operativi attribuiti ai Servizi, si rende necessario un ampliamento dei poteri conoscitivi e di controllo riconosciuti al Comitato parlamentare"* garantendo *"un flusso informativo completo, che consenta di conoscere gli obiettivi e le linee di azione dei Servizi."*¹¹⁶.

Appare insomma evidente che, nei fatti ed ancor prima che il Legislatore del 2007 affrontasse con decisione e puntualità il nodo delle competenze e dei limiti d'azione del COPACO, questo si fosse nei fatti appropriato di una veste assai più incisiva di quanto il mero testo legislativo gli consentisse.

¹¹⁵ Di cui riferisce *"si è iniziato a parlare sostanzialmente a partire dal giorno successivo alla loro istituzione"*.

¹¹⁶ Doc. XXXIV, n. 1 trasmesso alle Presidenze il 13 dicembre 2001, il cui testo integrale è consultabile sul sito della Camera dei Deputati. Gli stralci pubblicati sono alle pp 13 e 14.

2.4 Le criticità relative all'applicazione trentennale della legge n. 801/1977

Nel corso della trattazione si è più volte fatto cenno, con rinvio, alle criticità che il decorso degli anni aveva pur fatto emergere in ordine al sistema previsto dalla (quasi rivoluzionaria) legge n. 801/1977 che aveva squarciato il velo di opacità che circondava i Servizi di sicurezza¹¹⁷.

Volendo circoscrivere i profili che l'applicazione nel corso di un trentennio di quella legge aveva posto all'attenzione di tutti - fossero essi operatori dell'*intelligence*, esponenti di Governo o dei gruppi parlamentari, fino alla parte più attenta ed informata dell'opinione pubblica - si possono indicare i seguenti nodi:

- l'insufficienza degli strumenti di controllo a disposizione del COPACO;
- le sovrapposizioni in materia di competenze tra i due Servizi ed il ruolo piuttosto marginale che il CESIS esercita in materia di coordinamento;
- l'assenza totale di misure a tutela della responsabilità penale degli agenti;
- la persistenza di un rapporto conflittuale tra Servizi ed A.G. in materia di applicazione del segreto di Stato.

Quanto al COPACO, il paragrafo che precede ha dato conto sia dell'opinione dell'organo di controllo sia delle iniziative che in via di prassi Governo, Servizi e Parlamento avevano adottato per superare le carenze normative.

Quanto alle sovrapposizioni in materia di competenze, da varie parti politiche si riproposero ben presto i dubbi sulla bontà della scelta del Legislatore del 1977 operata in favore del sistema binario, tanto che già la seconda Relazione governativa (quella cioè relativa al semestre maggio/novembre 1978) testualmente affermava *“appaiono esservi, sulla base delle esperienze maturate, incertezze e perplessità in ordine alle rispettive competenze e funzioni, derivanti da qualche lacuna e indeterminatezza, anche in ordine alla configurazione di detti organismi (SISMi e SISDe, n.d.r.) ed al modello di organizzazione adottato, che non è possibile colmare né con direttive ed*

¹¹⁷ Di grande interesse sotto tale profilo un passaggio di un'intervista rilasciata alla redazione di PER ASPERA AD VERITATEM nel 2001 dal prof. C. ANDREW (autore, fra l'altro, del famosissimo libro edito nel 1999 sull'*affaire* Mitrokhin): *“Basti pensare che in Gran Bretagna, dove la cultura della segretezza era particolarmente sentita, tutti i governi negli anni '80 non potevano neanche ammettere ufficialmente l'esistenza di un Servizio informazioni estero. Soltanto in occasione del Queen's speech del 1992, il governo britannico ha ammesso l'esistenza del SIS, meglio noto come MI6. Fino al 1992 non poteva neanche esserci un Comitato parlamentare. Neanche il parlamento poteva discutere di questioni di intelligence”, L'intelligence nel XXI secolo, in PER ASPERA AD VERITATEM, cit. n. 20/2001*

*istruzioni, né con azioni politico-amministrative*¹¹⁸. Si coglie, però, una preoccupazione di fondo (che poi è quella che aveva portato alla decisione di optare per il sistema binario), cioè che occorresse evitare la concentrazione di poteri in un unico organo, pur nella consapevolezza che la definizione della reciproca delimitazione dei compiti del SISMi e del SISDe non sarebbe stata di facile attuazione da tutti i punti di vista: politico, funzionale e amministrativo¹¹⁹. Questo nodo sarà oggetto di continua discussione nel trentennio di vigenza della 801/1977 perché, come acutamente osservato “*non era agevole arrivare a definire in modo netto le relative sfere di competenza, senza problemi di interferenze o duplicazioni*”¹²⁰.

Tenuto conto di tutte queste obiettive difficoltà ed in assenza di informazioni certe e pubbliche (per le quali l’unico canale di informazione oggettivo può individuarsi nel lavoro di approfondimento svolto dal COPACO nel corso delle sue Relazioni rassegnate al Parlamento) non risulta comunque che SISMi e SISDe - una volta messi a regime i rispettivi ambiti di attività e progressivamente adattata la loro attività istituzionale agli indirizzi individuati dalla politica globale di informazione e sicurezza - siano incorsi in conflitti eclatanti. È lecito quindi ipotizzare che essi abbiano trovato delle adeguate “camere di compensazione” ove risolvere possibili conflitti e sovrapposizioni di competenze¹²¹, cui senz’altro non dev’essere rimasto estraneo il contributo della Segreteria Generale del CESIS che, anche se priva di adeguati strumenti giuridici di effettivo coordinamento e/o sovrapposizione sui due Servizi.

È però fuor di dubbio che la problematica fosse ben presente e quanto apparisse necessario, ogniquale volta ci si interrogava sull’opportunità/necessità di una novella legislativa, intervenire in merito.

La criticità che però, a giudizio pressoché unanime, appariva come la più evidente e, forse, anche la più intollerabile, era quella rappresentata dalla totale assenza di tutela giuridica per gli operatori dei Servizi, che aveva anche punti di contatto con l’ultima delle criticità sopra indicate, cioè quello dell’esistenza di un rapporto conflittuale A.G./Servizi in materia di applicazione del segreto di Stato¹²².

¹¹⁸ M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull’intelligence 1970 - 2021*, cit. pag. 117.

¹¹⁹ Nel senso M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull’intelligence 1970 - 2021*, cit. pp. 115 e 116, a proposito della 1° Relazione al Parlamento sulla politica informativa della sicurezza.

¹²⁰ M.G. PASQUALINI, *ibid*, pag. 117.

¹²¹ In relazione alle quali il progressivo superamento dell’emergenza terroristica interna accompagnato dal ricalibramento delle attività in materia di contrasto della criminalità mafiosa (cui certamente non potevano risultare estranee le norme di cui alla legge n. 410/1995) che necessariamente posizionavano il SISDe in una posizione di privilegio rispetto alle competenze proprie e tipiche dell’intelligence militare, possono aver contribuito a “limare” eventuali contrasti.

¹²² A conferma, una volta di più, dell’intima quanto pregiudizievole connessione Servizi/segreto di Stato.

L'assenza di un qualsivoglia istituto del genere assumeva anche una valutazione che, ancor prima che giuridica, era di natura morale, stante l'esigenza di assicurare all'agente dei Servizi una tutela finalizzata a tenerlo indenne dal rischio di incriminazioni a causa delle proprie attività operative. Nel silenzio in *subiecta materia* della successiva legge n. 801/1977, la procedimentalizzazione delle modalità di opposizione del segreto e la sua ricaduta in termini di vincolo procedimentale all'attività dell'Autorità Giudiziaria avevano affrontato, ma solo indirettamente, la problematica in questione.

Insomma, sino all'entrata in vigore della legge n. 124/2007, la questione della copertura delle attività dei Servizi si è sempre accompagnata alla tematica del segreto di Stato, nel senso che questo strumento si è rivelato l'unico istituto utilizzabile per garantire la richiesta di tutela degli operatori per il fatto di rendere impossibile la conoscibilità dei fatti all'Autorità Giudiziaria procedente.

Istituto certamente sovrabbondante se, ad esempio, il ricorso ad esso si palesava necessario per tutelare l'agente dalle ricadute in termini penali di una semplice violazione di domicilio, svilendone anche la sua accezione di massima tutela apprestata dal sistema per la difesa della sicurezza dello Stato. Ma, pur volendo accettare che con il ricorso all'istituto dell'opposizione del segreto di Stato fosse possibile¹²³ apprestare una giusta tutela all'agente operante, ben presto ha iniziato a farsi strada la convinzione che la soluzione dovesse essere individuata sul piano sostanziale anziché a livello esclusivamente procedimentale: l'operato dell'agente veniva infatti sin lì tutelato solo impedendo l'azione giudiziaria, non intervenendo sulla legalità dell'attività.

Considerata poi la stessa procedura di opposizione e conferma del segreto¹²⁴, ben si può cogliere la preoccupazione dell'agente che, chiamato ad infrangere la barriera della legge penale per tutelare un superiore interesse nazionale, rischiava poi di essere soggetto a procedimento penale¹²⁵.

¹²³ Mai in termini di certezza ma, di converso, sempre con una negativa sovraesposizione mediatica della vicenda.

¹²⁴ Che vedeva (e vede tuttora) l'intervento di due figure distinte (colui che oppone e Presidente del consiglio dei ministri che conferma o non conferma) peraltro con una tempistica sì breve, ma non contestuale.

¹²⁵ Il rapporto a volte conflittuale non cessò infatti dopo l'entrata in vigore della l. nr. 801; in particolare negli anni '90 si registrarono, tra gli altri, ben 3 conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato che hanno riguardato un segreto di Stato. Se ne dà conto perché anch'essi hanno contribuito a delineare con maggior chiarezza l'ambito oggettivo del segreto di Stato, una volta opposto e confermato dal PCM. La vicenda riguardava il diniego di acquisizione di alcuni documenti opposto dal SISDe alla Procura della Repubblica di Bologna; malgrado la conferma del PCM la Procura acquisì gli stessi documenti da un altro organo dello Stato che li deteneva legalmente. Ciò rappresentava, in tutta evidenza, un aggiramento del vincolo ed in questi termini si esprime la Corte Costituzionale imponendo all'A.G. di non utilizzare documenti che aveva così acquisito (sent. n. 110/1998). La Procura cercò allora di utilizzare il contenuto delle informazioni recate dai documenti pur senza depositarli; altro conflitto di attribuzione con la Corte che, tirando le orecchie alla Procura, fissava il principio che non si potevano utilizzare informazioni contenute in documenti che non si sarebbe potuto/dovuto acquisire (sent. n. 410/1998). La Procura, allora, nel provvedimento che rimessione al gip (con richiesta di non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato) allegava i documenti segreti affermando di non averli potuti utilizzare. Altra sentenza (n. 487/2000) della Corte che, stavolta in modo ancor più diretto, stigmatizzava il comportamento della Procura, dichiarando che né il p.m. né il gip possono "*in alcun modo, né direttamente né indirettamente, utilizzare*" atti o documenti coperti da segreto di Stato. Si tornerà sul precipitato di queste sentenze quando, nel successivo capitolo, si darà conto di come il Legislatore del 2007 ha cercato di evitare il reiterarsi di analoghe vicende. Le 3 sentenze indicate sono tutte interamente consultabili in C. MOSCA, G. SCANDONE,

Finalmente consapevole della precarietà della difesa per tale via offerta all'agente operante, la migliore dottrina¹²⁶ avviò una faconda riflessione finalizzata ad individuare un sistema che, ancorato a norme di diritto sostanziale, garantisse una sicura guarentigia tale da soddisfare le diverse, ma convergenti, necessità dell'esecutivo e dell'Autorità Giudiziaria. Il primo segnale di un concreto interesse per la problematica si era manifesta già nel 1984 quando l'allora responsabile del Ministero dell'Interno, Scalfaro, ruppe il velo di ipocrisia "*dell'illegalità che non si deve far scoprire*" sottolineando l'esigenza di apprestare "*uno scudo politico*" idoneo a garantire gli agenti dei Servizi troppo frequentemente esposti al rischio di incriminazioni a causa delle loro attività operative¹²⁷. Il dibattito dottrinario¹²⁸ - preso atto della concretezza della problematica - si focalizzò, in estrema sintesi su due diverse soluzioni:

- una si muoveva nell'ambito - complesso e molto sofisticato – dell'assenza o meno di tipicità sostanziale nell'operato degli agenti dei Servizi;
- l'altra individuava invece nell'esistenza di una scriminante la chiave di volta per gestire, in modo assai più diretto ed immediato, la problematica.

