



La dimensione del controllo parlamentare su segreto di Stato e *intelligence* alla prova delle crescenti esigenze di sicurezza degli Stati tra problemi aperti e prospettive: le esperienze di Italia, Francia e Belgio

di Paola Piciacchia *

1. Introduzione

La partita politica che si è giocata negli ultimi due mesi per l'attribuzione della presidenza del Copasir¹ ad uno dei gruppi dell'opposizione, secondo quanto stabilito dalla legge (De Filio 2018), ha

* Ricercatrice di Diritto pubblico comparato presso la Sapienza Università di Roma. Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).

¹ Partita politica conclusasi il 18 luglio scorso con l'elezione alla Presidenza del Copasir dell'esponente del Pd Lorenzo Guerini.



contribuito a riportare all'attenzione dell'opinione pubblica il ruolo dell'organo parlamentare di controllo su segreto di Stato e *intelligence*. Questo a dimostrazione di quanto i temi della sicurezza e del rispetto delle regole democratiche nell'esercizio dei poteri spettanti all'Esecutivo in tale ambito siano ormai divenute questioni su cui gli ordinamenti sono chiamati a confrontarsi quotidianamente e come queste assumano, politicamente e per l'opinione pubblica, sempre più rilevanza proprio per il contenuto "sensibile" delle attività inerenti.

D'altronde, com'è noto, gli eventi internazionali legati al terrorismo e in generale le numerose minacce alla sicurezza globale inducono sempre più gli ordinamenti a interrogarsi sulla loro capacità di bilanciare i principi fondamentali del costituzionalismo democratico con le necessità di approntare misure efficaci al fine di salvaguardare lo Stato e i singoli individui. E in tale contesto un tema particolarmente rilevante che negli ultimi anni ha cominciato a suscitare un interesse sempre più intenso da parte della dottrina in numerosi Paesi è proprio quello relativo alla gestione del segreto di stato e dell'*intelligence* e del relativo sistema di controlli.

A lungo ignorato dal dibattito dottrinario e politico un po' in tutti i Paesi, tale ambito ha cominciato – in particolare a partire dagli Anni Settanta – a essere posto all'attenzione dei pubblici poteri e dell'opinione pubblica. Storicamente, infatti, segreto di Stato e le attività dei servizi di sicurezza sono sempre stati una prerogativa dell'Esecutivo, il quale ha avuto non solo il monopolio del suo impiego ma anche una totale discrezionalità nella definizione delle regole relative al suo utilizzo e alla sua protezione.

Da qualche decennio, tuttavia, in tutti i Paesi si è avvertita l'esigenza di garantire il pieno rispetto della separazione dei poteri e dello stato di



diritto attraverso il riconoscimento di efficaci e puntuali controlli. Ciò ha comportato nei diversi ordinamenti la predisposizione di normative *ad hoc* su segreto di Stato e *intelligence* che hanno colmato lacune talvolta decennali.

Il cammino per un efficace controllo parlamentare ha tuttavia fatto fatica ad affermarsi pienamente; esso ha infatti seguito le alterne vicende legate alla predisposizione di adeguate discipline in materia lasciando più di una questione aperta.

Partendo pertanto da uno spunto di cronaca politica appare utile esprimere qualche riflessione sull'evoluzione della funzione di controllo delle assemblee parlamentari su segreto di Stato e *intelligence* alla luce di alcune esperienze quali appunto quella italiana, francese e belga.

2. Segreto di Stato e intelligence in Italia: la “felice” ascesa del controllo parlamentare?

In Italia il controllo parlamentare su segreto ed *intelligence*, a differenza di altri ordinamenti in cui ha fatto più fatica a farsi strada, ha cominciato ad affermarsi già a partire degli anni Settanta. La nascita dell'attuale Copasir, che si deve alla legge n. 124 del 3 agosto 2007, si colloca infatti in una linea evolutiva rispetto alla precedente legge n. 801 del 24 ottobre 1977 che per la prima volta non solo colmò un vuoto normativo non più sostenibile² (Pitruzzella 1992; Mosca, Gambacurta, Scandone, Valentini

² Prima di questa legge gli unici riferimenti legislativi al segreto di Stato erano quelli contenute nel codice penale, oggetto, tra la fine dell'Ottocento e i primi decenni del Nove-



2008; Morrone 2010; G. Ferrari 1981) ma introdusse una normativa organica e unitaria su segreto di Stato e *intelligence*, quale esito, tra le altre cose, dell'esigenza del riconoscimento di un sistema di garanzie in tale ambito in un ordinamento dominato dalla *conventio ad excludendum*.

Nel 1977 fu la sentenza n. 86 del 1977 della Corte Costituzionale, anticipata da altre rilevanti pronunce della stessa, a rivelarsi decisiva³ per l'approvazione della nuova legge⁴.

cento di numerose modifiche. Nelle disposizioni del codice penale di stampo ottocentesco veniva prevalentemente prescritta la punibilità di coloro che diffondevano notizie segrete. Con il codice Zanardelli nel 1889 venne prevista la punibilità della divulgazione dolosa o colposa in tempo di guerra e di pace. Con la riforma del codice penale del 1913 furono definiti i divieti di divulgazione di segreti politici e militari riguardanti la sicurezza dello Stato per i pubblici ufficiali (art. 248 c.p.p.) e i divieti per l'autorità giudiziaria di acquisire atti, documenti o altre cose esistenti presso i pubblici uffici quando fanno riferimento a segreti politici e militari riguardanti la sicurezza dello Stato (art. 240 c.p.p.). Nel 1915 fu invece approvata la legge n. 273 che per la prima volta conferì al Governo il compito di indicare le notizie coperte dal segreto e quindi non divulgabili.

Fu però la riforma dei codici Rocco del 1930, con il nuovo codice penale e di procedura penale, ad apportare importanti novità alla disciplina del segreto di stato. Non solo fu ampliato il novero delle informazioni che dovevano rimanere segrete (art. 256 c.p.) ma fu anche operata una distinzione tra notizie segrete e riservate prevedendo per esse un diverso regime di sanzioni in caso di diffusione. Al tempo stesso fu ampliata la categoria dei soggetti abilitati a opporre il segreto: non più solo i pubblici ufficiali ma anche gli impiegati pubblici e gli incaricati di pubblico servizio (art. 342 c.p.p.). All'autorità giudiziaria veniva dunque fatto divieto di interrogare tali soggetti per notizie coperte dall'art. 256 c.p. Da allora, in assenza di una disciplina specifica, continuarono ad essere applicate tali norme mentre in presenza di una formula generica per l'individuazione delle singole fattispecie coperte dal segreto, la discrezionalità del Governo rimaneva molto ampia, in assenza di qualsiasi forma di controllo, *in primis* quello parlamentare.

³ La sentenza n. 86 del 24 maggio 1977 fu importante per almeno due ordini di motivi. In primo luogo perché, pur non concernendo propriamente il segreto di stato, offrì



L'occasione per porre l'accento sul rapporto tra potere giurisdizionale e potere esecutivo, e sui limiti che il primo incontra di fronte al potere del secondo di opporre il segreto di stato e fornì anche l'occasione per dare una definizione di segreto di Stato. In secondo luogo, perché nel definire l'esclusiva competenza dell'organo di vertice del potere esecutivo, ovvero del Presidente del Consiglio, nella conferma del segreto di stato precisò anche l'obbligo di motivazione da parte dell'Esecutivo di ogni atto di conferma di fronte all'autorità giudiziaria e aprì al controllo parlamentare in modo da «assicurare, con i mezzi che sono propri del Parlamento stesso, l'equilibrio fra i vari poteri, evitando situazioni che potrebbero sfociare in un conflitto di attribuzioni» e comunque riconnettendo il dovere di motivazione alle possibilità del Parlamento di far scattare i meccanismi della responsabilità.

Nello specifico, la Corte si pronunciò sulla legittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 del c.p.p. rispetto agli artt. 101, 102, 112 Cost. In quell'occasione la Corte diede, in primo luogo, una definizione di segreto di stato, considerando legittimo il segreto apposto su fatti, atti, notizie la cui divulgazione avrebbe potuto minare la *salus rei publicae*, mettendo in pericolo la sicurezza dello Stato, ritenendo dunque legittimo il segreto di stato posto sulla base di interessi generali e imprescindibili che trovano tutela proprio nell'art. 52, 1° c. Cost. che prescrive la difesa della Patria come "sacro dovere" del cittadino. Già nel 1976 la Corte costituzionale aveva, in una precedente sentenza, la n. 82 del 14 aprile 1976, confermato l'indirizzo dottrinario che riconduce il fondamento costituzionale del segreto di stato nell'art. 52 Cost. affermando che il fondamento costituzionale del "segreto militare" debba ricercarsi nel supremo e preminente interesse alla sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale così come espresso nell'articolo 52 della Costituzione. Nella sentenza n. 86 del 24 maggio 1977 la Corte aveva ulteriormente precisato il significato di sicurezza dello Stato correlandolo ai principi enunciati agli artt. 1 (Repubblica democratica) e 5 Cost. (indipendenza nazionale, unità e indivisibilità dello Stato) in virtù dei quali, aveva precisato la Corte, «si può allora parlare della sicurezza esterna ed interna dello Stato, della necessità di protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato e che..possono coinvolgere la sua stessa esistenza». La Corte, in secondo luogo, precisò che «mai il segreto potrebbe essere allegato per impedire l'accertamento di fatti eversivi dell'ordine costituzionale».



La legge n. 801 del 24 ottobre 1977 (Rodriquez 1978, 165-182), ispirata profondamente alla sentenza della Corte costituzionale, per la prima volta intervenne innanzitutto sul segreto di Stato cercando di individuare con maggiore rigore le materie coperte dal segreto riconducibili agli interessi fondamentali che potevano giustificare il segreto di Stato e l'eventuale sacrificio di altri valori costituzionalmente protetti per esigenze di segretezza⁵ e stabilendo i caratteri del provvedimento di opposizione del segreto di Stato nonché la titolarità (Mosca, Gambacurta, Scandone, Valentini 2008; S. Labriola 1031 ss.)⁶.

⁴ La Corte fece, infatti, chiarezza sull'autorità abilitata a confermare il segreto di stato stabilendo che, essendo l'opposizione del segreto di stato una «suprema attività politica, quella attinente alla difesa esterna ed interna dello Stato» non può che spettare a chi si pone al vertice istituzionale ovvero al Presidente del Consiglio. Per la Corte, infatti, «se la iniziativa di operazioni rientranti in quel concetto può partire da organi diversi e minori, nel momento nel quale 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» e quindi al Presidente del Consiglio che «dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile» ai sensi dell'art. 95, 1°c. Cost.

⁵ Cfr. art. 12 della legge n. 801 del 24 ottobre 1977. Ai sensi dell'art. 12: «Sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno alla integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato». Sempre l'art. 12, recependo quanto stabilito dalla Corte, fissava anche il limite dal momento che «in nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale».

⁶ Inoltre stabilì che il segreto di stato dovesse essere apposto con provvedimento certo che ne indicasse l'autore, la data, il soggetto che apponeva senza specificare la forma scritta; ma non riconobbe al Presidente del Consiglio una competenza esclusiva lascian-



do aperta la possibilità per soggetti diversi dal Presidente del Consiglio di apporre il segreto di Stato. Cfr. art. 1 della legge n. 801 del 24 ottobre 1977. Al Presidente del Consiglio veniva riconosciuta «l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento della politica informativa e di sicurezza nell'interesse e per la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento»; il potere di impartire le direttive e di emanare «ogni disposizione necessaria per l'organizzazione ed il funzionamento delle attività concernenti il segreto di stato»; il controllo sull'«applicazione dei criteri relativi alla apposizione del segreto di Stato e alla individuazione degli organi a ciò competenti»; l'esercizio della tutela del segreto di Stato. Ad ogni modo pur non avendo l'esclusiva competenza nell'apposizione del segreto, al Presidente del Consiglio, conformemente all'indirizzo della giurisprudenza, veniva conferito ai sensi dell'art. 1 un ruolo centrale. I Ministri della Difesa e degli Interni da cui dipendevano i servizi di informazione erano comunque vincolati alle direttive del Presidente del Consiglio. La legge istituiva inoltre, presso la Presidenza del Consiglio, il Cesis (Comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza) avente il compito di assistere il Presidente del Consiglio nell'ambito delle sue funzioni in materia di sicurezza nonché il Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (Ciis) con funzioni di consulenza e proposta per il Presidente del Consiglio dei Ministri sugli indirizzi generali e sugli obiettivi fondamentali da perseguire nel quadro della politica informativa e di sicurezza (art. 2, l. 801). Si predisponeva anche un quadro normativo per i servizi informativi di sicurezza creando il Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (Sismi) e il Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (Sisde) il primo alle dipendenze del Ministro per la Difesa e il secondo alle dipendenze del Ministro per l'Interno (art. 3 legge n. 801 del 1977). La legge disciplinò il caso di opposizione del segreto di Stato nei confronti delle autorità pubbliche (in particolare dell'autorità giudiziaria) prescrivendo l'obbligo per i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di pubblico servizio, di astenersi dal deporre su questioni coperte da segreto di stato (prevedendo altresì che non potessero essere interrogati), e stabiliva che l'opposizione dovesse essere sottoposta a conferma da parte del Presidente del Consiglio entro 60 giorni dalla richiesta fatta dal giudice titolare dell'azione penale o di fronte alla quale pendeva il processo. L'autorità giudiziaria di fronte alla conferma dell'apposizione del segreto di stato informazioni essenziali per l'indagine, avrebbe dovuto dichiarare il non luogo a procedere per l'esistenza di un segreto di Stato (art. 202, c. 2 c.p.p.).