Raggiunta una sostanziale confluenza di idee sull'opzione a favore della scriminante, la dottrina si interrogò sull'opportunità o meno di inserire una scriminante speciale (riservata ai soli agenti dei Servizi) che si potesse aggiungere a quelle pure previste in via generale dall'art. 51 del codice penale. Ben presto fu evidente che fosse necessario approntare mezzi giuridici che, sul piano del diritto sostanziale, si rivelassero idonei per rendere possibile la tutela di attività considerate legittime pur nella loro oggettiva illegalità formale¹²⁹.

A conferma di quanto la problematica fosse ben presente a tutti i livelli, giova fare ancora riferimento alla già citata Relazione COPACO "Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza" che affronta l'argomento con apposito paragrafo (il 75) intitolato "Garanzie funzionali"¹³⁰,

S. GAMBACURTA E M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, appendice, appendice, Milano 2008, Giuffrè.

¹²⁶ *Ex pluribus* C. MOSCA "Segreto di Stato e attività dei Servizi di sicurezza" in Rass. Giust. Milit, 1985, pag. 190 che tra i primi segnalò l'esigenza di verificare l'esistenza o meno di una copertura legale.

¹²⁷ Intervista rilasciata al "Corriere della sera" del 23 agosto 1984.

¹²⁸ Ampiamente trattato da C. MOSCA, *Legalità, legittimità e cause di giustificazione*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA E M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, cit. pp. 221-242.

¹²⁹ *Ex pluribus*, V. CAIANIELLO, *Segreto e democrazia*, in *PER ASPERA AD VERITATEM*, cit. n. 4/1996, pag. 11. Il Presidente della Corte Costituzionale, nel 1995 aveva osservato che "*agli appartenenti ai Servizi di Sicurezza possa essere consentito di trasgredire a norme e precetti, sempre esclusi quelli che escludano e violino i diritti della persona fra i quali, primi tra tutti, l'integrità fisica, soltanto se comportamenti del genere risultino strettamente finalizzati agli interessi costituzionalmente garantiti attraverso il segreto*". Nel senso anche G. CONSO, "*Sicurezza fra informazione, segreto e garanzia*", in *PER ASPERA AD VERITATEM*, cit. n. 3/1995, pag. 23. Anche l'ex Presidente della Corte Costituzionale, prof. Conso, teorizzava una stretta correlazione fra scriminante e segreto, laddove richiamava quale motivi posti alla base della scriminante gli stessi che potevano giustificare il ricorso al segreto. Ancora una volta appare quindi evidente la centralità della sentenza nr. 86/1977 della Corte Costituzionale.

¹³⁰ Si ignora se tale definizione fosse stata già utilizzata in precedenza; è però il termine che verrà poi sempre usato.

invitando il legislatore ad assicurare “agli agenti dei servizi [...] un meccanismo finalizzato alla non punibilità. [...] ombrello protettivo inteso ad armonizzare le esigenze di legalità, di garanzia e di efficienza”. La Relazione, in modo assai sintetico ma quasi premonitore, ipotizza una soluzione molto simile a quella che il Legislatore del 2007 adotterà¹³¹.

A testimonianza di quanto la problematica fosse molto pressante, giova fare un cenno all’iniziativa - novità assoluta, a livello mondiale, in materia di comunicazione di un servizio d’*intelligence* - di cui il SISDe si fece promotore nel novembre del 1999: un seminario internazionale le cui conclusioni sono pubbliche¹³². Come si evince dalla lettura di tali conclusioni, al seminario presero parte esperti legali di ben 15 paesi europei, con lo scopo di consentire a tutti i partecipanti di conoscere gli strumenti di garanzia all’epoca a disposizione nei diversi ordinamenti giuridici, anche al fine di tendere ad un’armonizzazione (per quanto possibile) delle diverse legislazioni europee. Gli ovvi limiti di una pubblicazione integrale degli atti del Seminario non consentono di avere contezza di ognuno degli interventi¹³³ ma, nelle conclusioni del Seminario (pubbliche)¹³⁴, si legge, tra l’altro, che qualunque ordinamento deve “*bilanciare i rischi per la sicurezza nazionale e il grado di invasività nella vita dei cittadini, sulla base dei criteri di proporzionalità, di adeguatezza e di necessità, al fine di escludere l’abuso e l’arbitrarietà*”. Alcuni passaggi della relazione¹³⁵ che in quell’occasione tenne il professor Flick sono poi sintomatici di una piena comprensione delle criticità della normativa all’epoca vigente e di una lucida individuazione delle possibili quanto auspicabili soluzioni.

Constatato in un primo momento di come l’operatore dei Servizi si possa trovare nella necessità di violare - direttamente o per interposta persona - la legge penale (soprattutto in materia di tutela della *privacy* in senso ampio) al fine di acquisire informazioni necessarie all’espletamento del proprio compito istituzionale, notava il professor Flick come tale necessità fosse strettamente connessa all’altra esigenza tipica dell’*intelligence*, cioè quella della segretezza. Entrambe le esigenze, notava, si pongono in diretta correlazione con il tema del rapporto con l’Autorità Giudiziaria. Esclusa quindi l’opportunità del ricorso al segreto (anche alla luce della “*ricorrente sfiducia verso il segreto e verso le cd. deviazioni nell’utilizzo di esso*”) rilevava come tale situazione nuocesse anche in relazione ai risultati dell’attività d’*intelligence* con la conseguente ricaduta in termini di “*censura*

¹³¹ XII Legislatura, COPACO, cit.; l’intero documento è pubblicato in *PER ASPERA AD VERITATEM*, cit vv. nn 1,2 e 3/1995,

¹³² Conclusioni in *PER ASPERA AD VERITATEM*, cit. n. 15, pp. 266 - 267.

¹³³ Eccezion fatta per quello dell’avv. dello Stato Caramazza (anni dopo Avvocato Generale dello Stato) e quello del prof. Flick (già ministro della Giustizia e poi Presidente della Corte Costituzionale), di cui di seguito alcuni stralci.

¹³⁴ Conclusioni in *PER ASPERA AD VERITATEM*, cit. n. 15, pp. 266 - 267.

¹³⁵ G.M FLICK, *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)*, in *PER ASPERA AD VERITATEM*, cit. n 15 pp. 116-133

all'inefficienza dell'attività d'intelligence". Questo il contesto ove le garanzie funzionali erano "oggetto di un dibattito recente, ma già assai sviluppato."

Il professore individuava nella potenziale lesione di beni individuali (che peraltro *"godono di una garanzia costituzionale rafforzata quale la riserva di giurisdizione in materia di domicilio, di corrispondenza e di comunicazione"*) tratti tipici dell'operato dell'*intelligence*. La soluzione poteva quindi essere quella di ipotizzare *"la violazione di quelle norme e la compromissione di quei valori, secondo un giudizio di prevalenza o quanto meno di equivalenza di interessi costituzionalmente significativi"*. E allora, proseguiva il giurista, si tratta di *"individuare [...] con precisione quegli interessi. [...], individuare quali valori possano essere compromessi, e quali invece no (o con l'indicazione positiva dei primi o, meglio, con l'indicazione per esclusione dei secondi) nello svolgimento dell'attività di intelligence. [...] puntualizzare con altrettanto rigore le condizioni di indispensabilità e proporzionalità per simili comportamenti. E ciò al fine di assicurare la legittimità dell'azione di intelligence, la sua coerenza con i fini istituzionali di essa, l'impossibilità o quanto meno la repressione severa di deviazioni, il controllo."* Constatato quindi come la vicenda del conflitto di attribuzione con la Procura di Bologna¹³⁶ avesse chiaramente mostrato l'insufficienza della tutela approntata in modo indiretto dall'opposizione del segreto di Stato, il prof. Flick auspicava, *de iure condendo* l'*"elaborazione di una esimente o causa di giustificazione che consenta di attuare la garanzia funzionale"*¹³⁷.

Poche righe in cui trovare la *ratio*, e persino passaggi letterali della normativa poi approvata ed entrata in vigore con la legge nr. 124/2007.

La questione, insomma, era ben presente sia nella migliore dottrina, sia nei massimi esperti in ambito penalistico nazionale che in ambito parlamentare. I tempi erano quindi maturi per affrontare la problematica in termini giuridici e con l'apporto di grandi cultori della materia, uscendo dai semplicistici titoli giornalistici che vagheggiavano di fantomatiche "licenze di uccidere".

¹³⁶ Di cui diffusamente in nota n.131

¹³⁷ La causa di giustificazione era per il professore *"coerente con le linee generali del sistema penale italiano. Infatti l'esimente esprime le situazioni in presenza delle quali un'azione, altrimenti punibile, è lecita perché consentita o imposta da una norma"* purché questa assicuri il *"rigoroso rispetto del principio di legalità e tassatività"*.

CAPITOLO 3

LA LEGGE N. 124/2007 E LA SUA EVOLUZIONE

3.1 L'organizzazione dei Servizi di *intelligence* (D.I.S., A.I.S.I. e A.I.S.E.)

Nel capitolo che precede si è più volte fatto riferimento alla presentazione (invero assai prolifica)¹³⁸ di testi di riforma della legge n. 801/1977; in questa sede non appare però opportuno soffermarsi in una disamina dei molti tentativi. Almeno un riferimento va, di converso, fatto per due iniziative che hanno rappresentato passaggi di sicuro rilievo nella fase che ha preceduto il varo della legge di riforma del 2007: l'una del 1993 d'iniziativa governativa (Governo Ciampi)¹³⁹ e l'altra del 1997, quando il Governo *pro tempore* nominò la cd. Commissione Jucci¹⁴⁰.

¹³⁸ M. VALENTINI, *Il sistema d'intelligence in Italia: una riforma attesa da tempo*, in Rivista di polizia, 2005, Fascicolo V-VI-VII, pp 265 e 266, fornisce un dato molto significativo: “nella XII Legislatura sono state circa quaranta le proposte e i progetti di legge [...], sui temi dell'intelligence e del segreto di Stato. Oltre venti le iniziative nella XIII [...], in gran parte reiterate nella XIV [...] tuttora in corso. Ad oggi, alcun progetto presentato in Parlamento ha concluso il suo iter con la definitiva approvazione.”

¹³⁹ Senato della Repubblica, d.d.l. n 1628. Il progetto di legge (approvato solo in Senato a causa dello scioglimento anticipato della legislatura) presentava significativi punti qualificanti: M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence (1970-2021)*, Soveria Mannelli, 2022 Rubettino, p. 150 “perché si notano nuove percezioni, a livello dell'Esecutivo, del concetto di attività, trasparenza e controllo parlamentare [...] che in parte saranno recepite successivamente con la L. 124/2007”. Il testo fu però anche assai criticato, probabilmente perché non lesinava (nei fatti) giudizi critici riguardanti: M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence (1970-2021)*, cit. p.151 “le due strutture parallele SISMi e SISDe (che, ndr) avevano mostrato incertezze e disfunzioni e che l'organo di coordinamento, il CESIS, non era stato molto incisivo perché non aveva ricevuto dalla legge quei poteri effettivi di direzione né gli strumenti adeguati a conoscere l'attività dei Servizi ed eventualmente intervenire dove necessario”. In ogni caso il testo faceva una scelta decisa in favore del servizio unico (per la prima volta chiamato “Agenzia”), pur se comunque articolato in due rami operativi (interno ed esterno) e prestava molta attenzione alle problematiche afferenti il controllo governativo sulla regolarità contabile amministrativa (ed alla sua trasparenza), recependo così le molte critiche negli anni avanzate dal COPACO sulla mancata trasparenza della gestione finanziaria (evidente il lascito del pesante scandalo, esitato in condanne sia del giudice penale che di quello contabile, che aveva interessato il SISDe nei primi anni '90).

¹⁴⁰ Istituita con d. P.C.M. 26 marzo 1977, presieduta dal Generale Jucci e composta da esperti di chiara fama (tra cui magistrati, economisti e giuristi), “rassegnò un progetto complessivo di riforma del settore sintetizzato in un articolato esteso [...] mai tramutato in un organico disegno di legge. [...] tanto che va rilevato che la maggior parte delle proposte successivamente presentate in Parlamento [...] coglieranno in buona misura gli aspetti più interessanti scaturiti dal documento finale nell'ottica di una ridefinizione generale dell'intero sistema”, C. MOSCA, *Profili storici sui servizi di informazione e sicurezza*, in *I Servizi di informazione e il segreto di Stato*, di C MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA E M. VALENTINI, Milano 2008, Giuffrè editore, p.26.