Per quanto concerne il controllo parlamentare, già con la legge del 1977 fu fatto un primo passo importante in questa direzione.

L'importanza del controllo parlamentare si tradusse nella creazione di un apposito Comitato parlamentare di controllo, il Copaco⁷ (Labriola 1978, 207 ss.) incaricato di esercitare il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla legge stessa e con poteri di richiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Comitato interministeriale previsto dall'articolo 2, informazioni sulle linee essenziali delle strutture e dell'attività dei Servizi e formulare proposte e rilievi (art. 13). Inoltre la legge introdusse all'art. 11 l'obbligo per Governo di riferire ogni sei mesi al Parlamento con relazione scritta sulle politiche delle informazioni di sicurezza e sui risultati ottenuti.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri poteva opporre al Comitato parlamentare (i cui atti rimanevano comunque coperti dal segreto), indicandone – anche in questo caso – «con sintetica motivazione» le ragioni essenziali, l'esigenza di mantenimento del segreto sulle informazioni che il Governo avesse ritenuto non rientrare tra quelle definite dalla legge (art. 11, c. 4). In questo caso il Comitato parlamentare poteva, qualora a

Tali previsioni non escludevano in linea di principio un controllo della Corte costituzionale, attivato su ricorso per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, relativamente ai rapporti tra l'Esecutivo e il potere giudiziario; infatti si precludeva al giudice ogni possibilità di contestare la decisione del Presidente del Consiglio di conferma del segreto ma non quella di sollevare un conflitto d'attribuzione davanti alla Corte costituzionale.

⁷ Il Copaco era composto di quattro senatori e quattro deputati (vincolati al segreto) nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento sulla base del principio di proporzionalità.



maggioranza assoluta dei suoi componenti avesse ritenuto non fondata l'opposizione del segreto, riferire alle Camere «per le conseguenti valutazioni politiche» (art. 5). Il Comitato parlamentare poteva altresì decidere a maggioranza assoluta di riferire alle Camere anche nel caso non considerasse fondata la conferma del segreto nei confronti dei giudici o di altro pubblico potere (art. 16).

I limiti previsti dalla legge 1977 non permisero a tale Comitato di svolgere un pieno controllo sulle attività del Governo. Non erano stati previsti dalla legge infatti né precisi termini per le risposte del Governo – il quale poteva a piacimento allungare i tempi – alla richiesta di informazioni del Comitato né la possibilità di rivolgersi ad altri soggetti se non al Presidente del Consiglio e al Comitato interministeriale⁸. Il fatto infine che il segreto potesse essere opposto allo stesso Comitato parlamentare restringeva, in effetti, il campo di azione del controllo.

Queste aporie relative al controllo parlamentare – che non furono bilanciate dalla previsione di un obbligo di motivazione da parte del Presidente del Consiglio sulla conferma di opposizione del segreto di Stato all'autorità giudiziaria come invece era stato indicato dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 1977 (v. Barile 1987, 19-20) – permarranno fino alla modifica del quadro normativo per il quale occorrerà attendere il 2007.

⁸ Anche se per prassi il Copaco si troverà spesso a convocare i Ministri, soprattutto dell'Interno e della Difesa, i direttori dei Servizi e altri soggetti di vertice di diverse amministrazioni come il Capo di Stato Maggiore della difesa, Capo della Polizia, Comandanti Generali dell'Arma dei Carabinieri.



La legge n. 124 del 3 agosto 2007 (in argomento v. Pace 2009; Illuminati 2010; Sapienza 2010, 126-148; Panzavolta 2010, 166 ss; Spataro 2013, 31 ss.; Pupo, 2018) che ha riconfermato il carattere unitario e organico della disciplina⁹ su segreto di Stato e *intelligence* ha introdotto importanti novità alcune delle quali proprio sotto il profilo del potenziamento del controllo parlamentare, ulteriormente implementato con le successive modifiche del 2012.

La legge del 2007 oltre ad aver colmato la lacuna della normativa del 1977¹⁰– codificando anche il ruolo della Corte costituzionale¹¹ e preve-

⁹ Un carattere di cui anche recentemente nel *Relazione annuale 2017* del Copasir del 24 gennaio 2018 è stata sottolineata l'importanza definendolo un «patrimonio che i componenti del Comitato hanno più volte rivendicato e salvaguardato, consapevoli che le regole su competenze, attribuzioni, limiti e tutele in un ambito cruciale per la sicurezza dello Stato esigono stabilità e continuità e acquistano una maggiore autorevolezza se la cornice nella quale esse operano resta il più possibile unitaria e non frammentata» e sottolineando l'importanza a livello culturale della «la costruzione di un vero e proprio sistema per l'informazione e la sicurezza, sistema che implica una rete, un'interconnessione ed un coordinamento tra i diversi attori, nel rispetto delle prerogative e competenze assegnate» (p. 27).

¹⁰ Viene innanzitutto data una nuova definizione delle informazioni coperte dal segreto di Stato per cui ai sensi dell'art. 39, c.1 della legge «sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato». Il c. 3 dell'art. 39 precisa che «sono coperti dal segreto di Stato le informazioni, i documenti, gli atti, le attività, le cose o i luoghi la cui conoscenza, al di fuori degli ambiti e delle sedi autorizzate, sia tale da ledere gravemente le finalità di cui al comma 1». Inoltre l'art. 39, 2. c. stabilisce che «le informazioni, i documenti, gli atti, le attività, le cose e i luoghi coperti da segreto di Stato sono posti a conoscenza esclusiva-



mente dei soggetti e delle autorità chiamati a svolgere rispetto ad essi funzioni essenziali, nei limiti e nelle parti indispensabili per l'assolvimento dei rispettivi compiti e il raggiungimento dei fini rispettivamente fissati». L'art. 42 introduce poi, al fine di «circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti, attività o cose ai soli soggetti che abbiano necessità di accedervi e siano a ciò abilitati in ragione delle proprie funzioni istituzionali», quattro livelli di classificazione distinguendo livello segreto, segretissimo, riservate, riservatissimo.

La legge innova innanzitutto prevedendo una durata massima di 15 anni del vincolo del segreto di Stato che decorrono dall'apposizione o dalla conferma dell'apposizione in caso di opposizione, trascorsi i quali «chiunque vi abbia interesse può richiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri di avere accesso alle informazioni, ai documenti, agli atti, alle attività, alle cose e ai luoghi coperti dal segreto di Stato», il quale entro 30 giorni dalla richiesta può permettere l'accesso alle informazioni oppure, motivando, prorogare il vincolo del segreto previa comunicazione al Comitato parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (Copasir), e senza tuttavia estendere la durata del segreto oltre i 30 anni (art. 39, c. 7 e c. 8). Resta nella disponibilità del Presidente del Consiglio decidere la cessazione del vincolo, indipendentemente dal decorso dei termini, una volta venute meno le esigenze che ne avevano determinato l'apposizione (art. 39, c. 9)¹⁰.

Quanto ai limiti del segreto di Stato, contrariamente all'art. 12, c. 2, della legge del 1977 che faceva riferimento ai fatti eversivi, l'art. 39 ha esteso il limite anche alle notizie relative alla criminalità mafiosa e agli atti di terrorismo. Pertanto ai sensi dell'art. 39, c. 11 «in nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato notizie, documenti o cose relativi a fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale o a fatti costituenti i delitti di cui agli articoli 285, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale» relativi appunto a devastazione, saccheggio e strage (art. 285 c.p.); delitti di stampo mafioso (art. 416-bis c.p.); reati di scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-ter c.p.); reati di «strage» (art. 422 c.p.).

Al contrario, il d.P.C.M. dell'8 aprile 2008, ha esteso l'applicabilità del segreto di Stato alla «tutela di interessi economici, finanziari, industriali, scientifici, tecnologici, sanitari e ambientali», area che era stata esclusa dalla legge, andando ad ampliare il dettato dell'art. 39 della legge.

¹¹ L'art. 41 della nuova normativa ha infatti modificato l'art. 202 c.p.p. prevedendo che qualora – dnel corso di un giudizio in cui il Presidente del Consiglio abbia conferma-



deno un suo specifico coinvolgimento quale unico organo in grado di decidere in ultima istanza sulla sussistenza o meno del segreto di Stato¹²;

to il segreto di Stato secondo quanto stabilito dalla legge – venga sollevato un conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio, se il conflitto è risolto «nel senso dell'insussistenza del segreto di Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri non può più opporlo con riferimento al medesimo oggetto» mentre se il conflitto è risolto «nel senso della sussistenza del segreto di Stato, l'autorità giudiziaria non può né acquisire né utilizzare, direttamente o indirettamente, atti o documenti sui quali è stato opposto il segreto di Stato». L' art. 41, cc. 2, 3, 4, 5 della legge 3 agosto, 2007, n. 124 così recita: «2. Se il testimone oppone un segreto di Stato, l'autorità giudiziaria ne informa il Presidente del Consiglio dei ministri, ai fini dell'eventuale conferma, sospendendo ogni iniziativa volta ad acquisire la notizia oggetto del segreto. 3. Qualora il segreto sia confermato e per la definizione del processo risulti essenziale la conoscenza di quanto coperto dal segreto di Stato, il giudice dichiara non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato. 4. Se entro trenta giorni dalla notificazione della richiesta il Presidente del Consiglio dei ministri non dà conferma del segreto, l'autorità giudiziaria acquisisce la notizia e provvede per l'ulteriore corso del procedimento. 5. L'opposizione del segreto di Stato, confermata con atto motivato dal Presidente del Consiglio dei ministri, inibisce all'autorità giudiziaria l'acquisizione e l'utilizzazione, anche indiretta, delle notizie coperte dal segreto.»

¹² Pertanto secondo la legge del 2007 viene configurato un sistema che, a differenza di quello previsto nel 1977, permette al giudice – qualora durante lo svolgimento di un processo si sia visto ostacolare la sua azione, con l'opposizione e successiva conferma del segreto di stato da parte del Presidente del Consiglio – di non dover sottostare in via definitiva alla decisione di conferma del segreto di Stato, qualora non la ritenga fondata.

Di fronte ad un provvedimento di conferma del segreto di Stato, infatti il giudice è sì obbligato a dichiarare «non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato» (art. 40, c. 3), pur potendo «procedere in base a elementi autonomi e indipendenti dagli atti, documenti e cose coperti dal segreto», tuttavia questi potrà anche decidere di sollevare un conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio. Ai sensi dell'art. 40, 8 c., secondo cui il segreto di Stato «in nessun caso» «è opponibile alla Corte Costituzionale», che può svolgere un controllo penetrante sulle motivazioni di apposizione e sulla successiva opposizione del segreto di Stato. Sulla natura di questo tipo di conflitto di attribuzioni.



ma anche ridefinendo il ruolo del Presidente del Consiglio¹³–ha potenziato il controllo parlamentare attraverso la creazione del Copasir (in so-

¹³ In relazione alla titolarità dell'apposizione del segreto di Stato, come si è detto, la nuova normativa ha superato l'ambiguità della normativa del 1977 introducendo la titolarità esclusiva del Presidente del Consiglio, in linea con il ruolo centrale ad esso assegnato dalla legge sia nell'apposizione e nella conferma del segreto di Stato sia nella direzione di tutto il sistema di informazione per la sicurezza. Il Presidente del Consiglio essendo titolare della competenza sul segreto di stato in via esclusiva non può delegarla né ad altri ministri, né all'Autorità delegata. Come atto di natura essenzialmente politica, e non di natura amministrativa, legato alla responsabilità e alla competenza esclusiva del Presidente del Consiglio, quest'ultimo gode di una certa discrezionalità nel determinare le materie oggetto del segreto, anche se – occorre precisare – tale discrezionalità non appare assoluta ma è comunque subordinata ai limiti stabiliti dalla legge che ne ha regolato le modalità di esercizio.

L'atto di apposizione, ovviamente, potrà derivare da una disposizione verbale, tuttavia per avere efficacia dovrà essere apposto o annotato in forma scritta su indicazione del Presidente del Consiglio (art. 39, 4° c.).

La natura essenzialmente politica della responsabilità del Presidente del Consiglio in merito a tutte le attività inerenti alla sicurezza dello Stato ha determinato la necessità di un rafforzamento del potere di controllo del Parlamento.

Riguardo all'organizzazione di tutto il sistema di sicurezza di cui il Presidente del Consiglio è a capo, esso è composto ai sensi dell'art. 2 della legge dallo stesso Presidente del Consiglio, con ruolo di indirizzo, dal Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (Cisr), dall'Autorità delegata (alla quale eventualmente il Presidente può delegare alcune sue funzioni), dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis), dall'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise) e infine dall'Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi). Al Presidente del Consiglio ai sensi dell'art. 1 della legge sono attribuiti, in via esclusiva: *a)* l'alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza, nell'interesse e per la difesa della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento; *b)* l'apposizione e la tutela del segreto di Stato; *c)* la conferma dell'opposizione del segreto di Stato; *d)* la nomina e la revoca del direttore generale e di uno o più vice direttori generali del Diparti-



stituzione del vecchio Copaco), ovvero del Comitato Parlamentare per la sicurezza della Repubblica cui sono stati attribuiti maggiori poteri di vigilanza sia sul segreto di Stato sia sull'attività dei servizi di informazione.

Ai sensi dell'art. 30, c. 1, della legge del 2007¹⁴ il Copasir è composto da cinque deputati e cinque senatori, nominati dai Presidenti delle due Camere, in proporzione alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari secondo un criterio di rappresentanza paritaria tra esponenti politici della maggioranza e dell'opposizione. Il Presidente è eletto a maggioranza assoluta dai suoi componenti tra gli appartenenti ai gruppi di opposizione (Rositani 2006, 195-207).

La prima grande novità ha riguardato l'introduzione della regola dell'appartenenza della presidenza all'opposizione in funzione di garanzia (Nardone 2008, 375-415; S. Ducci 2009, 1-34; Pupo 2018, 253 ss.).

mento delle informazioni per la sicurezza; e) la nomina e la revoca dei direttori e dei vice direttori dei servizi di informazione per la sicurezza; f) la determinazione dell'ammontare annuo delle risorse finanziarie per i servizi di informazione per la sicurezza e per il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, di cui dà comunicazione al Comitato parlamentare di cui all'articolo 30».

¹⁴ In base all'art. 30, cc. 3, 4, 5, 6 della legge n. 124 del 3 agosto 2007: « L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da un vicepresidente e da un segretario, è eletto dai componenti del Comitato a scrutinio segreto. Il presidente è eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione e per la sua elezione è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti. Se nessuno riporta tale maggioranza, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggiore numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età. Per l'elezione, rispettivamente, del vicepresidente e del segretario, ciascun componente scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 5».



I membri del Comitato – nonché i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti al Comitato stesso e tutte le persone che collaborano con il Comitato oppure che vengono a conoscenza, per ragioni d'ufficio o di servizio, dell'attività del Comitato – sono tenuti all'obbligo del segreto (art. 36, c. 1).

Al Copasir sono attribuite un gran numero di competenze. Innanzitutto è ad esso attribuito un compito di verifica «in modo sistematico e continuativo» dell'attività dei servizi di informazione per la sicurezza, verifica che si sostanzia nel controllo che tali attività si svolgano nel rispetto della Costituzione e delle leggi «nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni» (art. 30, c. 2).

A tal fine sono ad esso conferite numerose funzioni di controllo precisate all'art. 31 e assegnate funzioni consultive specificate nell'art. 32 mentre ai sensi dell'art. 33 gli vengono riconosciuti diritti di informazione da parte del Governo. L'art. 33, c. 1 della legge del 2007 prevede infatti che «Il Presidente del Consiglio dei ministri trasmette ogni sei mesi al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica una relazione sull'attività dei servizi di informazione per la sicurezza, contenente un'analisi della situazione e dei pericoli per la sicurezza».

Al Copasir è riconosciuta inoltre la possibilità di svolgere audizioni del Presidente del Consiglio, dell'Autorità delegata, dei Direttori di Cisir, Dis, Aisi e Aise nonché, qualora ne ravvenga la necessità «in casi eccezionali» e con «delibera motivata», anche dei dipendenti dei sistemi di informazione (alle quali però il Presidente del Consiglio può opporsi per giustificati motivi) e di «ogni altra persona non appartenente al sistema di informazione per la sicurezza in grado di fornire elementi di informazione o di valutazione ritenuti utili ai fini dell'esercizio del controllo par-



lamentare» (art. 31, cc. 2 e 3). Tutti i soggetti ascoltati hanno il dovere di riferire al Comitato con completezza e lealtà (art. 31, c. 4).

La legge disciplina anche il potere del Comitato di chiedere (art. 31, c. 5) copia di atti e documenti che riguardano procedimenti o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria (la quale può trasmettere tali documenti anche di propria iniziativa)¹⁵ o presso altri organi inquirenti.

In merito alla richiesta di documenti o informazioni agli appartenenti al Sistema di informazioni di sicurezza nonché agli organi e agli uffici della pubblica amministrazione, la legge prevede che, quando la loro trasmissione pregiudichi «la sicurezza della Repubblica, i rapporti con gli Stati esteri, lo svolgimento di operazioni in corso o l'incolumità di fonti informative, collaboratori o appartenenti ai servizi di informazione» (art. 31, c. 8) il destinatario possa manifestare al Comitato un'esigenza di riservatezza. Di fronte all'insistenza del Comitato parlamentare, la questione viene sottoposta alla valutazione del Presidente del Consiglio che, entro 30 giorni, decide sulla sussistenza o meno dell'esigenza di riservatezza. La legge in ogni caso tutela i poteri investigativi del Comitato prevedendo che «in nessun caso l'esigenza di riservatezza di cui al comma 8 o il segreto di Stato possono essere opposti al Comitato che, con voto unanime, abbia disposto indagini sulla ri-

¹⁵ Ai sensi dell'art. 31, c. 6: «L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente alla trasmissione della documentazione richiesta ai sensi del comma 5, salvo che non rilevi, con decreto motivato per ragioni di natura istruttoria, la necessità di ritardare la trasmissione. Quando le ragioni del differimento vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato, ma perde efficacia dopo la chiusura delle indagini preliminari.»



spondenza dei comportamenti di appartenenti ai servizi di informazione per la sicurezza ai compiti istituzionali previsti dalla presente legge» (art. 31, c. 9). Si aggiunga che il Comitato, nel caso non ritenga fondata la decisione relativa al mantenimento della riservatezza oppure in assenza di una risposta del Presidente del Consiglio, ha il potere (art. 31, c. 10) di riferire a ciascuna Camera.

Il Copasir si è visto attribuire anche compiti specifici in tema di controllo sul segreto di Stato. Gli artt. 40, c. 5 e 41, c. 9 della legge del 2007 disciplinano infatti l'intervento del Copasir anche nel procedimento di richiesta da parte del giudice al Presidente del Consiglio della conferma del segreto opposto nel processo. In tale ipotesi il Presidente del Consiglio è tenuto a dare comunicazione al Copasir di ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto di Stato indicandone le ragioni essenziali e il Copasir intanto avrà la facoltà, anche in questo caso come nel precedente, di investire della questione il Parlamento per le valutazioni politiche del caso. In questa previsione si coglie, ancora una volta, la natura politica del controllo svolto dal Copasir, il quale non può in alcun modo modificare la decisione riguardo all'apposizione o alla conferma del segreto ma può far avviare una valutazione di natura politica al fine di censurare "sul piano politico" il cattivo uso del segreto di Stato, che potrebbe tradursi nella possibilità di far scattare i meccanismi della responsabilità del Governo, attraverso l'apertura di una crisi.

Come si è detto, il Copasir è anche titolare di funzioni consultive e pertanto esso può emanare pareri obbligatori ma non vincolanti sugli schemi di regolamenti previsti dalla legge o attinenti l'organizzazione e lo stato del contingente speciale.



Esso deve infine presentare «una relazione annuale al Parlamento per riferire sull'attività svolta e per formulare proposte o segnalazioni su questioni di propria competenza» e può anche trasmettere allo stesso «informative o relazioni urgenti».

Nonostante un approccio evolutivo importante rispetto al 1977, la normativa del 2007 non aveva comunque saputo rispondere alle aspettative, dal momento che, di fronte ad un certo abuso nell'utilizzo del segreto di Stato, il sistema dei controlli previsto non è stato in grado di essere sufficientemente incisivo, sia sul fronte del controllo parlamentare del Copasir, sia su quello giurisdizionale operato dalla Corte costituzionale la quale aveva manifestato in alcune sue pronunce una sorta di *self restraint* in materia di segreto di Stato¹⁶.

Questa consapevolezza è stata principalmente all'origine del successivo intervento normativo del 2012. Con la legge n. 133 del 7 agosto 2012 sono state apportate alcune modifiche alla legge n. 124 del 2007. La nuova legge pur lasciando inalterato l'impianto di quella del 2007 ha inciso, tra le altre cose, soprattutto sul rafforzamento del controllo parlamentare del Copasir¹⁷ (v. Vedaschi 2012, 978-1012; Scaccia 2012, 585-599; Franchini 2014, 1- 12).

¹⁶ Cfr. in particolare, Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 10 marzo 2009 sul caso Abu Omar. Sulla vicenda Abu Omar v. Spataro (2013, 43 ss.). Vedi altresì la sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 23 febbraio 2012.

¹⁷ La legge ha modificato l'art. 1 della legge del 2007 ricomprendendo tra le competenze Presidente del Consiglio quella per cui, sentito il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, egli assegna al Dis e «ai servizi di informazione per la sicurezza direttive per rafforzare le attività di informazione per la protezione delle infrastrutture critiche materiali e immateriali, con particolare riguardo alla protezione ciber-



In primo luogo, come è stato sottolineato dalla dottrina, la normativa del 2012 ha disegnato il Copasir quale «supervisore generale di tutta l'organizzazione delle informazioni per la sicurezza nazionale» (Franchini 2014, 4). In tale prospettiva l'art. 5 della legge del 2012 ha modificato l'art. 30 della legge del 2007 con l'introduzione del c. 2-bis, che specifica in merito al controllo del Copasir sulle azioni del sistema dei servizi, (le quali, ai sensi del c. 2, devono svolgersi nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni), che «è compito del Comitato accertare il rispetto di quanto stabilito dall'articolo 8 comma 1¹⁸, nonché verificare che le attività di informazione previste dalla presente legge svolte da organismi pubblici non appartenenti al Sistema di informazione per la sicurezza rispondano ai principi della presente legge».

L'art. 7 della nuova legge ha anche aumentato i poteri del Comitato inerenti alla sua funzione consultativa prevedendo al comma 1 dell'art. 32 della legge del 2007 che il Comitato parlamentare esprima un parere anche sulle delibere del Cisir, sulla ripartizione delle risorse finanziarie tra il Dis e i servizi di informazione per la sicurezza e sui relativi bilanci

netica e alla sicurezza informatica nazionali». La legge ha anche proceduto ad un razionalizzazione delle spese e delle attività dei servizi di informazione. L'art. 3 della legge del 2012 ha infatti modificato l'art. 4 della legge 124 del 2007, incrementando le funzioni di coordinamento del Dis con l'attribuzione della gestione degli approvvigionamenti e dei servizi logistici dell'Aise e dell'Aisi e della direzione delle attività di ricerca informatica, al fine dell'incremento della tutela della sicurezza informatica.

¹⁸ Merita ricordare che l'art. 8 della legge n. 124 del 2007 prevede che le funzioni attribuite al Dis, all'Aisi e all'Aise, non potranno essere svolte da nessun altro ente, organo o ufficio.



preventivi e consuntivi, nonché sul piano annuale delle attività dell'ufficio ispettivo del Dis.

L'art. 6 poi ha modificato il comma 9 dell'articolo 31 della legge 3 agosto 2007 sostituendo il requisito della maggioranza qualificata dei due terzi a quello dell'unanimità con cui poter disporre indagini sulla rispondenza dei comportamenti degli appartenenti ai servizi di informazione per la sicurezza ai compiti istituzionali previsti dalla presente legge e sulle quali non possono essere opposti in nessun caso l'esigenza di riservatezza di cui al comma 8 o il segreto di Stato. Tale modifica tende così a superare l'effettiva difficoltà per il Copasir di raggiungere l'unanimità.