Necessario, invece, dare conto dei due unici provvedimenti normativi che nel trentennio 1977/2007 hanno inciso, in modo più o meno profondo, sull'operatività di SISMi e SISDe:

- l'art. 2 del decreto legge n. 345/1991 convertito dalla legge n. 410 del 1991;
- l'art. 4 del decreto legge n. 144/2005 convertito dalla legge n. 155 del 2005.

In estrema sintesi:

- il primo provvedimento – contenuto nella legge istitutiva della Direzione Nazionale Antimafia (DNA)¹⁴¹ e della Direzione Investigativa Antimafia (DIA), quindi nel pieno dell'offensiva della criminalità organizzata - aggiungeva tra i compiti dell'*intelligence* quello del contrasto alla criminalità organizzata (mafia, camorra, 'ndrangheta, etc). Norma che, in buona sostanza, obbligava SISMi e SISDe ad occuparsi di una minaccia particolare, dove la “zona grigia”¹⁴² è praticamente inesistente, senza però godere dell'ombrello garantito dalla qualifica di agente o ufficiale di p.g.. Ciò ha comportato nella pratica una pluralità di criticità la cui analisi ci porterebbe però lontani dal nostro tema;
- il secondo invece - contenuto in un pacchetto di interventi normativi finalizzati al contrasto del terrorismo internazionale - ha per la prima volta autorizzato l'effettuazione da parte dei Servizi di intercettazioni preventive delle comunicazioni, in un quadro rispondente alle garanzie costituzionalmente previste in materia di intercettazione delle comunicazioni. Nel tempo, come *infra* più nel dettaglio (paragrafo 3.3), la sfera di utilizzo della norma si è ampliata, andando a coincidere con l'intero ambito delle competenze istituzionali dei Servizi.

I tempi ormai ben maturi per una profonda riforma dei Servizi, trovarono il punto di caduta nel varo della legge n. 124/2007¹⁴³ che venne approvata a larghissima maggioranza da uno dei Parlamenti meno longevi della storia repubblicana (quello della XV legislatura)¹⁴⁴. La costruzione delineata dalla riforma del 2007 ha anche coinciso con un momento di grande cambiamento negli scenari internazionali sui quali si proietta l'attività dell'*intelligence*. Dopo la fine della Guerra Fredda, infatti, e con l'affermarsi di una competizione economica su scala planetaria, in tutti i Paesi sviluppati è aumentata la complessità delle interconnessioni tra politica di sicurezza nazionale e politica economica. Ciò ha determinato per l'*intelligence* la necessità di un approccio sempre più “globale”, in un fitto intreccio di interdipendenze tra attività interne ed esterne, offensive e difensive, pubbliche e private.

¹⁴¹ Ora anche Antiterrorismo.

¹⁴² Locuzione, già utilizzata nel paragrafo 2.2, con la quale si intende quella ove l'acquisizione di informazioni non comporta necessariamente il contatto diretto con personaggi che della struttura delinquenziale fanno parte.

¹⁴³ Approvata il 3 agosto 2007, pubblicata in G.U. il 13 agosto 2007 ed entrata in vigore il 12 ottobre 2007.

¹⁴⁴ Dopo una doppia lettura (sia della Camera che del Senato), ove erano confluiti in un testo unificato adottato come testo base dalla Commissione I (Affari Costituzionali) i numerosi d.d.l. depositati sin dall'inizio della legislatura.

Il risultato di tutto ciò è stata una legge fortemente innovativa che cercava di affrontare, ponendovi per lo più rimedio, le criticità diffusamente indicate al paragrafo 2.4; e questo sin dal titolo che il Legislatore aveva dato al provvedimento: “*Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*”. Torneremo a breve sull’utilizzo del sostantivo “sistema” e della preposizione semplice “per”, dopo aver però fornito un quadro generale d’insieme del testo, con riferimento all’organizzazione degli organismi che vanno a sostituire i pregressi CESIS, SISMI e SISDe.

In estrema sintesi, i Servizi assumono il nome di Agenzie Informazione e Sicurezza Esterna (AISE) e Interna (AISI); la competenza tra le Agenzie viene definita su base territoriale, mentre le loro missioni istituzionali sono ampliate in maniera significativa, tanto che il Legislatore ha ritenuto doveroso specificare che le funzioni di difesa dell’indipendenza, dell’integrità e della sicurezza interna ed esterna della Repubblica si esplicano anche attraverso la “protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali¹⁴⁵”. In particolare, l’AISE ha compiti di difesa dell’indipendenza, dell’integrità e della sicurezza della Repubblica dalle minacce provenienti dall’estero; all’AISI compete invece la sicurezza interna della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento da ogni minaccia, attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica. Ovviamente, entrambe le Agenzie devono svolgere i loro compiti istituzionali per il mezzo della ricerca ed elaborazione delle informazioni. In modo poi sostanzialmente speculare, ad AISE ed AISI competono compiti di controspionaggio rispettivamente fuori e dentro il territorio nazionale, rimanendo precluse ad entrambe attività fuori dalle loro competenza territoriale se non in collaborazione tra di loro.

Gli appartenenti continuano a non rivestire la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, con ciò confermando l’intuizione del Legislatore del 1977 di mantenere una cesura netta tra Servizi (ora Agenzie) e magistratura¹⁴⁶. Si rescinde, di converso, il cordone ombelicale col Ministro della Difesa e col Ministro dell’Interno, dipendendo entrambe direttamente dal Presidente del Consiglio dei ministri cui, non a caso, compete ora la scelta del Direttore, il cui mandato è però a termine (quattro anni prorogabili, nel massimo per altri quattro).

Il vecchio CESIS diviene il Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS), al quale spetta il coordinamento dell’attività di informazione per la sicurezza svolta dalle due Agenzie (AISE e AISI); di cui il DIS svolge, talora in maniera autonoma, talaltra per conto dell’Autorità di governo, un ruolo di controllo e di garanzia che di fatto, pur senza interferire nella loro autonomia operativa,

¹⁴⁵ L. n. 124/2007, art. 6, c.2, art. c.2

¹⁴⁶ Su cui anche il COPACO a direzione Brutti (XII Legislatura) e Frattini (XIII Legislatura) si erano, come detto nel capitolo che precede, mostrati assolutamente d’accordo.

lo pone in una posizione sovraordinata alle Agenzie. In tal senso non può non leggersi l'attribuzione delle funzioni di ispezione e di inchiesta, di gestione degli archivi, di pianificazione delle risorse umane e finanziarie, di responsabilità nella formazione, senza dimenticare quelle, di rilevanza fondamentale nel quadro delle mutate norme in materia di segreto di Stato, di vigilanza (tramite il proprio Ufficio denominato UCS_e) sulla corretta applicazione delle disposizioni emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri in materia di tutela amministrativa del segreto.

Nel capitolo che precede si è più volte fatto chiaro riferimento alle criticità emerse in ambito di coordinamento dei due Servizi indicando una certa difficoltà di individuazione del limite delle competenze di ciascun servizio rispetto alle competenze dell'altro, con una certa difficoltà (volendo usare un eufemismo) delle parti a fare sistema e del CESIS a svolgere effettivamente il suo ruolo di coordinamento: evidente appare quindi lo sforzo del Legislatore del 2007 di porre rimedio a quelle criticità.

Ciò detto, ritorniamo all'accento sopra fatto sull'utilizzo, da parte del Legislatore, del sostantivo "sistema" e della preposizione semplice "per" già nel titolo della Legge.

Il Legislatore, come molto acutamente osservato, ha *"avvertito la necessità [...] di sistemizzare i soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti nell'apparato della sicurezza nazionale in un insieme definito Sistema [...]". L'esigenza pare sottendere la volontà di tracciare precisi confini confermati dal dato testuale dell'art. 8 (della l.n. 124/2007, n.d.r.)* nel tentativo di *"scongiurare l'operatività di strutture parallele o comunque sottratte, per le modalità dell'azione, alle forme di controllo previste dalla legge"*¹⁴⁷. Infatti, prosegue sempre Valentini, il DIS *"si configura come uno snodo essenziale nell'ambito dell'indirizzo volto a rafforzare l'unitarietà del sistema, attraverso una più pregnante canalizzazione verso il decisore politico [...] mediante un ampliamento rilevante delle attribuzioni già spettanti al CESIS e alla sua Segreteria generale. [...] il Dipartimento si delinea quale soggetto nuovo, articolato nelle forme di una vera e propria struttura permanente tecnico-amministrativa, connotata da compiti nuovi, peculiari e di alto profilo [...]". La soluzione va apprezzata quale tentativo di percorrere strade coerenti per rendere possibile la soluzione di alcune problematiche che, nell'esperienza trentennale, avevano segnato l'azione del CESIS e della Segreteria generale.*"¹⁴⁸.

Cosa si vuole intendere? Innanzitutto v'è il richiamo all'art. 8, cioè a quello che testualmente esclude che le funzioni di DIS, AISI ed AISE possano essere svolte da altri enti, organismi od uffici: insomma, DIS, AISI ed AISE svolgono le loro funzioni con carattere di esclusività. Inoltre, e forse

¹⁴⁷ M. VALENTINI, *L'ordinamento del sistema politico dell'informazione per la sicurezza*, in *I Servizi di informazione e il segreto di Stato*, di C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA E M. VALENTINI, cit. p. 54.

¹⁴⁸ M. VALENTINI, *L'ordinamento del sistema amministrativo ed operativo dell'informazione per la sicurezza*, in *I Servizi di informazione e il segreto di Stato*, ibid. p. 95.

questo è il dato di maggior rilievo, con l'utilizzo del vocabolo "sistema" il Legislatore ha inteso significare che tutte le componenti incaricate di svolgere una funzione nell'ambito della tutela della sicurezza nazionale non devono considerarsi delle monadi in sostanziale contrapposizione le une alle altre, bensì come parti di un unico "sistema" (per l'appunto) che vede nel confronto e collaborazione reciproca, pur coniugata con le necessarie ed ovvie unicità dei vari Organismi, la chiave di volta per il conseguimento dell'obiettivo.

È in tale chiave di lettura che, a giudizio di chi scrive, trova spazio l'implementazione delle competenze del Comitato per la Sicurezza della Repubblica (COPASIR)¹⁴⁹ di cui assai più diffusamente nel paragrafo seguente; gli sforzi per una regolamentazione nei rapporti con l'Autorità Giudiziaria che permetta di contemperare le esigenze conoscitive di quest'ultima con quelle, contrapposte, alla riservatezza delle Agenzie; la migliore regolamentazione del segreto di stato e la sua connessa temporizzazione; l'introduzione delle garanzie funzionali, cioè di quegli strumenti giuridici che, in un quadro di assoluto rispetto dei principi costituzionali, permettono all'appartenente alle Agenzie di superare, nell'ambito delle competenze istituzionali, il limite della legge penale senza con ciò incorrere nei suoi rigori.

D'altro canto, come sottacere il ruolo del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) che è configurato dalla riforma come un importante punto di raccordo del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica. Le norme che disciplinano l'attività e i poteri del Comitato lasciano intravedere significative potenzialità, sulle quali una riflessione sarebbe assai interessante ed utile, al fine di individuare gli strumenti organizzativi e procedurali più idonei a favorirne un'attività deliberativa sempre più consapevole ed efficace.

All'inizio del paragrafo, in tema di valutazione del titolo della legge, si è puntata l'attenzione sulla preposizione *per* che il Legislatore ha utilizzato antepoendolo al termine la "sicurezza", in luogo di quello le "informazioni" com'era nel titolo della legge n. 801/1977. Lo spostamento, lungi dall'essere casuale, indica il profondo cambiamento della visione dei Servizi informativi che sono organizzati *per* la sicurezza dello Stato, unico obiettivo possibile. Insomma un chiaro ed evidente segnale di quanto il concetto di sicurezza nazionale abbia permeato le discussioni e si sia imposto nel comune intendere politico¹⁵⁰.

Entrando un po' più nel merito di alcune delle importantissime modifiche che hanno inciso profondamente sulle modalità di espletamento delle proprie funzioni da parte delle Agenzie, due sono gli aspetti di cui occorre necessariamente approfondire: il tema delle garanzie funzionali e quello

¹⁴⁹ Che sostituisce il preesistente COPACO.