Proprio riguardo al rafforzamento dei poteri del Copasir sul segreto di Stato, la nuova normativa ha introdotto ulteriori importanti novità, soprattutto alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale che in due importanti sentenze, la n. 106 del 2009 e la n. 40 del 2012, pur ribadendo la propria competenza in sede di conflitto di attribuzioni, aveva confermato che «il sindacato sulle modalità di esercizio del potere di segretazione resta affidato in via esclusiva al Parlamento», essendo, quella parlamentare, «la sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell'Esecutivo», con esclusione di qualsiasi sindacato giurisdizionale al riguardo (sentenze n. 106 del 2009 e n. 86 del 1977) (v. sulla giurisprudenza Pace 2012, 526-533; Anzon Demmig 2012, 534-554; Orlandi 2012, 2327-2334; Catanzariti 2014, 147 ss.)¹⁹. Di qui l'esigenza di un rafforzamento del controllo parlamentare sul segreto, affinché questo da «strumento di difesa degli interessi supremi della

¹⁹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 23 febbraio 2012, cons. in dir. n. 5.



comunità nazionale» non «si trasfigurasse in abusivo mezzo di dominazione politica delle maggioranze di governo» (v. Scaccia 2012, 591²⁰)

A tal fine gli artt. 10 e 11 della legge n. 133 del 2012, integrando l'art. 40, c. 5 e l'art. 41, c. 9 relativi alla tutela del segreto e al divieto di riferire su fatti coperti da segreto hanno previsto che «il Presidente del Consiglio dei Ministri, su richiesta del Presidente del Comitato parlamentare, espone, in una seduta segreta appositamente convocata, il quadro informativo idoneo a consentire l'esame nel merito della conferma dell'opposizione del segreto di Stato». Ne risulta pertanto un'accentuazione del controllo del Copasir: in caso di conferma dell'opposizione del segreto, infatti, il Presidente del Consiglio è ora obbligato ad esporre non più solamente le «ragioni essenziali», come in passato, le quali potevano anche risultare non sufficienti per un vero e proprio controllo, ma una più consistente documentazione nell'ambito di una seduta segreta. Al Copasir viene, dunque, attribuita la possibilità di rapportarsi direttamente con il Presidente del Consiglio, il titolare esclusivo del potere di opporre il segreto di Stato, rendendo quindi più effettiva la possibilità di un maggiore controllo (politico) attraverso un maggiore raccordo tra Parlamento e Governo in materia di segreto di Stato (Malvicini 2016, 8).

Merita infine ricordare anche la riforma introdotta dalla legge dell'11 dicembre 2015, n. 198 di conversione del d.l. n. 174/2015 che ha previsto il parere del Copasir anche quando in situazioni di crisi o di emergenza

²⁰ Il quale sottolinea come la legge n. 133 del 2012 abbia rimesso «in asse la funzione di tutela del segreto di Stato con i postulati della forma di governo parlamentare delineati dalla Costituzione, che, nella specie, trovano la loro positiva concretizzazione nell'esigenza di un controllo politico effettivo e non puramente declamatorio sul segreto di Stato».



«all'estero che coinvolgano aspetti del sistema di sicurezza o per la protezione di cittadini italiani all'estero », il Presidente del Consiglio ha il potere di emanare disposizioni ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 3 agosto 2007, n. 124 per l'adozione di misure di *intelligence* con la specifica cooperazione di forze speciali della difesa (art. 7-bis, c. 1, d.l. n. 174/2015). Lo stesso Copasir viene poi informato delle misure adottate (art. 7-bis, c. 2., d.l. n. 174/2015). Il Copasir dunque deve essere informato *ex ante* prima che venga presa qualsiasi decisione in merito ma anche *ex post* sulle misure adottate nei casi di emergenza o nei casi previsti dal decreto entro 30 giorni dalle fine delle operazioni intraprese secondo le modalità previste dall'art. 33, c. 4 della legge n.124 del 2007²¹.

Si tratta di un progressivo ampliamento delle competenze dell'organo parlamentare di controllo che – sia pure con dei limiti – testimonia di un certo grado di maturità istituzionale raggiunto dal nostro ordinamento nel concepire un progressivo allargamento del controllo democratico in un settore sensibile come quello della sicurezza, dell'*intelligence* e del segreto di Stato e che dà la misura sul piano politico anche dell'importanza dell'attribuzione della presidenza a un rappresentante dell'opposizione parlamentare.

²¹ Sul punto si veda Copasir, Relazione ai sensi dell'articolo 7-bis del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198, sull'efficacia delle misure in materia di *intelligence* di contrasto con la cooperazione di forze speciali della difesa, 24 gennaio 2018, nella quale il Copasir ha espresso specifici indirizzi volti a garantire sempre le dovute comunicazioni al Comitato su ogni singolo intervento di *intelligence* anche all'interno di operazioni complesse.



3. La *Délégation parlementaire au renseignement* nell'esperienza francese: tra luci e ombre, un lento ma progressivo rafforzamento

A differenza di quanto osservato sull'ordinamento italiano, in Francia non esiste una disciplina organica in materia di segreto di Stato e *intelligence*. La normativa relativa ai due aspetti è contenuta in discipline distinte come distinti, lo vedremo, sono i meccanismi di controllo.

Riguardo al controllo parlamentare occorre sottolineare che l'ordinamento francese, dopo aver maturato un grave ritardo rispetto agli altri Paesi, ha negli ultimissimi anni cercato di colmare una lacuna, durata troppo a lungo, prima con la creazione con la legge n. 2007-1443 del 9 ottobre 2007 del primo organismo parlamentare di controllo sui servizi di *intelligence* e poi con il suo lento ma progressivo rafforzamento.

Occorre precisare che il ritardo maturato dalla Francia in questo ambito è in parte di tipo storico-culturale (Forcade 2007, 4-12; Laurent 2010, 136-137) e in parte di tipo istituzionale (Laurent 2009 37-44 e 2010, 135 ss.).

In linea generale in Francia, più che in altri Paesi, i temi relativi al segreto di Stato e all'*intelligence* sono stati contrassegnati dell'esigenza di conciliare la necessità del "segreto" con le garanzie che derivano dallo stato di diritto, in quanto una particolare cultura giuridica ha a lungo frenato l'emergere della consapevolezza sulla necessità di rispettare le regole democratiche della trasparenza nella gestione del segreto di Stato (v. AA.VV. 1997; Warusfel 1996, 23-32 ; Id. 2001, 1-11; Id. 2010, 114-121; Péan 1996; AA.VV. 1998, 3-64; Guillaume 2001, 67-84; Belorgey 2001, 25-



32; Bredin 2001, 5-15; Denécé 2006, 1-4; Cosquer 2007; AA.VV. 2009; Sartre e Ferlet 2010, 165-175).

Tale cultura giuridica ha determinato un approccio nei confronti di tali temi di ordine negativo essendone stata a lungo disconosciuta l'utilità e dunque l'importanza. L'indiscussa preminenza dell'Esecutivo nella gestione del segreto di Stato e dei profili relativi all'*intelligence* ha di fatto comportato per molto tempo uno scarso, o addirittura assente, controllo da parte del legislativo, ma anche del giudiziario.

La "ragion di stato" è stata infatti a lungo considerata un argomento efficace per giustificare la dipendenza delle disciplina e dell'organizzazione del segreto di Stato dall'Esecutivo. Per questi motivi la Francia ha maturato con grande ritardo, da un lato, l'esigenza di un "inquadramento giuridico" delle attività riconducibili al *secret d'État*, soprattutto per quel che concerne i servizi segreti, dall'altro, la necessità di prevedere puntuali controlli.

Questo stato di cose ha cominciato a cambiare dagli anni Novanta del XX secolo quando, sia in sede politica che dottrina, si è «angle mort» della trasparenza – un serio dibattito ed una puntuale riflessione sull'esigenza di mantenere il delicato equilibrio tra trasparenza e segreto e sul ruolo che i pubblici poteri possono svolgere al riguardo in quanto proprio ad essi spetta conciliare «ce qui peut ou doit être rendu public [avec] ce qui peut ou doit rester secret»²².

Negli ultimi venti anni la situazione è andata, dunque, lentamente mutando ponendo così le basi per un allineamento della Francia agli al-

²² Conseil d'État, *Rapport public* 1995, 18.



tri Paesi. Il percorso è stato tuttavia un percorso evolutivo che non ha mancato di evidenziare la difficoltà relativa al pieno riconoscimento del controllo parlamentare su segreto di Stato e servizi di informazione per la sicurezza.

Alle origini della V Repubblica, l'art. 6 dell'ordinanza del 17 novembre 1958 vietava addirittura alle commissioni parlamentari l'accesso ai segreti concernenti la difesa nazionale, gli affari esteri e la sicurezza interna o estera secondo un principio che poggia sulla concezione francese della separazione dei poteri e che ha fortemente condizionato le tradizioni del regime rappresentativo francese (Laurent 2010, 134-143). Occorrerà dunque molto tempo prima di arrivare a concepire una specifica forma di controllo parlamentare.

Gli anni decisivi per la predisposizione di strumenti effettivi di controllo parlamentare sul segreto di Stato e sui servizi segreti sono stati indubbiamente gli anni Novanta e Duemila. Una serie di riforme ed interventi normativi hanno infatti contribuito a ridurre lentamente la totale autonomia di cui godeva l'*État secret* ponendo le basi per un controllo delle attività legate alla sicurezza e al segreto di Stato con la creazione di autorità amministrative indipendenti in materia²³. L'urgenza legata al

²³ Il primo intervento normativo degno di rilievo è costituito dalla legge n. 91-646 del 10 luglio 1991 sulle intercettazioni telefoniche, voluta dal Governo Rocard, con la quale venne creata la *Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité* e ha posto sotto controllo esterno l'uso del Gic (Groupement interministériel de contrôle) da parte del Governo e delle agenzie dei servizi. Altro intervento normativo fondamentale è stato poi quello relativo alla legge (di cui si dirà di seguito) n. 98-567 dell'8 luglio 1998 che ha creato la *Commission Consultative du Secret de la Défense Nationale*, organo consultivo competente in relazione alle domande dei magistrati di declassificazione dei documenti



ripetersi di differenti scandali hanno creato le condizioni necessarie per un'inversione di tendenza, alla quale ha anche contribuito la legge n. 2006-64 del 23 gennaio 2006 relativa alla lotta contro il terrorismo, contenente disposizioni sulla sicurezza, che aveva offerto l'occasione per rilanciare il dibattito sulla necessità di introdurre forme di controllo parlamentare dei servizi di *intelligence*.

Occorre tuttavia precisare che in ordine temporale la prima forma di controllo ha riguardato il segreto di Stato e non ha riguardato il controllo parlamentare.

Il controllo sul segreto di Stato²⁴ in Francia non viene svolto a livello parlamentare ma da una autorità amministrativa indipendente la *Commis-*

coperti da segreto di Stato. Merita infine ricordare anche la creazione operata dall'art. 154 della legge finanziaria per il 2002 della *Commission de vérification des fonds spéciaux (Cvfs)*, composta essenzialmente da parlamentari (due deputati, due senatori e due membri della Corte dei Conti), che ha il compito di esaminare i *dossier* legati alle attività dei servizi di *renseignements* e della sicurezza relativi all'utilizzo di fondi speciali ad essi riservati.

²⁴ Per quanto concerne il segreto di Stato, premesso che nessun testo costituzionale ha mai fatto esplicito riferimento ad esso, il quadro normativo di riferimento è rintracciabile in disposizioni legislative e regolamentari. Attualmente, il segreto di Stato o per meglio dire il «secret de la défense nationale» è protetto dalle disposizioni del Codice penale (che raccoglie testi di natura legislativa e regolamentare) più volte modificate (a partire dal decreto n.98-608 del 17 luglio 1998 che ha istituito tre livelli di classificazione per il *secret-défense*) da ultimo in occasione dell'approvazione della legge n. 2009-928 del 29 luglio 2009 relativa alla programmazione militare per gli anni 2009-2014. Merita precisare che il *secret de la défense nationale* non comprende solamente il settore della difesa militare ma si estende a tutti i settori coperti dalle finalità della difesa secondo quanto disposto dall'art. 1 dell'ordinanza n. 59-147 del 7 gennaio 1959 sull'organizzazione generale della difesa. Il *secret de la défense nationale* è definito in particolare dagli articoli del Codice penale dal 413-9 al 413-12 e dagli articoli de Codice della difesa (art. D1132-8, art. L2311-1 e artt. da R2311-1 a R2311-12), a



parte poi l'*arrêté* del 30 novembre 2011 relativo all'istruzione generale interministeriale n. 1300 sulla protezione del segreto della difesa nazionale.

L'articolo 413-9 del Codice penale si limita a prescrivere che «presentano un carattere di segreto della difesa nazionale» «i procedimenti, oggetti, documenti, informazioni, reti informatiche, dati informatizzati o schedari che interessano le difesa nazionale, che hanno ad oggetto misure di classificazione destinate a restringere la loro diffusione o il loro accesso» e «la cui divulgazione o il cui accesso è di natura tale da nuocere alla difesa nazionale o potrebbe condurre alla scoperta di un segreto della difesa nazionale». Lo stesso articolo statuisce poi che «i livelli di classificazione dei procedimenti, oggetti, documenti, informazioni, reti informatiche, dati informatizzati o schedari che presentano un carattere di segreto della difesa nazionale e le stesse autorità incaricate di definire le modalità secondo le quali è organizzata la loro protezione sono determinate con decreto in Consiglio di Stato».

Il grado di protezione delle informazioni soggette al segreto della difesa nazionale e ciò che costituisce oggetto delle misure di classificazione vengono invece definiti dal Codice della Difesa con disposizioni regolamentari. In particolare, l'articolo R2311-2 (riconducibile al decreto n. 98-608 del 17 luglio 1998 sopra menzionato) stabilisce tre livelli di classificazione: il *Très Secret-Défense*; il *Secret-Défense* e il *Confidentiel Défense*; l'articolo R2311-4 del Codice della difesa prescrive che ogni informazione debba essere accompagnata dalla menzione del grado di classificazione mentre l'art. R2311-3 stabilisce i contenuti di ciascun livello. Così, il livello *Très Secret-Défense* (Tsd) è riservato alle informazioni o supporti protetti la cui divulgazione è di natura tale da nuocere molto gravemente alla difesa nazionale e alla sicurezza dello Stato e che concernono le priorità governative in materia di difesa; il livello *Secret-Défense* (Sd) è invece riservato alle informazioni o supporti protetti la cui divulgazione è di natura tale da nuocere gravemente alla difesa nazionale e alla sicurezza dello Stato, soprattutto alla capacità dei mezzi di difesa; infine il livello *Confidentiel-Défense* (Cd) è riservato alle informazioni o supporti protetti la cui divulgazione è di natura tale da nuocere alla difesa nazionale o potrebbe condurre alla scoperta di un segreto della difesa nazionale classificato al livello Tsd o SDSd

L'apposizione del segreto è interamente posta nelle mani dell'Esecutivo e, infatti, spetta al Primo Ministro adottare tutte le misure necessarie ad assicurarne la protezione, assistito dal segretario generale della difesa nazionale. In particolare, il Codice della difesa, ai sensi dell'art. R2311-5, dispone che sia il Primo Ministro a determinare i criteri e le modalità d'organizzazione della protezione delle informazioni e dei supporti classificati



al livello di Tsd e che per questi sia lo stesso Primo Ministro a definire le classificazioni speciali di cui esso è oggetto e che corrispondono alle differenti priorità del Governo. Sempre alle condizioni fissate dal Primo Ministro, viene poi stabilito che sia ogni singolo Ministro, nell'ambito delle proprie attribuzioni, a determinare le informazioni e i supporti che vanno classificati a questo livello. Il successivo art. R2311-6 del Codice della difesa stabilisce che, sempre alle condizioni fissate dal Primo Ministro, le informazioni e i supporti protetti classificati al livello di Sd o di Cd e le modalità di organizzazione della loro protezione, siano invece fissati da ciascun ministro per le amministrazioni e gli organismi che concernono l'ambito del dipartimento ministeriale. Così i ministri attraverso le direttive definiscono, assistiti dagli alti funzionari della difesa responsabili dell'applicazione di queste direttive, il livello di protezione *secret-défense* e *confidentiel-défense*. Anche i sistemi informativi contenenti informazioni classificate sono oggetto di una omologazione di sicurezza al livello almeno uguale al livello di classificazione di queste informazioni.

Al fine di rafforzare la protezione del segreto di stato secondo le indicazioni emerse dal Libro bianco *Défense et Sécurité nationale* del 17 giugno 2008 ed emerse anche dal parere del Consiglio di Stato del 5 aprile 2007, la legge di programmazione militare per gli anni 2009-2014 n. 2009-928 del 29 luglio 2009, approfondendo la protezione del *secret défense*, ha creato i «lieux abritant des éléments couverts par le secret de la défense nationale», i «lieux se révélant abriter des éléments couverts par le secret de la défense nationale», e i «lieux classifiés», estendendo in tale ambito i compiti della *Commission consultative du Secret de la Défense Nationale* (Ccsdn) con l'ampliamento anche delle prerogative del suo presidente.

L'accesso del pubblico ai documenti classificati viene regolamentata dal combinato disposto delle norme disposizioni del codice penale, del codice del patrimonio, della legge del 17 luglio 1978 sul diritto di accesso ai documenti dell'amministrazione pubblica, del decreto del 3 dicembre 1979 sugli archivi della difesa, e infine del decreto del 1° dicembre 1980 relativo al regime degli archivi del ministero degli affari esteri.

Dopo il periodo di utilizzazione i documenti classificati possono essere o distrutti o versati negli archivi di Stato. Un documento classificato versato agli archivi pubblici è in linea di principio, a condizione di essere stato preliminarmente declassificato, comunicabile in pieno diritto al termine del periodo di cinquant'anni a partire dalla sua data di emissione o di quella del documento classificato il più recente incluso nel dossier. Il termine di



sion (*Consultative*) du *Secret de la Défense Nationale* (C(c)sdn) creata con la legge n. 98-1998 dell'8 luglio 1998. Questa commissione emana pareri sulle richieste di declassificazione di informazioni coperte da segreto di Stato²⁵. Essa assume un ruolo importante in ambito penale nei casi in cui viene opposto il segreto di Stato davanti ai giudici. L'esigenza che portò, nel 1998, alla creazione della Ccsdn fu infatti quella di porre delle garanzie in ambito processuale affinché l'opposizione del segreto di Stato di fronte ai giudici da parte dell'Esecutivo non si trasformasse sostanzialmente in abuso²⁶.

50 anni, può essere portato, in determinate circostanze, a settantacinque o a cento anni. Tuttavia, un documento può essere del tutto incomunicabile a prescindere dal tempo trascorso: così non può in alcun modo essere consultato un archivio la cui comunicazione presenta il rischio di diffondere informazioni relative alle armi di distruzione di massa.

²⁵ Merita ricordare che il Codice della difesa sancisce il principio in base al quale il segreto di Stato si impone a tutti e pertanto ai sensi dell'art. R2311-7, nessuno è qualificato a conoscere le informazioni e i supporti classificati se non previa procedura di autorizzazione, qualora ne abbia bisogno per l'esercizio delle proprie funzioni e lo svolgimento della propria missione. In tal senso l'art. R2311-8 prescrive che siano le decisioni di autorizzazione a precisare il livello di classificazione delle informazioni e dei supporti protetti cui si può accedere secondo una procedura definita dal Primo Ministro. Tali decisioni in merito all'abilitazione all'accesso ad informazioni classificate sono prese dal Primo Ministro in caso di informazioni che riguardano il *Très Secret-Défense* e da ciascun Ministro, nell'ambito del Dipartimento di cui è responsabile, nel caso della informazioni *Secret-Défense* e *Confidentiel-Défense*. La condizione di necessità di conoscere è valutata dalla stessa autorità che procede all'abilitazione e il suo esame è necessario per ogni informazione.

Sono le disposizioni legislative del Codice penale all'art. 413-10 a stabilire le pene sia in caso di distruzione, riproduzione o diffusione delle informazioni coperte da segreto sia in caso di comportamento tale da permettere tali atti.

²⁶ La nascita della *Commission Consultative du Secret de la Défense Nationale* si deve alle volontà del Primo Ministro Lionel Jospin che, giunto al governo dopo le elezioni legisla-



La legge del 1998 (v. Guillaume 2001, 67-84; Belorgey 2001, 70 e ss.; Sartre e Ferlet 2010, 170 ss.) codificata con un'ordinanza del 20 dicembre 2004 nel Codice della difesa agli artt. da L. 2312-1 a 2312-8, è stata modificata dalla legge 2009-928 del 29 luglio 2009 sulla programmazione militare 2009-2014, dalla legge n. 2015-917 di aggiornamento della programmazione militare 2015-2019 e infine dalla legge n. 2017-55 del 20 gennaio 2017 sullo statuto delle autorità amministrative indipendenti che ha eliminato il termine « consultative » facendola divenire *Commission du secret de la défense nationale*.

Ai sensi dell'art. 1²⁷ della succitata legge la Ccsdn (ora Csdn) è incaricata di fornire pareri, su richiesta di una giurisdizione, sulla declassificazione e la comunicazione di informazioni sottoposte a classificazione in applicazione delle disposizioni dell'art. 413-9 del codice penale. Sempre l'art. 1 precisa che sono sottratte al parere della commissione quelle informazioni le cui regole di classificazione non dipendono dalle sole autorità francesi.

La commissione²⁸ è composta di cinque membri. Tre di essi – il presidente, il vice-presidente che sostituisce il presidente in caso di assenza o impedimento e un altro membro – sono scelti dal Presidente della Repubblica da una lista di sei membri del Consiglio di Stato, della Corte di

tive del 1997, annunciò nella dichiarazione di politica generale la creazione di un'autorità amministrativa indipendente incaricata di razionalizzare l'uso del segreto di stato, sotto accusa in seguito di diversi scandali mediatici. Una convergenza di intenti portò quindi all'approvazione della legge.

²⁷ Ora divenuto art. 2312-1 del Codice della difesa.

²⁸ Art. 2 legge del 1998 ora articolo L 2312-2 del Codice della difesa.



Cassazione e della Corte dei Conti formata congiuntamente dal vicepresidente del Consiglio di Stato, il primo presidente della Corte di Cassazione e il primo presidente della Corte dei Conti; gli altri due sono di derivazione parlamentare: un deputato designato all'inizio di ogni legislatura dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e un senatore, designato dal Presidente del Senato ad ogni suo rinnovo parziale. Sempre l'articolo 2 specifica la durata del mandato che è di sei anni e non è rinnovabile.

Ai sensi dell'art. 4 della legge la *Commission (Consultative) du Secret de la Défense Nationale* interviene nel quadro della procedura relativa alla richiesta motivata di declassificazione²⁹e comunicazione di informazioni coperte dal *secret défense* fatta dall'autorità giudiziaria dai Presidenti di una delle commissioni permanenti degli interni, difesa e bilancio dell'Assemble Nazionale o del Senato all'autorità amministrativa incaricata della classificazione la quale deve ricorrere, immediatamente, alla commissione per l'emanazione di un parere. In origine la sola a potere accedere alla informazioni classificate era l'autorità giudiziaria ma dopo la modifica dell'articolo L 2312-4 del Codice della Difesa operata dalla legge n. 2015-917 del 28 luglio del 2015 di aggiornamento della pro-

²⁹ Ai sensi dell'art. L. 2312-4 del Codice della Difesa: «Une juridiction française dans le cadre d'une procédure engagée devant elle ou le président d'une des commissions permanentes de l'Assemblée nationale ou du Sénat chargées des affaires de sécurité intérieure, de la défense ou des finances peut demander la déclassification et la communication d'informations, protégées au titre du secret de la défense nationale, à l'autorité administrative en charge de la classification. Cette demande est motivée.L'autorité administrative saisit sans délai la Commission consultative du secret de la défense nationale».



grammazione militare 2015-2019 e relativa a disposizioni sulla difesa ha esteso questa possibilità anche al Parlamento.

Il Parlamento dunque non effettua un controllo sul segreto di Stato ma dal 2015 gli è stato formalmente riconosciuta la possibilità richiedere la declassificazione delle informazioni classificate alle autorità amministrative competenti della classificazione.

Per esprimere il parere il Presidente (art. 5³⁰ della legge istitutiva della C(c)sdn) della commissione può portare avanti tutte le inchieste utili e tutti i membri della commissione – che sono naturalmente vincolati al rispetto del segreto di Stato per i fatti, atti o informazioni di cui essi possono essere portati a conoscenza in ragione delle loro funzioni - sono autorizzati a conoscere le informazioni classificate nell'ambito della loro missione. La legge tutela inoltre la funzione della commissione prevedendo un divieto di intralcio allo svolgimento della propria missione e stabilendo un dovere di collaborazione con la commissione da parte di ministri, autorità pubbliche e funzionari pubblici (art. 6 della legge del 1998³¹).

Per quanto concerne gli aspetti procedurali, l'art. 7 della legge del 1998³² stabilisce che la commissione emetta il parere nel termine di due mesi dal ricorso prendendo in considerazione le missioni del servizio pubblico della giustizia, il rispetto della presunzione di innocenza e i diritti della difesa, il rispetto degli accordi internazionali della Francia. Il parere – che può essere favorevole, sfavorevole o favorevole ad un declassifi-

³⁰ Ora articolo art. L 2312-5 del Codice della difesa.

³¹ Ora articolo art. L 2312-6 del Codice della difesa.