¹⁵⁰ Nel senso, M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence (1970-2021)*, cit. p.87 che aggiunge essere stato nel 2000 l'allora sen. Ramponi (già Direttore, tra l'altro, del SISMI) il primo a valutare come necessario questo spostamento.

della regolamentazione nei rapporti con l'A.G., rinviando al paragrafo che segue quello afferente la nuova regolamentazione in materia di segreto, alla luce delle dirette implicazioni che in tema ha assunto il COPASIR.

In materia di garanzie funzionali gli artt. 17, 18, 19 e 20 della legge disegnano con precisione l'istituto del tutto nuovo, disancorando la tutela degli operatori dall'utilizzo del segreto di Stato. In estrema sintesi, non essendo questo il contesto ove produrre una disamina più particolareggiata, la condotta non deve eccedere alcuni parametri fondamentali e deve essere preventivamente autorizzata, in quanto indispensabile per il raggiungimento delle finalità istituzionali, secondo una rigida scansione temporale; le norme regolamentano poi anche le modalità di opposizione della causa di giustificazione, collocando quindi l'istituto nel contesto del codice penale come una vera e propria scriminante ancorché diversa da quella generale prevista dall'art. 51 del codice penale¹⁵¹.

Per quanto invece afferente l'assoluta necessità di contemperare le esigenze conoscitive dell'A.G. con quelle, contrapposte, alla riservatezza delle Agenzie, la legge 124/2007 ha introdotto:

- l'art. 256 bis c.p., finalizzato esclusivamente a regolamentare l'acquisizione di documenti presso le sedi dei Servizi. In buona sostanza, il magistrato deve effettuare personalmente (presso le sedi dei Servizi) l'esame dei documenti, acquisendo agli atti solo quelli indispensabili ai fini dell'indagine. Per i documenti originati da Servizi esteri la norma prevede che, prima ancora dell'esame da parte dell'A.G., essi debbano (se inoltrati con vincolo di non divulgazione, come avviene di regola nei rapporti tra Servizi) essere trasmessi immediatamente al Presidente del Consiglio dei ministri per assumere le necessarie iniziative finalizzate all'eventuale opposizione del segreto di Stato. La norma è finalizzata ad evitare una certa ritrosia dei Servizi (tutti) a trasmettere informazioni se si paventa che esse possano poi uscire dal circuito informativo tra

¹⁵¹ Cfr. C. MOSCA, *Le garanzie funzionali*, in *I Servizi di informazione e il segreto di Stato*, di C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA E M. VALENTINI, cit. p. 239 “*la clausola speciale si rivela peraltro più esigente rispetto a quella generale perché, come avviene nella ipotesi relativa agli appartenenti ai Servizi informativi essa per essere riconosciuta ed applicata richiede requisiti, condizioni e limiti ulteriori rispetto a quelli previsti per la clausola generale di giustificazione, come a) la citata proporzionalità rispetto alla portata degli obiettivi dell'operazione non altrimenti perseguibili; b) l'autorizzazione a porre in essere la condotta in seguito ad una complessiva valutazione politica; c) una obiettiva e compiuta comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti; d) il minor danno possibile per gli interessi lesi, e) limiti soggettivi ed oggettivi dettagliatamente individuati che indirizzano e delimitano la legittimità della stessa autorizzazione.*”. Mosca fu, tra l'altro, oltre che il primo e più tenace ispiratore in dottrina della necessità di dotare gli agenti di una garanzia del genere, anche l'ispiratore del testo che, in *subiecta materia*, era stato proposto dalla già citata Commissione Jucci.

organismi d'*intelligence* senza preventiva autorizzazione da parte dell'organismo che quella informazione ha acquisito e veicolato;

- l'art. 256 ter, c.p. che stabilisce che gli atti non originati da Servizi esteri ma per i quali il detentore eccepisce il segreto di Stato vengano sigillati e portati immediatamente nella disponibilità del Presidente del Consiglio dei ministri che, entro 30 giorni, deve esprimersi in ordine alla conferma o meno del segreto. Anche in questo caso il decorso del termine senza decisione porta all'acquisizione dei documenti da parte dell'A.G.;
- l'art. 270 bis c.p.p. che stabilisce che le intercettazioni eventualmente effettuate dall'A.G. di comunicazioni di servizio di appartenenti agli Organismi di Informazione e Sicurezza vengano, prima del loro utilizzo, trasmesse al Presidente del Consiglio dei ministri che deve esprimersi in ordine all'eventuale esistenza di segreto di Stato. Anche in questo caso è fissato un termine (60 giorni) spirato inutilmente il quale l'A.G. può utilizzare le intercettazioni. L'ultimo comma dell'articolo stabilisce che in nessun caso il segreto di Stato possa essere opposto alla Corte costituzionale.

3.2 L'ampliamento delle modalità di controllo sull'*intelligence*: il COPASIR

In più occasioni, nel capitolo che precede, si è accennato al progressivo mutamento del modo con cui il COPACO, ma anche i Governi succedutisi nell'arco dei 30 anni di vigenza della legge n. 801/1977, hanno interpretato (e posto in atto con atti conseguenti) un ruolo che, innegabilmente, aveva come obiettivo un aumento dell'incidenza del controllo dell'organo parlamentare. Questo processo evolutivo ha avuto un naturale punto di caduta nelle norme previste dalla legge n. 124/2007, al punto che il potenziamento del controllo parlamentare sui Servizi di informazione per la sicurezza mediante l'aumento dei poteri del Comitato parlamentare di controllo (ora COPASIR), si può ben affermare sia uno degli elementi fondanti della riforma.

Ancora una volta è sin dal nome dell'organo che si può trarre una prima considerazione. Il Legislatore del 1977 istituiva il Comitato Parlamentare di Controllo ma la norma limitava il controllo "all'applicazione dei principi stabiliti dalla presente legge"¹⁵²; il Legislatore del 2007, di converso, modifica il nome dell'organo in "Comitato Parlamentare per la sicurezza della Repubblica"¹⁵³. Nuovamente, quindi, emerge la presenza della preposizione "per" che muta il carattere dell'organo

¹⁵² L.n. 801/1977, art. 11, c. 2.

¹⁵³ L. n. 124/2007, art. 30, c. 1.

da un mero controllo sull'applicazione della legge (il precedente) ad un organo che esercita il proprio mandato con la finalità di partecipare ad attività finalizzata alla "sicurezza della Repubblica". Vedremo nel prosieguo della trattazione come tale funzione si stia effettivamente ampliando, di talché il COPASIR potrebbe essere considerato una sorta di "luogo protetto" ove trattare in ambito parlamentare situazione che necessitano di una riservatezza assoluta.

Anche lo spazio "normativo" dedicato al COPASIR è ben maggiore rispetto all'unico articolo espressamente dedicatogli dal Legislatore del 1977¹⁵⁴, a conferma del ruolo prevalente che esso è destinato ad assumere. Completando questa prima ricognizione (potremmo definirla di carattere formale) bisogna dare conto che il numero dei suoi componenti sale a 10, che la sua presidenza viene assegnata *ex lege* ad un parlamentare dell'opposizione, che la legge stabilisce che attività e funzionamento siano regolati da un'apposita organizzazione interna¹⁵⁵, ribadendo l'obbligo di rassegnare al Parlamento una Relazione (a cadenza annuale e non più semestrale, come previsto in precedenza), nonché la facoltà di rassegnarne altre laddove ritenuto opportuno o urgente.

È però sotto il profilo delle funzioni e delle modalità con cui esse vengono espletate che il ruolo del COPASIR emerge in tutta la sua novità: sintetizzando, si può partire dalla constatazione che ad esso sono conferite, oltre a funzioni di "controllo", anche funzioni "consultive", di recepimento di "comunicazioni", di "accertamento".

In rapida successione e solo a titolo esemplificativo, è ora previsto che nell'ambito della proprie funzione di:

- "controllo"¹⁵⁶, il Comitato possa richiedere atti, audire anche dipendenti degli Organismi, esercitare controllo diretto sulla documentazione di spesa nonché effettuare accessi negli uffici di pertinenza del "Sistema di informazione per la sicurezza"¹⁵⁷ e, persino, ottenere copia di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso da parte dell'A.G.;
- "consultive"¹⁵⁸, esprime il proprio parere sugli schemi dei regolamenti previsti dalla legge per il funzionamento delle Agenzie e viene preventivamente informato dal Presidente del Consiglio in ordine alle nomine dei vertici delle Agenzie e del DIS. Sul punto, la norma

¹⁵⁴ Questa considerazione, invero, può essere estesa un po' a tutto il testo della 124 che, infatti, conta un numero di norme più che doppie rispetto alla 801. Ciò che però risalta, a proposito del COPASIR, è che le norme dedicategli sono nove volte più numerose rispetto al passato COPACO.

¹⁵⁵ L. n. 124/2007, art. 37, statuizione come noto del tutto assente nel testo previgente.

¹⁵⁶ L. 124/2007, art. 31.

¹⁵⁷ Bene notare come la norma non si limiti ad indicare gli Uffici delle Agenzie ma allarghi la facoltà a tutti gli Uffici che pertengono al "Sistema"; è evidente che più si allarga l'individuazione di organismi appartenenti al "Sistema" più aumenta il campo d'azione del COPASIR.

¹⁵⁸ L.. 124/2007, art. 32.

prevede che il Comitato rilasci un parere obbligatorio ma non vincolante, ma è certamente ipotizzabile che, nella pratica, esso eserciti una significativa *moral suasion*;

- “comunicazioni”¹⁵⁹ che gli pervengono, gli devono essere preventivamente inviati, non solo i regolamenti di attuazione previsti dalla legge 124 per il funzionamento delle Agenzie, ma persino quelli emanati dai ministri dell’Interno, della Difesa e degli Affari esteri “con riferimento alle attività del Sistema di informazione per la sicurezza”¹⁶⁰. A queste comunicazioni se ne aggiungono molte altre in materia di attività delle Agenzie, di archivi, spese ed altro;
- “accertamento”¹⁶¹, stringata ma molto rilevante è la norma che conferisce al Comitato il compito di riferire al Presidente del Consiglio dei ministri ogni informazione concernente l’accertamento di condotte illegittime o irregolari “poste in essere in violazione delle norme che regolano l’attività di informazione per la sicurezza”¹⁶².

Una trattazione sui poteri controllo del COPASIR non può non menzionare anche quelli in materia di segreto di Stato, ancorché quelli originariamente previsti dal Legislatore del 2007 non fossero poi così diversi da quelli già stabiliti dalla legge n. 810/1977. Ovviamente l’argomento necessita comunque di una brevissima ricognizione di quanto, in materia di segreto, è stato modificato nel 2007¹⁶³. Iniziando da una diversa formulazione in base alla quale è coperto dal segreto di Stato ciò che può arrecare danno all’integrità della Repubblica anche in relazione, tra l’altro, agli accordi internazionali, alla difesa delle Istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento ed all’indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati. Il testo tenta poi di declinare nel modo più ampio possibile gli strumenti ove può essere contenuta l’informazione che necessita della tutela del segreto di Stato. Corrispondendo poi ad una delle richieste più pressanti che nel corso del precedente trentennio erano state avanzate, viene temporizzata la durata del vincolo, fissandola in 15 anni prorogabili al massimo per altri 15. Il Legislatore ha poi procedimentalizzato ancor più l’opposizione e la conferma del segreto¹⁶⁴, estendendo le fattispecie che non possono essere oggetto di opposizione del segreto, ponendo un limite insormontabile di opposizione del segreto alla Corte costituzionale e

¹⁵⁹ L. 124/2007, art. 33.

¹⁶⁰ L. 124/2007, art. 33, c. 3; si tratta di un’ulteriore conferma della valenza dell’aver allargato a “sistema” la materia.

¹⁶¹ L. 124/2007, art. 34.

¹⁶² Ancora una volta, si noti come il campo d’applicazione della norma non si limiti alle condotte di appartenenti alle Agenzie ma si estenda ben oltre.

¹⁶³ L. 124/2007, artt. 39, 40, 41 e 42.

¹⁶⁴ Intervenendo come ormai da pressì consolidata sugli artt. 202 c.p.p., 204 c.p.p., cui si aggiunge anche l’art. 66 delle norme di attuazione del c.p.p..

stabilendo, infine, che l'eventuale conferma del Presidente del Consiglio dei ministri debba intervenire entro 30 giorni¹⁶⁵.

Una trattazione, seppur limitata agli aspetti generali, in materia di segreto non potrebbe però menzionare un altro importante provvedimento normativo (ancorché non di rango primario) quale è quello rappresentato dal Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 8/2008 che, dando seguito al rinvio formulato dall'art. 39 della legge nr. 124/2007, rappresenta un testo fondamentale finalizzato ad entrare più nello specifico formulando i criteri per l'individuazione pratica delle notizie, informazioni, documenti, atti attività, cose e luoghi suscettibili di essere coperte dal segreto di Stato. L'esigenza di un tale provvedimento si coglie anche nella misura in cui può risultare difficile la corretta individuazione dell'elemento di conoscenza come coperto o meno dal segreto di Stato. Il DPCM 8/2008 risponde con i suoi 11 articoli proprio a tale esigenza, fornendo a chiunque¹⁶⁶ gli strumenti per orientarsi nella pratica effettiva.

Stabilisce, finalmente, una netta distinzione tra il segreto di Stato e le classifiche di riservatezza¹⁶⁷, individua il criterio del danno provocato dal disvelamento quale discrimine per valutare quali tra le notizie, informazioni, documenti, atti, attività, cose e luoghi possa essere meritevole della tutela del segreto (sotto tale profilo, riveste particolare importanza l'elenco allegato al DPCM che riporta, a titolo esemplificativo, una pluralità di "situazioni"), stabilisce criteri pratici per l'annotazione del vincolo (stampigliatura, ove possibile, della dicitura "Segreto di Stato" sull'atto), la conservazione dell'atto e la successiva conoscibilità una volta venuto meno il vincolo dell'esistenza del segreto di Stato.

D'interesse riferire come, con d.P.C.M. 5/2015¹⁶⁸, sia stato previsto presso l'UCSe (Ufficio Centrale per la Segretezza, articolazione dell'Organizzazione nazionale per la sicurezza) un apposito "*Ufficio Inventario che cura la registrazione dei provvedimenti di apposizione, conferma e proroga del segreto di Stato e dei documenti coperti dal segreto di Stato, aggiornandone periodicamente la situazione*"¹⁶⁹. Appare a chi scrive molto probabile che la *ratio* della norma sia quella di rendere conosciuto, a tutti coloro che detengono l'informazione coperta dal segreto di Stato, il vincolo esistente; ciò con l'evidente intento di scongiurare casi, fortuiti o meno, di aggiramento del segreto.

Tornando però al compito di controllo in materia di conferma governativa del segreto di Stato opposto all'A.G., il testo originario della legge 124/2007 non modificava quanto già previsto,

¹⁶⁵ E non più 60 come nel previgente testo; il limite temporale di 60 gg. permane solo nel caso di atti originati da collegati Servizi esteri.

¹⁶⁶ Il provvedimento è stato pubblicato (integralmente e non per estratto) nella G.U. n 90 del 16 aprile 2008.

¹⁶⁷ Oggetto di una prima trattazione pubblica già nell'art. 42 della l. n. 124/2007.

¹⁶⁸ Pubblicato nella GU n. 284 del 5 dicembre 2015 - Suppl. Ordinario n. 65

¹⁶⁹ D.P.C.M. 5/2015, art. 7, n. 2 lett a)

limitando il potere del COPASIR alla ricezione di ogni caso di conferma dell'opposizione con la mera indicazione delle ragioni essenziali. Sul punto vedremo, nel successivo paragrafo 3.3, come dal 2013 la previsione normativa sia stata, e non poco, modificata.

Proprio con riferimento al controllo parlamentare sulle scelte governative in materia di segretezza, giova ricordare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 106 del 2010, ha comunque escluso qualsiasi valutazione sull'esercizio in concreto del potere governativo e si è limitata a un sindacato estrinseco di legittimità sull'opposizione del segreto.

Last but not the least, il Legislatore del 2007 ha voluto ribadire, ampliandolo in maniera significativa, l'obbligo del segreto¹⁷⁰ cui sono tenuti i componenti del Comitato (ma anche tutto il personale che per ragioni d'ufficio viene a conoscenza dell'attività del Comitato), prevedendo anche un'aggravante speciale se a violare il segreto fosse un parlamentare.

Sin qui l'impianto normativo previsto dalla legge n. 124/2007 è sembrato da subito potenzialmente in grado di prestarsi a prospettive di espansione del ruolo del Parlamento. Su tale rilevante aspetto, si rimanda a quanto *infra* esposto in relazione alla legge n. 133/2012.

In chiusura di paragrafo appare però assai utile porre in risalto un dato che, nella sua evidenza, fornisce un elemento inconfutabile di quanto e come una delle innovazioni previste dalla legge n. 124/2007 (cioè l'incremento dell'ambito soggettivo delle figure potenzialmente audibili) abbia influito sul modo con cui il Comitato interpreta il suo ruolo istituzionale.

Nel paragrafo 2.3 sono stati forniti le indicazioni afferenti le audizioni avanti il COPACO nel corso dell'intera XIII legislatura di cui, per comodità di consultazione e raffronto, si riportano i dati numerici, seguiti da quelli del COPASIR riguardanti la metà dell'attuale legislatura (XIX) :

- XIII Legislatura 1996/2001 – Presidente Franco Frattini

33 audizioni, così suddivise

- 9 volte Direttore Sismi
- 2 volte Direttore SISDe + audizione eccezionale di un ex dipendente
- 2 volte Segretario generale del CESIS
- 1 volta PCM + 4 volte V. Presidente (Mattarella)
- 6 volte Ministro Difesa

¹⁷⁰ L. 124/2007, art. 36

- 4 volte Ministro Interni
- 2 volte gen.le Jucci (Presidente commissione studio per riforma l. 801)
- 1 volta Capo Stato Maggiore Esercito
- 1 volta Rappresentanza di deputati italiani al Parlamento Europeo

NESSUNA audizione di rappresentanti della cd società civile.

- XIX legislatura (ancora in corso) – Presidente Lorenzo Guerini

100 audizioni, così suddivise

- 27 volte, Direttori AISI, AISE e DIS
- 2 volte PCM + 8 volte Autorità Delegata
- 5 volte Ministro Difesa
- 2 volte Ministro Interno
- 12 volte altri Ministri
- 3 volte Direttore Agenzia Cybersicurezza
- 8 volte Magistrati
- 6 volte Capo Polizia, Com.te CC, e Com.te GDF
- 2 volte Capo Stato Maggiore Difesa
- 13 volte società civile (Telecom, ENI, Sparkle, Enel etc)
- 6 volte ambasciatori
- 6 volte rappresentanti cooperazione internazionale

Nessun elemento può rendere più evidente il nuovo ruolo che sta assumendo il COPASIR se valutiamo: l'aumento enorme degli auditi, la circostanza che le componenti del sistema *intelligence* rappresentano meno di 1/3 del totale degli auditi, che le audizioni dei ministri di Interno e Difesa sono minori di quelle degli altri Ministri, l'interesse per le problematiche di natura internazionale, la presenza di magistrati, il forte interesse per le realtà produttive di società di particolare rilevanza sotto il profilo della sicurezza nazionale. L'evidente squilibrio tra le audizioni del Ministro della Difesa (5) e di quello dell'Interno (2) va evidentemente messo in relazione all'interesse del Comitato sulla questione relativa alla segretazione dell'invio di armi all'Ucraina.

3.3 La legge n. 133/2012

Recuperando il concetto poc'anzi espresso del ruolo potenzialmente espansivo del Parlamento occorre riferire che, dopo il primo quinquennio di vigenza della legge n. 124, si è avvertita la necessità di procedere con alcuni aggiustamenti suggeriti dall'esperienza. Ebbene, con grande soddisfazione di tutti gli attori:

- fu il COPASIR a redigere il testo normativo recante le modifica ritenute opportune e fu la stragrande maggioranza dei suoi componenti (9 su 10) a presentarlo in un testo identico in entrambi i rami del Parlamento;
- il testo venne esaminato in sede legislativa sia alla Camera che al Senato ottenendo l'unanimità in ciascuna delle due Commissioni Affari Costituzionali.

Le modifiche apportate con la legge approvata (n. 133/2012)¹⁷¹, hanno ampliato:

- i poteri di controllo e di compartecipazione alla gestione da parte del COPASIR che ora:
 - approva il piano annuale delle attività dell'Ufficio ispettivo del DIS;
 - verifica che le attività di informazione previste dalla legge n. 124 svolte da organismi pubblici non appartenenti al Sistema di informazione per la sicurezza rispondano ai principi della legge medesima;
 - esprime il proprio parere sulle delibere assunte dal CISR sulla ripartizione delle risorse finanziarie;
 - può richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di disporre lo svolgimento di inchieste interne, le cui relazioni conclusive gli devono poi essere trasmesse integralmente;
 - può chiedere al vertice del Governo di esporre, in una seduta segreta appositamente convocata, il quadro informativo idoneo a consentire l'esame nel merito della conferma dell'opposizione del segreto di Stato;
- i compiti e gli strumenti operativi dei Servizi:
 - rafforzando le attività di informazione per la protezione delle infrastrutture critiche materiali e immateriali, con particolare riguardo alla protezione cibernetica e alla sicurezza informatica nazionali;

¹⁷¹ Pubblicata in G.U. n. 186 del 10 agosto 2012. Molto interessante la definizione che di essa riporta M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana, 1970-2021*, cit. p. 206 quando afferma che “*le modifiche-integrazioni non hanno assolutamente stravolto la sua (della 124/2007, ndr) architettura di riforma della comunità dell'intelligence*”.

- estendendo la possibilità di procedere ad intercettazioni preventive per l'espletamento di tutte le attività istituzionali loro demandate dagli articoli 6 e 7 della legge n. 124/2007.

Relativamente all'intervento operato dalla legge n. 133/2012 in materia protezione cibernetica, interessante appare la circostanza che l'espletamento di tali compiti in capo alle Agenzie permane pur in presenza del successivo intervento normativo operato dal decreto legge n. 82/2021, convertito con la legge n. 109 del 4 agosto 2021 che ha istituito, a tutela degli interessi nazionali nel campo della cyber sicurezza, la "Agenzia per la cyber sicurezza nazionale" (il cui acronimo è A.C.N.). A tal riguardo, bene infatti precisare che l'ACN non è una vera e propria Agenzia d'*intelligence*¹⁷².

A testimoniare però l'innegabile forte cordone ombelicale che lega l'ACN al sistema dell'*intelligence* sono però alcuni fatti, tra i quali *in primis* la circostanza che dal 13 settembre 2021 la delega in materia di *cyber* sicurezza è sempre stata conferita dal Presidente del Consiglio al Sottosegretario di Stato-Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica (Gabrielli prima e Mantovano ora). E ancora che, tra le prime funzioni assunte dalla neonata Agenzia, ci sono quelle, già del DIS, relative all'attuazione della legge sul perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e al Punto unico di contatto per la Direttiva NIS dell'Unione Europea.

Relativamente invece al secondo aspetto (quello dell'implementazione delle facoltà in materia di intercettazione) si impone una breve riflessione (oggetto di rinvio nel precedente paragrafo 3.1) sull'istituto che si pone come una netta eccezione al principio, su cui diffusamente in precedenza, della rigida divisione tra Servizi (ora Agenzie) e magistratura. In estrema sintesi, lo "strappo" è individuabile nella procedura di autorizzazione¹⁷³ prevista dal Legislatore secondo la quale, SISMi e SISDe prima, AISI ed AISE ora avanzano richiesta di autorizzazione alla magistratura¹⁷⁴. È noto come sulla specifica problematica, autorevolissima dottrina abbia espresso alcune critiche definendo tale deroga "*discutibile*"¹⁷⁵, considerando ottenibile il risultato utilizzando il diverso strumento previsto dall'art. 18 della legge n.124/2007 (insomma mediante utilizzo di una garanzia funzionale). Al riguardo, però, si impongono due diverse considerazioni:

¹⁷² Si legge infatti nella sua missione che essa:

- assicura il coordinamento tra i soggetti pubblici coinvolti nella materia. Promuove la realizzazione di azioni comuni volte a garantire la sicurezza e la resilienza cibernetica necessarie allo sviluppo digitale del Paese;
- persegue il conseguimento dell'autonomia strategica nazionale ed europea nel settore del digitale, in sinergia con il sistema produttivo nazionale, nonché attraverso il coinvolgimento del mondo dell'università e della ricerca;
- favorisce specifici percorsi formativi per lo sviluppo della forza lavoro nel settore e sostiene campagne di sensibilizzazione oltre che una diffusa cultura della cybersicurezza.

¹⁷³ Prevista dall'art. 4 del decreto legge n. 144/2005 convertito dalla legge n. 155 del 2005.

¹⁷⁴ Competenza assegnata ora, in via esclusiva, al Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Roma.