³² Ora articolo art. L 2312-7 del Codice della difesa.



cazione parziale – viene trasmesso all'autorità amministrativa che ha proceduto alla classificazione. L'art. 8³³ poi precisa che entro quindici giorni dal ricevimento del parere della commissione o allo scadere del termine di due mesi dal ricorso, l'autorità amministrativa deve notificare la sua decisione, corredata dal parere (che viene anche pubblicato sul Journal Officiel), reso alla giurisdizione che aveva domandato la declassificazione.

Con la legge del 29 luglio 2009 sulla programmazione militare, anche in risposta alle indicazioni del Consiglio di Stato contenute nel parere del 5 aprile 2007³⁴, alla C(c)dsn sono stati attribuiti poteri supplementari in materia di perquisizioni nei luoghi classificati o nei quali si trovano elementi classificati, e quindi è stato rafforzato il suo ruolo d'intermediazione tra le prerogative *regaliennes* (Warusfel 2010, 116) che si esprimono nel settore dei servizi di *intelligence* e della sicurezza nazionale e prerogative dell'autorità giudiziaria. In particolare, la legge ha previsto che la C(c)sdn debba intervenire nella procedura di definizione dei luoghi classificati, conferendo una competenza specifica al suo presidente, rendendone cioè la presenza obbligatoria³⁵ in caso di perquisizioni negli stessi luoghi classificati e in quelli suscettibili di custodire elementi classificati³⁶.

³³ Ora articolo art. L 2312-8 del Codice della difesa.

³⁴ Vedi *Avis* n. 374 del Consiglio di Stato sul *Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense* del 5 aprile 2007.

³⁵ V. art. 56-4 del Codice di procedura penale.

³⁶ Proprio riguardo ai luoghi classificati occorre ricordare la *question prioritaire de constitutionnalité* sollevata dalla Corte di Cassazione il 31 agosto 2011 sulla quale il Consiglio costituzionale si è pronunciato con sentenza n. 2011-192 QPC del 10 novembre 2011. Con



I dati riportati nei rapporti di attività della C(c)sdn dimostrano che oltre il 90% dei pareri espressi dalla Commissione sono stati recepiti dal 1999 ad oggi dalle autorità amministrative. I dati contenuti nell'ultimo rapporto della Commissione relativo agli anni 2013-2015³⁷ confermano

tale sentenza il Consiglio costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità del paragrafo III dell'art. 56-4 del Codice di procedura penale e dell'art. 413-9-1 del Codice penale, introdotti dalla legge del 2009 sulla programmazione militare, che subordinavano le perquisizioni dei magistrati nei luoghi classificati ad una previa procedura di declassificazione dei luoghi da parte dell'autorità amministrativa. La Corte di Cassazione, su istanza delle famiglie delle vittime dell'attentato di Karachi del 2002, aveva adito – ai sensi dell'art. 61-1 Cost. – il Consiglio costituzionale il 6 settembre 2011 su una questione prioritaria di costituzionalità per la verifica della conformità ai diritti e alle libertà che la Costituzione garantisce degli articoli del Codice penale dal 413-9 al 413-12, degli articoli del Codice della difesa da L 2311-1 a L 2312-8 e dell'art. 56-4 del Codice di procedura penale relativi alle informazioni e ai luoghi classificati coperti da segreto di stato. Tali articoli, secondo i ricorrenti, limitando l'attività dell'autorità giudiziaria, non avrebbero garantito il diritto ad un processo equo.

Il Conseil, se da un lato, ha dichiarato la conformità alla Costituzione delle regole relative alle informazioni classificate, per le quali « le législateur a opéré, entre les exigences constitutionnelles précitées, une conciliation qui n'est pas déséquilibrée », dall'altro, invece, ha censurato quelle relative ai luoghi classificati dal momento che « la classification d'un lieu [ayant] pour effet de soustraire une zone géographique définie aux pouvoirs d'investigation de l'autorité judiciaire » e di « subordonne[r] l'exercice de ces pouvoirs d'investigation à une décision administrative [...], conduit à ce que tous les éléments de preuve, quels qu'ils soient, présents dans ces lieux lui soient inaccessibles tant que cette autorisation n'a pas été délivrée », e dunque, in questo caso « le législateur a opéré, entre les exigences constitutionnelles précitées, une conciliation qui est déséquilibrée » (cons. 37). Sulla sentenza del 10 novembre 2011 v. F. Rome (2011, 2721 ss.); Haas e Maron (2011, 36-37); Chaltiel (2011, n. 4); Lepage (2012, 309-313); *Rapport de la Commission Consultative du Secret de la Défense Nationale*, 2013.

³⁷ V. *Rapport de la Commission Consultative du Secret de la Défense Nationale 2013-2015*, 2016.



questo andamento con due soli pareri non recepiti e uno solo parzialmente su un totale di 26 pareri emessi, con un tasso di recepimento di circa il 92%.

Si può dunque tracciare un bilancio positivo dell'attività svolta da tale Commissione soprattutto grazie alla percentuale molto alta dei pareri favorevoli (o parzialmente favorevoli) alla declassificazione. Dei 207 pareri dati dal 1999 al 2015, 109 pareri sono stati favorevoli (ovvero il 42%), 93 (ovvero il 36%) sono stati parzialmente favorevoli mentre 52 (ovvero il 20%) sfavorevoli alla desecretazione delle informazioni,

I dati confermano dunque, da un lato, che «la Commission a très largement fait droit»³⁸ in relazione alle richieste dei magistrati di declassificazione dei documenti coperti da segreto di Stato e, dall'altro, che le autorità amministrative interessate hanno manifestato «de manière constante sa confiance dans le travail de la Commission en suivant très largement ses avis»³⁹, pur riservandosi ovviamente di decidere diversamente.

Proprio questo ultimo profilo rappresenta probabilmente l'aspetto più controverso dell'attività della Commissione. Sebbene i ministri abbiano, a partire dal 1999, abbiano quasi sempre seguito i pareri emessi dalla Commissione, il parere rimane sempre un parere consultivo e non vincolante. L'autorità amministrativa che solleva la questione davanti alla Commissione può infatti sempre discostarsi dal parere dato sia declassificando documenti che la Commissione ritiene siano da proteggere,

³⁸ V. Rapport de la Commission Consultative du Secret de la Défense Nationale, 2010, 73.

³⁹ Ivi.



sia, al contrario, mantenendo la classificazione contro il parere della Commissione stessa. Il fatto, quindi, che a partire dalla sua istituzione la Commissione abbia goduto di un riconoscimento tale da indurre l'amministrazione a conformarsi ai suoi pareri nella maggior parte dei casi, non elimina il limite derivante dalla carattere non vincolante degli stessi che di fatto ne affievolisce la portata.

Meriti importanti vanno comunque riconosciuti alla Ccsdn: essa, dando prova di autorevolezza ed indipendenza ha contribuito a modificare la percezione negativa del segreto di Stato da parte dei media e dell'opinione pubblica, dimostrando, attraverso l'elevato numero di pareri favorevoli alla declassificazione, l'effettivo eccesso di ricorso alla classificazione da parte dell'Esecutivo e la necessità di un utilizzo moderato del segreto di Stato. Proprio la volontà di allontanare ogni sospetto sull'uso illegittimo del segreto era stata all'origine della proposta contenuta nel Rapporto del 2013. La Commissione aveva infatti invocato modifiche legislative volte ad introdurre la possibilità per la Commissione di esplicitare i motivi del rigetto e di distinguere, in caso di parere sfavorevole, la natura del diniego con l'individuazione di un *avis sans objet* in caso di assenza manifesta di ogni legame tra la richiesta del magistrato e il documento di cui si chiede la declassificazione. E questo al fine di allontanare ogni malinteso su eventuali intralci alla giustizia e ogni sospetto che il parere sfavorevole sia dettato dalla volontà di tenere segrete informazioni che invece potrebbero essere utili alla giustizia.

Nonostante gli indubbi i meriti della Commissione, dopo venti anni, appare necessaria una più compiuta riforma che favorisca l'evoluzione del ruolo e delle funzioni di questa autorità amministrativa indipendente. Rimane sullo sfondo l'esigenza di far divenire tale commissione un



«véritable juge du secret»⁴⁰ le cui decisioni possano imporsi *de jure* (Warusfel 2005, 268) alle autorità amministrative e contribuiscano in tal modo a rendere «complètement légitime les véritables secrets qui servent à [la] sécurité (puisque ce juge pourrait en apprécier la nécessité) et ancrerait définitivement dans le droit ce qui, depuis la loi du 8 juillet 1998, n'est encore qu'un moyen – utile mais fragile – de concilier secret et démocratie» (Warusfel 2005, 270).

Se sul fronte del segreto di Stato l'unico passo in avanti è stato compiuto con la legge del 2015 sulla programmazione militare che ha esteso al Parlamento la possibilità di chiedere la declassificazione delle informazioni alle autorità amministrative, è sul fronte dei servizi di intelligence che il controllo parlamentare ha compiuto i passi più decisivi.

In linea generale i servizi di *renseignement* hanno sofferto a lungo di una mancata regolamentazione e sin dalla loro creazione sono stati caratterizzati da «une existence chaotique» (Thuillier 2000, 111; v. anche Melnik 2008, 31), fatta di aggiustamenti empirici e di una relativa stabili-

⁴⁰ Secondo quanto già emerso nel Rapporto del 2005 relativo all'attività della Ccsdn negli anni 1999-2004. V. in tal senso B. Warusfel (2005, 267): «On peut, au contraire, estimer qu'à plus ou moins brève échéance, la logique voudra que cette Commission évolue pour devenir un véritable "juge du secret". On sait d'ailleurs que la frontière entre une autorité administrative indépendante et une juridiction spécialisée n'est pas infranchissable et que le Conseil d'État n'avait pas hésité à employer à propos de certaines de ces autorités la formule ambiguë de "magistratures du secret". Ce juge du secret pourrait être directement saisi par les juridictions et serait en mesure de communiquer avec elles (dans le respect de la confidentialité nécessaire), ce qui – sauf exception – n'est pas le cas aujourd'hui. Cela lèverait notamment la suspicion qui demeure du fait de l'interposition nécessaire du ministre et faciliterait la précision des investigations que l'autorité de contrôle doit effectuer pour répondre aux demandes des juges».



tà delle missioni. L'apparato dei servizi segreti dello stato in passato fu fondamentalmente organizzato al di fuori del diritto, in quanto destinato, per natura, a funzionare nella clandestinità. Storicamente, tali organismi di *intelligence* hanno beneficiato di un'ampia libertà di azione e con l'affermarsi dei principi repubblicani⁴¹ non sono stati interessati da particolari riforme

Questa mancanza di un vero e proprio statuto giuridico (Albertelli 2012) del *renseignement* e la mancata *légalisation* dei servizi di *intelligence* è stata a lungo criticata in Francia. La necessità di una loro regolamentazione organica è stata avvertita come un'esigenza primaria anche al fine di garantirne la stessa legittimità ed efficacia. Ma il cammino verso l'inquadramento dei servizi segreti nel quadro della legalità è avvenuto non senza difficoltà (Denécé-Arboit 2009; Irondelle e Malissard 2011). E dopo decenni di silenzio è solo a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso che ha inizio quel lento ma graduale processo di *légalisation* attraverso la creazione di strutture organiche⁴².

⁴¹ In Francia i servizi di *renseignement* dello stato maggiore (Sr-Scr) non esistevano a livello amministrativo ufficialmente prima della seconda guerra mondiale. Alla liberazione, la creazione di nuovi servizi segreti avvenne attraverso testi regolamentari mai pubblicati.

⁴² Nel 1981 è il governo socialista a mettere fine a questa situazione di incertezza giuridica pubblicando i testi che creano la Direction Générale de la Sécurité extérieure, (Dgse), la Direction de la Protection et de la Sécurité de la defense (Dpsd) e ridefinendo le missioni della Dst (Direction de la Surveillance du territoire) che era stata costituita nel 1907. Nel 1992 viene creata la Direction du Renseignement militaire (Drm) e nel 2008 la Direction centrale du Renseignement intérieur (Drci) nata dalla fusione della Direction de la Surveillance du Territoire (Dst) e della Direction centrale du Renseignement généré-



Tutti i servizi relativi al *renseignement*⁴³, alla sicurezza e alla difesa sono in Francia posti sotto le autorità esecutive e dipendono a vario titolo oltre che dal Primo Ministro anche dal Ministero degli Interni e della Difesa (v. Dewerpe 1994, 26-35; Warusfel 2003; Forcade-Laurent 2005; Rodier 2006; Faure 2007, 70-81; Masson 2008, 9; Denécé 2008, 37; Melnik 2008, 31; Squarcini 2009 45-50; Sartre e Ferlet 2010, 165-175; Forcade 2010, 155-158; Krieger 2010, 355; Vadillo 2010, 189-196 ; Denécé 2011, 1-7; Denécé 2012, 392; Masson, 2012 1-22; Denécé 2013, 1-11).

raux (Drg o Rg) che era stata costituita nel 1944 e che si occupava della prevenzione della sicurezza interna.