¹⁷⁵ C. MOSCA, *I rapporti con l'Autorità Giudiziaria*, in *I Servizi di informazione e il segreto di Stato*, di C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA E M. VALENTINI, cit. p. 302.

- la prima è che la legge n. 124/2007 non ha inserito la norma del citato decreto legge n. 144/2005 tra quella da abrogare (art. 44, legge n. 124/2007) ma, anzi, all'art. 13 aveva già ampliato l'utilizzo della facoltà *ex art. 4 decreto legge 144/2005* anche al contrasto della criminalità organizzata;
- la seconda è che, con disposizione che potremmo definire di chiusura, l'art. 12 della legge n. 133/2012 ha espressamente ampliato il campo di applicazione dell'art. 4 del decreto legge n. 144/2005 all'espletamento di tutte le attività istituzionali delle Agenzie.

Atteso quanto precede, si possono ormai ben ritenere superati i dubbi, ovviamente solo dal punto di vista normativo.

Archiviata quindi la problematica in ordine alla natura delle intercettazioni preventive disposte dalle Agenzie e tornando a considerare la portata della legge n. 133/2012 ci si può soffermare sul COPASIR; quest'ultimo ha infatti proposto e visto approvare modifiche che, in virtù della sua attività istituzionale conoscitiva, erano fortemente condivise dalle strutture al cui controllo è istituzionalmente preposto.

Laddove questo esempio divenisse costante pratica parlamentare, l'intero sistema ne trarrebbe ulteriore beneficio perché l'esistenza di un controllo politico penetrante ed efficace (idoneo a mantenere gli irrinunciabili livelli di riservatezza ed accompagnato da un aumento del potere d'iniziativa con funzione di stimolo delle iniziative del Parlamento) sortisce due importanti effetti: da un lato viene avvertito come un elemento di garanzia, anche da parte degli stessi appartenenti agli organismi informativi, dall'altro si pone come un potente fattore di legittimazione dell'intero comparto di fronte all'opinione pubblica. Quindi, poiché le attività dei Servizi di informazione sono sostanzialmente proiettate nella dimensione della politica, finalizzate, come sono, alla salvaguardia della stessa sopravvivenza della Repubblica e della collettività nazionale, non si può allora fare a meno di riflettere sull'ipotesi di un ulteriore, deciso spostamento dell'asse del controllo nella più alta sede politica - il Parlamento - come auspicato dalla giurisprudenza costituzionale¹⁷⁶.

3.4 Le possibilità di modifica della legge 124/2007

Nei paragrafi precedenti si è fatta menzione, ogni qualvolta si rivelava opportuno in relazione all'evoluzione della trattazione, di alcuni interventi con i quali il Legislatore ha inteso modificare taluni aspetti della legge n. 124/2007, adoperando la tecnica della novellazione, quindi senza intervenire sul contesto generale della legge di riforma. D'altro canto l'unitarietà del sistema è senza

¹⁷⁶ cfr. Corte Costituzionale sentenza n. 106/2009

dubbio una delle chiavi di volta della riforma, perché è il canone organizzativo grazie al quale è possibile finalizzare con la massima efficacia i contributi che provengono dalle sue singole componenti. Conseguentemente appare evidente anche lo sforzo del Legislatore di porre molta cura nella messa a punto e nell'affinamento della gamma di strumenti che la legge ha preordinato per il raggiungimento dell'obiettivo senza con ciò rinunciare a pensarne di nuovi.

Ecco quindi che, a fianco della citata legge n. 133/2012 oggetto di analisi nel paragrafo che precede, è dato rinvenire alcuni modesti interventi finalizzati ad intervenire su profili organizzativi¹⁷⁷. Assai significativo appare invece l'intervento operato nel 2022¹⁷⁸ che inserisce il nuovo articolo 30-*bis* nella l. 124/2007, finalizzato a regolare - in fase di avvio di nuova legislatura - il funzionamento del COPASIR nelle more della nomina del nuovo Comitato¹⁷⁹. Discorso ancora diverso potrebbe essere, allo stato, quello relativo alla facoltà di recentissimo inserimento¹⁸⁰ relativa alla possibilità di attivare la procedura per ottenere una garanzia funzionale limitatamente al caso di “*direzione ed organizzazione*” di associazione sovversiva ovvero con finalità di eversione dell'ordine democratico o ancora di criminalità organizzata di stampo mafioso. Sul punto, attesa la sua particolare delicatezza, è lecito ipotizzare in sede di conversione in legge un passaggio parlamentare piuttosto controverso. Sempre nel medesimo decreto legge, si interviene anche per aumentare le possibilità di utilizzo da parte dei dipendenti delle Agenzie di identità di copertura.

Esaurito questo doveroso approfondimento relativo agli interventi *de iure condito* che hanno riguardato la legge n. 124/2007, necessario appare volgere l'attenzione ai possibili scenari futuri d'intervento dando conto del deposito ad opera del presidente del COPASIR, on.le Guerini, di un disegno di legge¹⁸¹ che, per un verso, appare orientato a rendere molto più centrale la figura dell'Autorità delegata la cui nomina, tra l'altro, non sarebbe più facoltativa cercando anche di risolvere un problema interpretativo (di non poco momento) relativo alle modalità procedurali per ottenere una garanzia funzionale nei casi di particolare urgenza.

Il d.d.l. sembra però anche voler incidere sul tessuto fondamentale della legge 124/2007, laddove propone l'inserimento di una Capo III *bis* nel testo, interamente dedicato all'adozione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di un “*piano di strategia nazionale*” a cadenza

¹⁷⁷ Durata in carica massima dei Direttori di DIS ed Agenzie), organizzazione di controlli amministrativo-contabili mediante ufficio apposito della Corte dei Conti presso il DIS, competenza in materia di controversie di lavoro.

¹⁷⁸ Decreto l.n 115/2022, convertito con l. n. 142/2022

¹⁷⁹ Evidente lo sforzo del Legislatore di non voler incorrere in possibili situazioni di vuoto di controllo parlamentare.

¹⁸⁰ Art. 31, decreto legge n.48/2025, pubblicato in G.U. n. 85/2025, attualmente in fase di conversione in legge. Da notare che il testo del d. legge non reitera una serie di facoltà in passato conferite, ma a tempo, agli agenti delle Agenzie relative, ad esempio, alla possibilità di colloqui in carcere, od alla “partecipazione” nell'*iter* di rilascio di permessi di soggiorno a fini investigativi.

¹⁸¹ Atto Camera n. 2117, depositato il 24 ottobre 2024, assegnato in sede Referente alla I Commissione Affari Costituzionali in data 6 novembre 2024.

triennale che, nelle intenzioni del proponente, dovrebbe indicare con chiarezza interessi ed obiettivi strategici, individuando minacce e rischi cui dovrebbero opporsi attività di prevenzione (non solo delle Agenzie), il tutto di concerto con un organo di nuova istituzione, il “*Consiglio per la sicurezza nazionale*”, composto da vari ministri oltre al Presidente del Consiglio e dall’Autorità Delegata¹⁸².

Come più volte rimarcato nel corso del lavoro, tutti i provvedimenti normativi approvati a far data dal 1977 sono stati contraddistinti dalla particolare convergenza di maggioranza ed opposizione sui testi licenziati, a testimonianza che il settore è uno di quelli dove massimo deve essere lo sforzo di procedere con unità di intenti. Ciò posto, l’attuale legislatura è connotata da una tale polarizzazione di opinioni tra maggioranza ed opposizione che appare invero assai difficile, a parere di chi scrive, che possa essere miracolosamente trovata una comunanza di idee. A conferma dell’assunto, occorre precisare che, ad oggi, non è neanche iniziato l’esame in Commissione del testo.

Appare però che qualsivoglia tipologia di intervento *de iure condendo* non potrà che essere un progetto che preveda un aumento delle potenzialità operative dei Servizi a fronte di un corrispondente aumento dell’incisività dei controlli parlamentari. D’altro canto, è lo stesso attuale Presidente del COPASIR, on.le Guerini, ad affermare che “*sulla sicurezza nazionale non si fa politica ,[...] l’intelligence è un campo di garanzia per la democrazia [...], chi agisce, agisce meglio se sa che è controllato bene*¹⁸³”. Nel senso anche Gianni Letta (già sottosegretario di Stato ed Autorità delegata per svariati anni nei Governi Berlusconi), parlando dell’*intelligence* afferma essere “*settore che richiede ed esige discipline diverse da quelle che si hanno in altri apparati o ministeri dell’amministrazione pubblica*” e, parlando del ruolo dell’*intelligence* e del controllo parlamentare, “*lo deve fare con serietà e responsabilità sotto il controllo dell’autorità parlamentare senza squadernare tutto davanti ai giornali o alle televisioni*¹⁸⁴”.

Sempre con lo sguardo rivolto alle possibili modifiche del testo attualmente vigente, non stupisce come sembri tornare d’attualità uno dei temi che, come detto, risultava centrale fin dall’attività che precedette l’approvazione della legge n. 801/1977: quello cioè della scelta tra sistema binario o unitario. È quanto ha infatti riportato d’attualità un intervento¹⁸⁵ del prefetto Gabrielli, già ultimo direttore del SISDe e primo dell’AISI, poi sottosegretario di Stato ed Autorità Delegata durante il Governo Draghi. Il suo pensiero, è che è “*il legislatore del 2007 che fa una scelta sostanzialmente unitaria, ponendo la responsabilità politica tout court in capo al Presidente del Consiglio. Nella*

¹⁸² Piuttosto complesso potrebbe nei fatti risultare il rapporto tra questo Consiglio per la sicurezza e l’attuale CIIS.

¹⁸³ Cerimonia di premiazione “Premio Cossiga per l’intelligence”, 15 febbraio 2025, Camera dei Deputati, nuova auletta dei gruppi parlamentari; registrazione integrale disponibile su formiche.net.

¹⁸⁴ Cerimonia di premiazione “Premio Cossiga per l’intelligence”, 15 febbraio 2025, *ibid*

¹⁸⁵ F. GABRIELLI, *L’evoluzione del sistema intelligence nell’esperienza italiana*, in *Scritti in onore di Carlo Mosca*, (a cura di M. VALENTINI e G. MELIS), Napoli 2023, pp. 253 e ss.

forma, però, si continua a preferire una impostazione binaria che con la riforma della legge n. 133/2012 addirittura diventerà trina (scelta quest'ultima volta a dare più peso al DIS, ma nella sostanza aumentando il carattere disomogeneo dell'intera architettura) [...]. In questa impostazione si ritrova plasticamente la preoccupazione di cui sopra: l'accentramento del potere in un solo soggetto; ma credo di aver già ampiamente evidenziato quale debba essere il corretto approccio, [...]. Detto questo, in attesa di un diverso ripensamento, non ci resta che attardarci sull'esistente [...]". Questo pensiero citazione si rivela necessaria perché fa emergere, sembra in modo palese, che il "diverso ripensamento" altro non possa essere, per Gabrielli, che quello di una struttura unitaria non più celata sotto un apparente dualismo¹⁸⁶.

Soffermandosi ora sui profili che riguardano il controllo parlamentare, appare di converso assai significativo il mutato modo di procedere che il COPASIR sta manifestando nell'attuale Legislatura. Come sopra già cennato, assistiamo ad un aumento enorme delle audizioni avanti il Comitato stesso, a fronte del calo delle Relazioni rassegnate al Parlamento; per la precisione, ad oggi, (oltre una Relazione in materia di attività espletate) è stata rassegnata una sola Relazione (approvata dal COPASIR nella seduta del 5 febbraio 2025) afferente *"La situazione geopolitica del continente africano e sui suoi riflessi sulla sicurezza nazionale"*. Insomma parrebbe potersi ipotizzare una volontà di aprirsi a scenari di lavoro più globalizzati anziché restare ancorati ai pur rilevanti e numerosi compiti di controllo specificamente assegnatigli dalla legge. 124/2007. È possibile che - se questa linea, che allo stato non può che essere una sensazione, dovesse trovare costante implementazione - i compiti del COPASIR possano ampliarsi.

Al riguardo merita una particolare considerazione il ruolo che il COPASIR ha assunto in fatto di informazione resa dal Governo in materia di armamenti ceduti all'Ucraina. Si legge nella Relazione del COPASIR al Parlamento del 19 agosto 2022 che *"il Comitato, nell'ambito delle sue prerogative e di quanto previsto dagli atti parlamentari sopra richiamati, ha richiesto al Ministro della difesa di acquisire gli elenchi ai quali è stata apposta la classifica di segretezza, su disposizione del Governo, che ha reputato di secretare la tipologia dei materiali forniti in condivisione con le stesse autorità ucraine e con un significativo numero di Paesi donatori"*¹⁸⁷.

La vicenda appare interessante nella misura in cui parte della dottrina *"ha affermato che il sindacato del Copasir, come dimostrato dalla vicenda in esame, stia lentamente trasmodando in*

¹⁸⁶ L'innegabile conoscenza dall'interno delle tematiche ed il prestigio di cui gode il prefetto Gabrielli non permette di sottacere tale sua posizione, pur se potrebbe apparire ormai superata.

¹⁸⁷ Cfr. P. PENSABENE, *Brevi note sulla classificazione dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari ceduti all'Ucraina: il ruolo del Copasir*, in Osservatorio Costituzionale, fasc. 6/2023, p. 73

parziale cogestione dell'intelligence, con il rischio che sfumi la necessaria dicotomia tra controllante e controllato, con conseguente annacquamento delle responsabilità”¹⁸⁸.

Ai fini della presente ricerca, indipendentemente dalla ricostruzione di sistema che porta a ricondurre l'operato del controllo effettuato nella circostanza dal COPASIR come conforme alle previsioni della legge n. 124/2007¹⁸⁹, ciò che appare significativo è che, il Comitato si è rivelato nella circostanza l'organo parlamentare idoneo a contemperare le diverse esigenze di trasparenza proprie di una democrazia parlamentare con quelle di riservatezza proprie dell'argomento in esame.

¹⁸⁸ M PERINI, *Evoluzione della forma di governo alla luce della disciplina e della prassi del Copasir in Rassegna parlamentare*, 1/2023 p. 43. La citazione è riportata da P. PENSABENE, *Brevi note sulla classificazione dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari ceduti all'Ucraina: il ruolo del Copasir*, in Osservatorio Costituzionale, cit, p. 87.

¹⁸⁹ P. PENSABENE, *Brevi note sulla classificazione dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari ceduti all'Ucraina: il ruolo del Copasir*, in Osservatorio Costituzionale, cit. pp 85 e ss.

CONCLUSIONI

L'analisi condotta nel presente lavoro ha avuto come oggetto l'evoluzione del sistema di *intelligence* nazionale nel suo complesso, esaminandone gli sviluppi normativi, organizzativi e funzionali. Tuttavia, tra i diversi profili affrontati, particolare rilievo ha assunto, anche in termini di stimolo alla riflessione, il tema dell'esercizio del controllo parlamentare. Per questo motivo, pur non essendo la tesi interamente dedicata al COPASIR, le presenti conclusioni si concentrano specificamente su tale organismo, ritenendolo il punto più significativo per comprendere l'equilibrio tra sicurezza e democrazia nel contesto dell'*intelligence* italiana.

L'evoluzione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) rappresenta una delle trasformazioni più significative nell'ambito del rapporto tra potere esecutivo, potere legislativo e sistema dell'*intelligence* italiana. Questo percorso evolutivo ha origine nelle raccomandazioni e nei lavori delle Commissioni parlamentari d'inchiesta degli anni '60 e '70, ma è con la legge n. 801 del 1977 che si assiste all'istituzione del primo Comitato parlamentare di controllo (COPACO), cui segue, con la legge n. 124 del 2007, la nascita del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) segnando una svolta nella trasparenza e nell'efficacia del controllo democratico sull'*intelligence*.

Il passaggio da un sistema opaco, caratterizzato da servizi segreti scarsamente controllati, a un modello fondato su una logica di trasparenza e controllo e responsabilità politica, ha visto il Parlamento assumere un ruolo sempre più centrale. La giurisprudenza costituzionale, in particolare la sentenza n. 86/1977, ha avuto un ruolo cruciale nel fissare il principio secondo cui la responsabilità politica in materia di segreto di Stato spetta al Presidente del Consiglio, riconoscendo al Parlamento un ruolo preminente in sede di controllo. La legge 801/1977 recepisce questi principi e istituisce il COPACO, che però rimane inizialmente limitato nelle sue funzioni: il controllo è solo sulle linee essenziali delle attività dei servizi e sottoposto a vincoli stringenti.

Nonostante ciò, nel corso delle legislature successive, il Comitato comincia a reinterpretare attivamente le sue competenze, ponendo le basi per la riforma del 2007. Relazioni parlamentari sempre più incisive e un numero crescente di audizioni (già dalla XIII legislatura) testimoniano questa volontà di rafforzare il controllo democratico sull'*intelligence*.

Con la legge n. 124/2007 il Comitato cambia nome in COPASIR, rafforzando la sua missione a tutela della sicurezza della Repubblica. Non si tratta più solo di un controllo postumo, ma anche di un organismo consultivo, di verifica e impulso. Il Comitato può ora audire soggetti esterni, accedere

a documenti, ricevere comunicazioni formali sulle attività delle Agenzie e partecipare attivamente, seppure indirettamente, alle dinamiche decisionali relative alle nomine, ai regolamenti, alle risorse finanziarie. La presidenza viene attribuita a un esponente dell'opposizione, a garanzia della neutralità dell'organo.

Dopo la legge n. 133/2012, si rafforza ulteriormente il ruolo del COPASIR: il Comitato partecipa al piano annuale delle attività ispettive del DIS, può proporre inchieste interne e intervenire nei processi decisionali sulla conferma del segreto di Stato. Queste modifiche non solo consolidano il potere del Comitato, ma certificano un crescente riconoscimento della necessità di un controllo parlamentare incisivo, capace di garantire trasparenza senza compromettere la riservatezza.

L'analisi delle attività del COPASIR nella XIX legislatura, con oltre 100 audizioni (tra cui esponenti della società civile, ambasciatori, ministri, capi delle forze armate e responsabili delle principali aziende strategiche), segnala un ampliamento sostanziale delle aree di interesse e una forte attenzione ai temi della sicurezza economica, tecnologica e internazionale. Questo indica come il Comitato si stia trasformando da semplice controllore dei Servizi in un soggetto propositivo, punto di riferimento per il Governo e per il Parlamento nelle decisioni più delicate in tema di sicurezza nazionale.

Di fronte alla delicatezza di questi temi, il legislatore sembra aver avvertito la necessità di ricorrere a una misura di accompagnamento, prevedendo, come condizione di fondo per un reale successo della riforma stessa, una specifica attività di diffusione di una condivisa “cultura della sicurezza”, che è anche una leva di primaria importanza per alimentare un nuovo modo di concepire il rapporto tra l'Istituzione ed il Cittadino.

Non a caso, si legge nel sito *web* del DIS che “*compito pregnante della scuola è anche quello di promuovere la cultura della sicurezza per costruire un dialogo solido fra intelligence e società civile che valga, al tempo stesso, a diffondere e accrescere la consapevolezza sui temi di sicurezza nazionale. La scuola è altresì ingaggiata a propiziare lo sviluppo degli studi di intelligence nel panorama accademico nazionale, con l'obiettivo di dar vita ad una dedicata disciplina scientifica*¹⁹⁰”. E infatti, già dal 2013 il DIS ha partecipato attivamente ad un programma, definito *Roadshow Intelligence Live*¹⁹¹ che persegue l'obiettivo di far conoscere l'*intelligence* attraverso presentazioni dei vertici del Sistema, seguite da dibattiti con studenti e professori. Questa iniziativa, svoltasi negli anni successivi in 23 atenei, ha visto la partecipazione di circa 6500 studenti ed oltre 500 tra docenti

¹⁹⁰ <https://www.sicurezzanazionale.gov.it>

¹⁹¹ Fortemente caldeggiato dall'allora Sottosegretario di Stato Autorità Delegata, on.le Marco Minniti

e ricercatori¹⁹². Nel senso bene anche indicare l'altra iniziativa "I come *intelligence*" che, oltre ad essere menzionata nel sito governativo, è stata anche oggetto di attenzione della stampa nazionale che la descrive come "*l'iniziativa per promuovere nelle scuole la conoscenza della storia dei Servizi segreti italiani ed i compiti affidati alla sicurezza nazionale. La presidenza del Consiglio dei ministri – DIS ha infatti firmato un accordo con il ministero dell'Istruzione e del merito che punta ad accompagnare i giovani alla scoperta di funzioni, compiti, organizzazione e protagonisti degli organismi informativi, così come dei principali fenomeni di minaccia*"¹⁹³.

In tema di cultura dell'*intelligence*, come poi non menzionare l'apporto che il prof. Mario Caligiuri¹⁹⁴ ha fornito al tema fin da quando, già nel 1999, ha inserito l'*intelligence* nei corsi universitari, fondando un master dedicato, un centro di documentazione scientifica, un sito specializzato (www.intelligencelab.org) e persino promossa la prima università d'estate¹⁹⁵". Emblematica la sua recente definizione dell'*intelligence* come "*la forma più raffinata dell'intelligenza umana, perché consente di andare oltre le apparenze: è questa la funzione dell'intelligence, andare oltre*"¹⁹⁶".

Non si potrebbe però chiudere questa ricerca senza ricordare l'ultimo lascito di Carlo Mosca, non a caso definito "*il più persuasivo innovatore dell'intelligence*"¹⁹⁷. La sua idea si può esprimere in due parole: *intelligence* partecipata. Un modello di *intelligence* moderna, trasparente, integrata nel sistema democratico e sottoposta a un controllo parlamentare forte e responsabile.

Mosca sottolinea come le recenti riforme normative abbiano rafforzato la democraticità del sistema dei servizi segreti italiani, valorizzando il ruolo del COPASIR come garante della correttezza e della legittimità dell'attività di *intelligence*. Egli, infatti, auspica un'*intelligence* che non sia più

¹⁹² Informazioni e dati numerici tratti da <https://www.sicurezzanazionale.gov.it>

¹⁹³ Corriere.it del 23 aprile 2024

¹⁹⁴ La sua bibliografia è ragguardevole; cfr., senza pretesa di esaustività: *Cossiga e l'intelligence*, M. CALIGIURI (a cura di), Soveria Mannelli Rubbetino editore, 2011; *Intelligence e scienze umane. Una disciplina accademica per il XXI secolo*, M. CALIGIURI (a cura di) Soveria Mannelli Rubbetino editore, 2016; *Aldo Moro e l'intelligence. Il senso dello Stato e le responsabilità del potere*, M. CALIGIURI (a cura di) Soveria Mannelli Rubbetino editore, 2018; *Studi di intelligence. Una visione sul futuro*, M. CALIGIURI (a cura di) Soveria Mannelli Rubbetino editore, 2019; *Studi di intelligence 2. Unire i punti*, M. CALIGIURI (a cura di) Soveria Mannelli Rubbetino editore, 2021; *Giulio Andreotti e l'intelligence. La guerra fredda in Italia e nel mondo*, M. CALIGIURI (a cura di) Soveria Mannelli Rubbetino editore, 2021; *Studi di intelligence 3. Avvicinarsi alla realtà*, M. CALIGIURI (a cura di) Soveria Mannelli Rubbetino editore, 2021; *Enrico Mattei e l'intelligence. Petrolio e interesse nazionale nella guerra fredda*, M. CALIGIURI (a cura di) Soveria Mannelli Rubbetino editore, 2022.

¹⁹⁵ *Materiali di intelligence, dieci anni di studi 2007-2017*, (a cura di) M. CALIGIURI e M. VALENTINI, Soveria Mannelli Rubbetino editore, 2018, p. 17.

¹⁹⁶ Cerimonia di premiazione "Premio Cossiga per l'intelligence", 15 febbraio 2025, Camera dei Deputati, nuova auletta dei gruppi parlamentari; registrazione integrale disponibile su formiche.net.

¹⁹⁷ M. Valentini, *Carlo Mosca, visione e innovazione nel mondo dell'intelligence*, in *Carlo Mosca l'uomo della Costituzione*, (a cura di) V. Antonelli e B.G. Mattarella, atti del convegno in memoria, Roma Luiss 16 febbraio 2002, p.160.

percepita come un ambito oscuro e distante, ma come una funzione statale necessaria, svolta nel rispetto delle regole e degli equilibri istituzionali, e conosciuta e riconosciuta anche dall'opinione pubblica e dal mondo accademico¹⁹⁸.

In definitiva, Mosca lascia come “testamento ideale” l'idea che la sicurezza nazionale debba essere tutelata in modo compatibile con i principi della democrazia, in un clima di fiducia, responsabilità e confronto tra cittadini, istituzioni e operatori dell'*intelligence*.