⁴³Dipendono dal Ministero degli Interni la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale (Dggn) e la Direction centrale du renseignement intérieur (Dcri) nata nel 2008 nell'ambito della Direction générale de la police nationale (Dpgn) dalla fusione tra la Direction de la surveillance du Territoire (Dst) e della Direction centrale des renseignements généraux (Rg). La Direction centrale du renseignement intérieur (Dcri) ⁴³ ha un carattere particolare in quanto a differenza dei suoi omologhi degli altri Paesi, oltre ad avere competenze in ordine ai servizi di *intelligence* interni, svolge anche competenze di polizia giudiziaria.

Dipendono invece dal Ministero della Difesa la Direction de la Protection e de la sécurité de la defense (Dpsd) che ha come missione il controspionaggio, i servizi di *intelligence*, le azioni contro il terrorismo e contro le azioni sovversive che interessano la difesa nazionale, la Direction générale de la sécurité extérieure (Dgse), la Direction de renseignement militaire (Drm), organismo interamente responsabile del servizio di *intelligence* militare e di interesse militare di tutte le forze armate francesi.

Dipendono dal Ministero del Budget la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanière (Dnred), specializzata nella lotta contro le frodi e il Traitement de renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin), cellula francese della lotta antiriciclaggio, che dipende anche dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.



Nel 2008 il Libro bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale, raccogliendo le critiche e gli appelli della dottrina, aveva sottolineato la necessità di creare un fondamento giuridico coerente e a livello legislativo. Una prima risposta era giunta con legge di programmazione militare 2009-2014 n. 2009-928 del 29 luglio 2009 che per la prima volta aveva dato una definizione legale della nozione di “sicurezza nazionale” che ricopre anche la dimensione del *renseignement*. La legge aveva creato il *Conseil National du Renseignement* (Cettina 2011, 1-26), quale formazione specializzata del *Conseil de la Défense et de la sécurité nationale*⁴⁴, alle dipendenze della Presidenza della Repubblica il quale sovrintende su tutti i servizi sopra menzionati avendo come compito principale⁴⁵ quello di definire gli orientamenti strategici e le priorità in materia di *intelligence*⁴⁶.

⁴⁴ V. Décret del 24 dicembre 2009 che ha creato il Conseil de défense et de sécurité nationale (Cdsn) in sostituzione del Conseil de sécurité intérieure.

⁴⁵ Il *Conseil National du renseignement* è stato creato dall’art. 1 del decreto n. 2009-1657 del 24 dicembre 2009 che ha introdotto gli artt. R*1122-6- R*1122-7- R*1122-8 al Codice della difesa. Il *Conseil National du renseignement* definisce gli orientamenti strategici e le priorità in materia di servizi di *intelligence*. Stabilisce la pianificazione delle risorse umane e tecniche dei servizi specializzati di *intelligence*. Presieduto dal Presidente della Repubblica, è formato dal Primo Ministro dai ministri e dai direttori dei servizi specializzati dei servizi di *intelligence* e dal coordinatore nazionale dei servizi che consiglia il Presidente nell’ambito dei servizi di *intelligence*.

⁴⁶ Il decreto n. 2010-800 del 16 luglio 2010 ha infine creato l’*Academie de renseignement* un servizio posto direttamente sotto l’autorità del Primo Ministro che concorre alla formazione del personale dei servizi di *intelligence* posti sotto l’autorità dei ministri incaricati della sicurezza interna, della difesa, dell’economia e del budget, al rafforzamento dei legami in seno alla *communauté française du renseignement* e alla diffusione della cultura del *renseignement*.



Tuttavia la mancanza di una legislazione organica sui servizi di sicurezza aveva continuato ad alimentare numerose critiche.

L'esigenza di un maggiore controllo dei servizi di sicurezza era emerso anche dalle conclusioni del *Rapport* del 14 maggio 2013⁴⁷ della *Mission d'information* creata nel giugno 2012 in seno alla *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* dell'Assemblea Nazionale, il quale aveva auspicato la creazione di una autorità amministrativa indipendente la *Commission de contrôle des activités du renseignement* (Ccar) concepita sul modello di un'altra autorità amministrativa indipendente la *Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité* (Cncis) creata nel 1991. Il nuovo organismo avrebbe dovuto controllare i metodi di raccolta delle informazioni dei servizi di *intelligence* e vigilare sulla legalità del loro utilizzo in modo da evitare qualsiasi violazione dei diritti garantiti dalla Costituzione, dalla legge e dai trattati internazionali cui la Francia aderisce.

Anche il Presidente Hollande pochi giorni dopo, nel giugno 2013 al termine di una riunione del *Conseil National du Renseignement* aveva annunciato « une stratégie nationale » con « la modernisation des ressources humaines des services de renseignement, l'adaptation de leurs effectifs à leurs missions et leurs capacités techniques revêtiront un caractère prioritaire », manifestando la volontà di introdurre forme di controllo e valutazione dell'attività dei servizi.

⁴⁷ A.N., *Rapport d'Information*, depositato dalla *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* a conclusione dei lavori della *Mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, 13 maggio 2013, 66 e ss.



Dopo due anni di attesa il 24 luglio 2015 è stata approvata la legge ordinaria n. 2015-912⁴⁸ sui servizi di *intelligence*. La legge ha innanzitutto previsto un quadro normativo nell'ambito del quale i servizi di *intelligence* esistenti (Dgse - *Direction générale de la Sécurité extérieure*, Dgsi - *Direction générale de la Sécurité intérieure*, Dm - *Direction du Renseignement militaire*, Dnred *Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières*, Tracfin - *Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins*) sono autorizzati a ricorrere ad alcune tecniche di accesso alle informazioni. Tali tecniche in uso in ambito giudiziario sono state estese anche ai servizi di *intelligence*⁴⁹. La legge ha previsto che le tecniche che rischiano di arrecare grave pregiudizio alla vita privata possono essere impiegate secondo il criterio di proporzionalità e di sussidiarietà e che il loro utilizzo deve essere autorizzato dal Primo Ministro previo parere della *Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* (Cnctr) appositamente creata dalla legge.

La Cnctr ha preso il posto della *Commissione nazionale di controllo delle intercettazioni di sicurezza* (Cncis). È composta da 9 membri, di cui 4 magistrati (due membri del Consiglio di Stato e due della Corte di Cassazione), una personalità qualificata in materia di comunicazioni rappresentante di un'autorità di regolazione delle comunicazioni elettroniche e

⁴⁸ Il 24 luglio è stata promulgata anche la legge organica n. 2015-911 che ha regolato le modalità di nomina del Presidente della nuova commissione di controllo sul *renseignement*.

⁴⁹ Tra le disposizioni più contestate della legge la previsione del dispositivo di analisi automatica dei dati, le cosiddette «scatole nere» che i fornitori dell'accesso ad internet devono installare per la sorveglianza del traffico web di coloro che risultano avere comportamenti sospetti.



postali, e infine da due deputati e due senatori. Alla Commissione è stato attribuito un controllo preventivo sull'utilizzo delle tecniche di *intelligence*. Queste ultime possono essere utilizzate previa autorizzazione da parte del Primo Ministro rilasciata solo dopo che la Commissione abbia emanato un parere su richiesta del Ministro della Difesa, degli Interni, della Giustizia e dei ministri dell'Economia, Budget e dogane. La Commissione emana pareri anche su richiesta del Primo Ministro, dei Presidenti delle due Camere e della *Délégation parlementaire au renseignement* ed ogni anno redige un rapporto pubblico.

È proprio riguardo a quest'ultima che si deve in Francia la prima forma di controllo parlamentare sull'*intelligence*. La *Délégation parlementaire au renseignement* è stata creata dalla legge n. 2007-1443 del 9 ottobre 2007 che ha colmato una grave lacuna dell'ordinamento e messo fine ad un ritardo non più giustificabile sul piano del controllo parlamentare.

In particolare la legge ha introdotto l'art. 6 *nonies* all'ordinanza 58-1100 del 1958 sull'organizzazione delle assemblee parlamentari con il quale sono state definite la composizione e le competenze della delegazione parlamentare.

La *Délégation parlementaire au renseignement* è composta di otto membri, con una rappresentanza paritaria di senatori e di deputati. Degli otto membri, quattro ne fanno parte di diritto in qualità di Presidenti delle commissioni permanenti degli Affari della Sicurezza interna e della Difesa nazionale, mentre gli altri quattro sono scelti dai Presidenti delle due Camere in modo da garantire una rappresentanza pluralista. I due deputati che non sono membri di diritto sono nominati all'inizio di ogni legislatura mentre i due senatori che non sono membri di diritto vengono nominati ad ogni rinnovo parziale del Senato. La Presidenza della de-



legazione spetta alternativamente ad uno dei deputati e ad uno dei senatori che sono membri di diritto.

Inizialmente il compito della delegazione era solo quello di seguire il complesso delle attività e dei mezzi dei servizi specializzati posti sotto l'autorità dei Ministri incaricati della sicurezza interna, della difesa, dell'economia e del budget. Le competenze erano stabilite dal successivo par. III dell' art. 6 *nonies* in base al quale la delegazione aveva il compito di seguire l'attività generale e i mezzi dei servizi specializzati posti sotto l'autorità dei ministri incaricati della sicurezza interna, della difesa, dell'economia e del *budget*, i quali avrebbero fornito alla Delegazione le informazioni e gli elementi di valutazione relativi al *budget*, all'attività generale e all'organizzazione dei servizi segreti posti sotto la loro autorità. Tuttavia tutte queste informazioni non sarebbero potute vertere né sulle attività operative dei servizi, né sulle istruzioni date dai poteri pubblici, né sul loro finanziamento, né sugli scambi con i servizi stranieri o con gli organismi internazionali competenti nel campo dei servizi⁵⁰.

⁵⁰ I membri della delegazione sono autorizzati ad avere accesso alle informazioni protette, ai sensi dell'art. 413-9 del codice penale, dal segreto di stato (*secret défense*), tuttavia il paragrafo IV dell'art. 6-*nonies*, dopo aver stabilito un criterio generale di accesso, precisa l'esclusione del rilascio di dati la cui comunicazione potrebbe mettere in pericolo l'anonimato, la sicurezza o la vita di una persona nell'ambito o non dei servizi interessati oltre che le procedure specifiche per l'acquisizione delle informazioni. L'articolo precisa inoltre che i funzionari delle assemblee parlamentari designati per assistere i membri delle delegazioni devono essere autorizzati – nell'ambito di applicazione del segreto di stato ai sensi dell'art. 413-9 del codice penale – ad avere accesso alle stesse informazioni dei membri delle delegazione. Il paragrafo V dell'art. 6-*nonies* prescrive il criterio generale che i lavori della delegazione parlamentare sono coperti dal segreto di stato (*secret défense*) e che gli stessi membri e funzionari parlamentari sono tenuti al rispetto del segreto



Per adempiere ai propri compiti la delegazione poteva sentire il Primo Ministro, i Ministri e il Segretario generale della difesa nazionale, oltre che i direttori in servizio presso i servizi menzionati.

Nei primi anni di funzionamento della Delegazione, dottrina e commentatori non avevano mancato di sottolineare i limiti connessi alle competenze e alle possibilità di questa commissione (Lepri 2011, 206 ss.; Junghans 2008, 85 ss.) definendo la legge istitutiva del 2007 di «modeste ambizioni» (Lepri 2011, 210) non solo per i compiti assegnati alla commissione – che escludevano sostanzialmente incisivi poteri di controllo – (Cettina 2011, 24) ma anche per la stessa composizione (Lepri 2010, 210⁵¹) e per alcuni aspetti legati al supporto logistico.

Tali limiti emergevano anche dall'analisi dei primi Rapporti pubblici⁵² che mettevano in evidenza la complessità del rapporto tra le istanze

di stato per i fatti, atti o informazioni di cui essi vengono a conoscenza in tale ambito. Il paragrafo VI prevede poi che la delegazione presenti un rapporto pubblico annuale sul bilancio della propria attività senza alcun riferimento ad informazioni protette dal segreto di stato e che nell'ambito della propria attività, la delegazione possa inviare raccomandazioni e osservazioni al Presidente della Repubblica, al Primo Ministro trasmettendole anche al Presidente di ciascuna assemblea. Viene infine stabilito dal punto VII che la delegazione adotti un regolamento interno da sottoporre all'approvazione dell'ufficio di ciascuna assemblea.