¹⁹⁸ C. MOSCA, *Democrazia e intelligence italiana. Dieci anni dopo la cultura, diritto e nuove sfide della democrazia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

BIBLIOGRAFIA

- ALFORD S., *The Watchers. A secret history of the Reign of Elizabeth I*, Penguin books, 2013,
Recensione in *GNOSIS* n. 3/2013
- ANDREW C., *L'intelligence nel XXI secolo*, in *PER ASPERA AD VERITATEM*, n. 20/2001
- Archivio di Stato di Torino: Materia politiche per rapporto all'Interno. Lettere diverse. Real Casa.
Registri memorie Segreteria Esteri a ministri stranieri in Torino; busta 1 "Registri e lettere della
Segreteria di Stato per gli Affari esteri a particolari".
- CAIANIELLO V., *Segreto e democrazia*, in *PER ASPERA AD VERITATEM*, n. 4/1996
- CALIGIURI M., *Intelligence e magistratura*, Soveria mannelli, Rubbetino editore, 2017.
- CALIGIURI M., *Cossiga e l'intelligence*, (a cura di), Soveria Mannelli Rubbetino editore, 2011
- CALIGIURI M., *Intelligence e scienze umane. Una disciplina accademica per il XXI secolo*, (a cura di)
Soveria Mannelli Rubbetino editore, 2016
- CALIGIURI M., *Aldo Moro e l'intelligence. Il senso dello Stato e le responsabilità del potere*, (a cura
di) Soveria Mannelli Rubbetino editore, 2018
- CALIGIURI M., *Studi di intelligence. Una visione sul futuro*, (a cura di) Soveria Mannelli Rubbetino
editore, 2019
- CALIGIURI M., *Studi di intelligence 2. Unire i punti*, (a cura di) Soveria Mannelli Rubbetino editore,
2021
- CALIGIURI M., *Giulio Andreotti e l'intelligence. La guerra fredda in Italia e nel mondo*, (a cura di)
Soveria Mannelli Rubbetino editore, 2021
- CALIGIURI M., *Studi di intelligence 3. Avvicinarsi alla realtà*, (a cura di), Soveria Mannelli Rubbetino
editore, 2021
- CALIGIURI M., *Enrico Mattei e l'intelligence. Petrolio e interesse nazionale nella guerra fredda*, (a
cura di), Soveria Mannelli Rubbetino editore, 2022
- CALIGIURI M., *Sicurezza fra informazione, segreto e garanzia*, in *PER ASPERA AD VERITATEM*, n.
3/1995
- CARAMAZZA I.F., *Un singolare caso di conflitto tra potere politico e potere giudiziario in tela di
segreto di Stato*, in *PER ASPERA AD VERITATEM* n. 15/1999
- COSSIGA F., *Abecedario per principianti politici e militari, civili e gente comune compilato da
Francesco Cossiga, dilettante*", Soveria Mannelli, Rubbettino editore, 2002

- CUCCHIARELLI P. e. GIANNULI A., in *Lo Stato parallelo, L'Italia oscura nei documenti e nelle relazioni della Commissione Stragi*, Gamberetti, Roma, 1997
- DI GENIO G., voce “Segreto di Stato” in *Enciclopedia Treccani*, Diritto on line in www.treccani.it,
- ECO U., *Segretezza e trasparenza*, in L'Espresso, 21.11.1994, consultabile in *PER ASPERA AD VERITATEM* n. 13/1999, p.187
- FLICK G.M., *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)*, in *PER ASPERA AD VERITATEM* n. 15/1999
- FRANZINELLI M., *I tentacoli dell'OVRA. Agenti, collaboratori e vittime della polizia politica fascista*, Bollati Boringhieri editore, 1999. Recensione in *PER ASPERA AD VERITATEM*, n. 15/1999
- GABRIELLI F., *L'evoluzione del sistema intelligence nell'esperienza italiana*, in VALENTINI M e MELIS G., (a cura di), *Scritti in onore di Carlo Mosca*, Napoli 2023
- JEFFREYS-JONES RHODRI, *In spies we trust. The story of western intelligence*, Oxford University Press, 2013, pubblicato in Italia da Hoepli nel 2015
- MADDALENA M., *Modalità operative dei Servizi tra legittimità e legalità*, intervista in *PER ASPERA AD VERITATEM* n. 14/1999
- MATTARELLA S., *Comunicazione pubblica e comunicazione dell'Intelligence*, intervista in *PER ASPERA AD VERITATEM* n. 15/1999
- MOSCA C., *Il Segreto di Stato e i Servizi di sicurezza in uno Stato di diritto liberale e democratico*, in Atti del convegno di Studio dell'ANFACI, Catania, 19-21 ottobre 1984
- MOSCA C., *Segreto di Stato e attività dei Servizi di sicurezza*, in Rass. Giust. Milit, 1985, XI
- MOSCA C., *Servizi di informazione e di sicurezza*, in Novissimo Digesto Italiano, Appendice, Torino
- MOSCA C., *Questioni rilevanti in tema di riforma dei servizi di sicurezza*, in GERMANI L.S. (a cura di), *L'intelligence del XXI secolo*, Atti del Convegno di Priverno, 14-16 febbraio 2001, Roma 2011
- MOSCA C., I Servizi di informazione, con MASSERA A., in CASSESSE S. (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, parte speciale. I, Milano, 2003
- MOSCA C., VALENTINI M., GAMBACURTA S., SCANDONE G., *Servizi di informazione e il Segreto di Stato*, Milano, Giuffrè editore 2008
- MOSCA C., *Democrazia e intelligence italiana. Dieci anni dopo la cultura, diritto e nuove sfide della democrazia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.
- MOSCA C., *LA SICUREZZA. Valori, modelli e prassi istituzionali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021

- PACE A., *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124/2007*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it
- PAOLETTI C., *Una rete informativa sabauda del primo settecento*, in *GNOSIS* n. 3/2016,
- PASQUALINI M.G., *1861-2011; un secolo e mezzo di Intelligence in Italia*”, in *GNOSIS* n. 1/2011
- PASQUALINI M.G., *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence 1970 – 2021*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore, 2022
- PENSABENE P., *Brevi note sulla classificazione dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari ceduti all'Ucraina: il ruolo del Copasir*, in Osservatorio Costituzionale fascicolo 6/2023
- PERINI M., *Evoluzione della forma di governo alla luce della disciplina e della prassi del Copasir in Rassegna parlamentare*, 1/2023
- ROSSI MERIGHI U., *Segreto di Stato tra politica e amministrazione*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli 1984
- RUSSO A., “*La corte dei conflitti e le recenti interpretazioni sul segreto di Stato*”, in www.forumcostituzionale.it
- SALVI G., “*La Corte e il segreto di Stato*”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it
- SFORZA L., “*Sicurezza nazionale, segreto e giurisdizione*” in *PER ASPERA AD VERITATEM*, n. 28/2004
- SIDOTI F., *Dal mestiere di spia all'arte dell'Intelligence*, in *PER ASPERA AD VERITATEM* n. 10/1998.
- TRANFAGLIA N., *Un capitolo del doppio Stato. La stagione delle stragi e dei terrorismi 1969-1984*, in, BARBAGALLO F., *Storia dell'Italia repubblicana*, Einaudi, Torino 1997
- VALENTINI M., *Cultura dell'intelligence, cultura delle istituzioni*, in *PER ASPERA AD VERITATEM* n. 13/1999
- VALENTINI M., *Il sistema d'intelligence in Italia: una riforma attesa da tempo*, in *Rivista di polizia*, 2005, Fascicolo V-VI-VII,
- VALENTINI M.,, *Sicurezza della Repubblica e democrazia costituzionale, teoria generale e strategia di sicurezza nazionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017.
- VALENTINI M., *Materiali di intelligence, dieci anni di studi 2007-2017*, in CALIGIURI M. e VALENTINI M., (a cura di) Soveria Mannelli Rubbetino editore, 2018
- VALENTINI M., *Carlo Mosca, visione e innovazione nel mondo dell'intelligence*, in *Carlo Mosca l'uomo della Costituzione*, in ANTONELLI V. e MATTARELLA B.G. (a cura di), atti del convegno in memoria, Roma Luiss 16 febbraio 2022

ATTI PARLAMENTARI

V Legislatura, Commissione Parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, Relazione di maggioranza, tomi 1 e 2

VI Legislatura, Atto Senato n 1628, d'iniziativa governativa (approvato solo in Senato a causa dello scioglimento anticipato della legislatura)

VII Legislatura, Atto Camera n. 385, a firma dei deputati socialisti Balzamo, Accame ed Aniasi, depositato nel settembre 1976.

VII Legislatura Atto Camera n. 696, d'iniziativa governativa "Concernente istituzione e ordinamento del servizio per la informazione e la sicurezza".

VII Legislatura, d.d.l. 1086 e 1087 (a firma Miceli, già Capo del SID dal 1970 al 1974) e 1033, recanti proposte in materia di segreto e di organizzazione del Servizio

VII Legislatura, Atti Camera, sedute della Commissione Speciale in data 28 aprile e 5 maggio 1976

VII Legislatura, testo proposto dalla Commissione in:, Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, Bollettino delle Commissioni n. 199, del 7 luglio 1977

VII Legislatura, Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, discussioni, seduta del 26 luglio 1977

VII Legislatura, Atto Senato 879

VII Legislatura, Senato della repubblica, Atti della 188° seduta, 20 ottobre 1977

VII Legislatura, Senato della Repubblica, Atti Parlamentari, Sedute delle Commissioni, n. 134, 12 ottobre 1977

VII Legislatura, 2° Relazione governativa (relativa al semestre maggio/novembre 1978)

XII Legislatura, COPACO, Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza, Documento XXXIV, n. 1;

XIII Legislatura, COPACO, Documento XXXIV, n. 5 sui rapporti tra autorità giudiziaria e servizi di informazione

XIII Legislatura, COPACO, Documento XXXIV, n. 1,

XIV Legislatura, COPACO, Sulle ipotesi di riforma concernenti le funzioni e le struttura dei servizi di informazione e sicurezza, Doc. XXXIV, n. 1

XIX Legislatura, Atto Camera n. 2117, depositato il 24 ottobre 2024 ad iniziativa on.le Guerini

SITI WEB e STAMPA

www.sicurezzanazionale.gov.it (attualmente in aggiornamento)

PER ASPERA AD VERITATEM e *GNOSIS*: Riviste di Intelligence e cultura Professionale, l'intera produzione delle riviste è attualmente consultabile all'indirizzo gnosis.aisi.gov.it/gnosis/start.nsf/pages/archivio.

www.memoria.cultura.gov.it, Rete degli archivi, voce *Servizi Segreti (SIFAR-SID-SISMI-SISDE-AISI-AISE)*

www.formiche.net, reperibili ampi stralci di tutte le lezioni tenute da ogni relatore del XIV master in *intelligence*, Università della Calabria

www.formiche.net, Cerimonia di premiazione "Premio Cossiga per l'intelligence", 15 febbraio 2025, Camera dei Deputati, nuova Auletta dei gruppi parlamentari; registrazione integrale

www.Corriere.it del 23 aprile 2024

www.associazionedeicostituzionalisti.it

www.forumcostituzionale.it

www.treccani.it

Corriere della sera, del 23 agosto 1984, intervista all'on.le Scalfaro

PROVVEDIMENTI NORMATIVI

Regio Decreto n. 1161 del 1941

Decreto legislativo n. 955/1948

Decreto Presidente del Consiglio dei ministri 26 marzo 1977

Decreto Presidente della Repubblica n. 1477 del 18 novembre 1965

Legge n. 801/1977, approvata il 20 ottobre, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 7 novembre 1977, entrata in vigore il 22 novembre 1977

Art. 2 del decreto legge n. 345/1991 convertito dalla legge n. 410 del 1991

Art. 4 del decreto legge n. 144/2005 convertito dalla legge n. 155 del 2005

Legge. n. 124/2007, Approvata il 3 agosto 2007, pubblicata in G.U. il 13 agosto 2007 ed entrata in vigore il 12 ottobre 2007

Decreto Presidente del Consiglio dei ministri 8/2008, pubblicato (integralmente e non per estratto) nella Gazzetta Ufficiale n. 90 del 16 aprile 2008.

Legge n. 133/2012 Pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 186 del 10 agosto 2012

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5/2015 Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 284 del 5 dicembre 2015 - Suppl. Ordinario n. 65

Decreto legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022

Decreto legge n. 48/2025, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 85/2025, attualmente in fase di conversione in legge

SENTENZE

Corte costituzionale, sentenze n. 82/1976, n. 86/1977, n. 110/1998, n. 410/1998 e n. 487/2000