⁵¹ «The presence of ex-officio members (namely, chairmen of the Law and Defence committee in the Senate and the National Assembly may rein in the activity of DPR. Those members give legitimacy to the committee but prevent it from working effectively due to their lack of availability and their overwhelming amount of work (and perhaps a lack of interest)».

⁵² Vedi A.N., *Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour les années 2008-2009*; A.N., *Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au ren-*



democratiche della rappresentanza parlamentare e il mondo del *renseignement*, fatto di un delicato equilibrio volto a scongiurare possibili reciproche diffidenze nel rilascio e nell'utilizzo di informazioni riservate (Lepri 2010, 210⁵³).

Nonostante l'importanza storica della creazione della Delegazione parlamentare sui servizi di sicurezza, quale primo tentativo di introdurre in Francia il controllo parlamentare in tale ambito, permaneva la necessità di compiere ulteriori passi verso un rafforzamento delle sue competenze (Grasset 2001, 63-66). Tale esigenza era peraltro emersa, da ultimo, dal *Livre blanc – Défense e Sécurité Nationale* presentato il 29 aprile 2013⁵⁴ nel quale era stata espressa la precisa volontà di rafforzare, insieme alla capacità strategica, di controllo e valutazione dell'Esecutivo sulle attività di *renseignement*, anche i poteri di controllo del Parlamento attraverso l'ampliamento del ruolo della delegazione parlamentare.

seignement pour le année 2010; A.N., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour le année 2011.

⁵³ La quale sottolinea che i primi due rapporti «failed to reveal anything new and passed by unnoticed».

⁵⁴ V. *Livre blanc – Défense e Sécurité Nationale*, 29 aprile 2013, 73: «Les activités de renseignement et les opérations secrètes grandissent en importance, dans un contexte stratégique marqué par le rôle accru d'acteurs non-étatiques. L'accroissement des moyens que ces évolutions imposent doit être accompagné de manière concomitante par un renforcement des capacités de pilotage stratégique et d'évaluation de l'exécutif sur le renseignement, et par l'extension du rôle de la délégation parlementaire au renseignement pour permettre au Parlement d'exercer dans ce domaine, conformément à la Constitution, son contrôle sur la politique du Gouvernement. Cette vigilance est indispensable pour maintenir et renforcer la légitimité d'une activité qui apporte une contribution croissante à la sécurité de la Nation».



A tentare di dare una risposta a questa necessità è intervenuta la legge n. 2013-1168 del 18 dicembre 2013 sulla programmazione militare per gli anni 2014-2019 che ha ampliato i compiti della *Délégation parlementaire au renseignement*.

L'art. 12 della legge ha infatti modificato l'art. 6-*nonies* dell'ordinanza n. 58-1100 sul funzionamento delle assemblee parlamentari introducendo importanti novità. Innanzitutto, esso ha previsto esplicitamente che la Delegazione eserciti il controllo parlamentare sull'azione del Governo in materia di *renseignement* e di valutazione delle politiche pubbliche in tale settore. In secondo luogo, l'art. 12 ha prescritto che per l'esercizio di queste competenze essa sia destinataria di tutte le informazioni utili allo svolgimento di questa funzione. Pertanto è stato previsto che essa venga informata sulla strategia nazionale dei servizi di sicurezza e sul piano nazionale di orientamento del *renseignement*; che sia destinataria di un rapporto annuale di sintesi esaustivo relativo ai crediti destinati ai servizi e di un rapporto annuale sull'attività dei servizi speciali di *renseignement* e di elementi di valutazione relativi all'attività generale e all'organizzazione dei servizi specializzati di *renseignement*. A tal fine la Delegazione può inoltre sollecitare al Primo Ministro la comunicazione di tutto o parte dei rapporti di ispezione dei servizi di sicurezza oltre che dei rapporti dei servizi di ispezione generale dei ministeri relativi ai servizi di sicurezza relativi alle loro competenze.

Permane nella nuova legislazione il limite sull'accesso ad alcune informazioni. Infatti l'art. 12 stabilisce che tutte queste informazioni di cui la Delegazione è destinataria non possono essere relative né ad operazioni in corso dei servizi, né sulle relative istruzioni date dai pubblici poteri, né sulle procedure, né sui metodi operativi, né sugli scambi con i



servizi stranieri o con gli organismi internazionali competenti nel settore dei servizi di sicurezza.

La legge del 2013 ha inoltre esteso il numero di soggetti che la Commissione può ascoltare. Non solo dunque il Primo Ministro, i ministri e il segretario generale della difesa e della sicurezza nazionale le Premier ministre, ma anche il coordinatore nazionale dei servizi di sicurezza, il direttore dell'Accademia del *renseignement* e i direttori in funzione dei servizi speciali di sicurezza⁵⁵ nonché i direttori di altre amministrazioni centrali che abbiano conoscenza delle attività dei servizi specializzati di sicurezza.

La legge ha infine previsto un collegamento con due autorità amministrative indipendenti: la Delegazione può infatti invitare i presidenti della Commissione consultiva sul segreto di Stato e della Commissione nazionale di controllo delle intercettazioni di sicurezza a presentare rapporti sulla propria attività.

Le competenze della Delegazione sono state ulteriormente ampliate dall'art. 21 della legge n. 2015-912 del 24 luglio 2015 sul *renseignement* che ha modificato il comma relativo al rapporto annuale e agli elementi di apprezzamento sull'attività dei servizi specializzati di sicurezza di cui la Delegazione è destinataria, includendovi anche il rapporto di quei servizi di sicurezza autorizzati dalla legge del 2015 a ricorrere ad alcune tecniche di raccolta delle informazioni. Ai sensi dell'art. 21 la Delegazione è anche destinataria delle osservazioni della Commissione nazionale

⁵⁵ I direttori di questi servizi possono farsi accompagnare dai collaboratori scelti in funzione dell'ordine del giorno della delegazione.



di controllo delle tecniche di *renseignement*, creata dalla legge in oggetto, che vengono inviate al Primo Ministro, oltre che delle presentazioni di elementi statistici che figurano nel rapporto di attività di tale Commissione.

Al tempo stesso è stata introdotta la possibilità per la Delegazione di adire per un parere la Commissione nazionale di controllo delle tecniche di *renseignement* e di sentire il Primo Ministro ogni sei mesi sull'applicazione delle disposizioni della legge n. 2015-912 du 24 juillet 2015 relativa al *renseignement* e tutte le persone specificatamente delegate dal Primo Ministro al rilascio delle autorizzazioni relative all'applicazione delle tecniche di raccolta delle informazioni. La legge del 2015 ha inoltre previsto che la Delegazione possa invitare il Presidente della Commissione nazionale di controllo delle tecniche di *renseignement* a presentargli il rapporto sulla propria attività. La legge ha confermato la possibilità di invitare anche la *Commission Consultative du secret de la défense nationale* a presentare rapporti sulla propria attività.

Attualmente la *Délégation parlementaire au renseignement* pubblica un rapporto ogni anno i cui contenuti sono segreti e i cui destinatari sono esclusivamente il Presidente della Repubblica, il Primo Ministro e i Presidenti delle due Assemblee. Nel corso di una riunione che si tiene all'Eliseo i membri della delegazione presentano i loro lavori e le loro conclusioni al Presidente della Repubblica. La *Délégation parlementaire au renseignement* pubblica poi anche un Rapporto pubblico annuale che dal 2014 costituisce ormai per prassi annualmente oggetto di dibattito in seduta pubblica all'Assemblea Nazionale.

Dall'analisi dei Rapporti della Delegazione emerge con chiarezza il rinnovato ruolo da essa assunto a livello parlamentare nell'ambito della



valutazione delle politiche di sicurezza e la funzione di raccordo e di proposta da essa esercitata⁵⁶.

Nei suoi rapporti la Delegazione invia raccomandazioni ai poteri pubblici e segue il recepimento delle raccomandazioni tenendone conto nella redazione del rapporto annuale successivo⁵⁷.

Come si evince da quanto suesposto il cammino intrapreso con ritardo e lentezza dalla Francia sul controllo parlamentare in materia di *intelligence*, ha subito negli ultimi anni un'accelerazione che ha allineato tale tipo di controllo agli altri strumenti per controllare ai sensi dell'art. 24 Cost. l'azione del Governo ed operare una valutazione delle politiche pubbliche in tali ambiti. Il bilancio può, da questo punto di vista, dirsi positivo.

Il progressivo ampliamento del controllo parlamentare sui servizi di *intelligence* nei termini sopra descritti, non ha comportato tuttavia l'attribuzione al Parlamento di una competenza e di un controllo in materia di segreto di Stato se non nel senso sopra ricordato. Sebbene infatti, nel 2013 siano state create le basi per un collegamento tra la delegazione parlamentare e l'organismo competente per il controllo sul segreto di

⁵⁶ A.N. Délégation parlementaire au renseignement, *Rapport relatif à l'activité de la Délégation Parlementaire au Renseignement pour l'année 2016*, 2 marzo 2017; *Rapport relatif à l'activité de la Délégation Parlementaire au Renseignement pour l'année 2015*, 25 febbraio 2016; *Rapport relatif à l'activité de la Délégation Parlementaire au Renseignement pour l'année 2014*, 18 dicembre 2014; *Rapport relatif à l'activité de la Délégation Parlementaire au Renseignement pour l'année 2013*, 16 aprile 2014.

⁵⁷ A.N. Délégation parlementaire au renseignement, *Rapport relatif à l'activité de la Délégation Parlementaire au Renseignement pour l'année 2016*, 2 marzo 2017, 14.



Stato questo non ha comportato un più consistente controllo da parte del Parlamento su di esso.

Alla luce di quanto suesposto appare evidente come emerga un quadro legato al *secret d'État* e ai servizi di *renseignement* in chiaroscuro.

Dall'analisi della normativa emerge un quadro complesso nel quale si evidenzia il pressoché totale dominio dell'Esecutivo – con un ruolo preminente del Primo Ministro e dei singoli ministeri – nella gestione e nella definizione delle regole relative al segreto di Stato e alla sua opponibilità in sede giurisdizionale con un lento ma continuo rafforzamento del controllo parlamentare, per ora limitato alle attività dei servizi di sicurezza ma che lentamente sta diventando veramente l'interfaccia tra potere Legislativo e potere Esecutivo.

4. Il Belgio e il *Comité permanent R*

Sempre in tema di servizi di sicurezza, dopo aver analizzato le caratteristiche del controllo parlamentare italiano e quello francese, merita soffermarsi sul modello belga che costituisce un *unicum* nel panorama comparato.

Il sistema attuale dei controlli sui servizi di sicurezza ha il suo fondamento legislativo nella legge del 18 luglio 1991, la *Loi Contrôle* (Legge organica di controllo dei servizi di polizia e di informazione e dell'organo di coordinamento per l'analisi della minaccia) che negli anni è stata più volte modificata.

La legge del 1991, frutto del lavoro di diverse commissioni d'inchiesta parlamentare, all'art. 1 ha creato un Comitato di controllo dei servizi di



polizia (*Comité permanent P*) e un Comitato di controllo sui servizi di informazione e di sicurezza (*Comité de Contrôle des services de renseignement et de sécurité – Comité permanent R*).

Il Comitato permanente R è un organo atipico che fino al 2015 dipendeva dal Senato ma che dipende ora, dopo l'ultima modifica della legge del 1991 conseguente alla revisione costituzionale del 2014⁵⁸ (Sciannella 2014, 1449-1472) dalla Camera dei Rappresentanti. Il Comitato permanente R è un organo collegiale composto di tre membri (e due supplenti per ogni membro) esterni alla Camera dei Rappresentanti, il presidente e due consiglieri⁵⁹, nominati per sei anni dalla Camera dei Rappresentanti stessa (fino al 2015 dal Senato), e il cui mandato è rinnovabile. Il Presidente deve essere obbligatoriamente un magistrato mentre per gli altri membri non è specificata la qualifica. Esso è assistito da un funzionario

⁵⁸ Cfr. legge del 14 dicembre 2015 (M.B. 24/12/2015) coordinata l'1 gennaio 2016. La modifica della legge che ha spostato la responsabilità del Comitato permanente R dal Senato alla Camera dei Rappresentanti è intervenuta in seguito alla revisione costituzionale del 2014 che ha riformato il bicameralismo belga, modificando in primo luogo la composizione del Senato e sottraendo ad esso diverse competenze quali il controllo sulla politica estera e la titolarità del potere d'inchiesta. La recente modifica del Regolamento del Senato entrato in vigore nel 2017 ha eliminato sia il Comitato permanente R tra gli organi che dipendono dal Senato, sia la *Commission chargée du suivi du Comité permanent R*, confluita nella *Commission du suivi du Comité P* alla Camera dei Rappresentanti ora denominata *Commissione chargée du suivi du Comité Permanent P et du Comité permanent R*. (art. 149 Regolamento Camera dei Rappresentanti).

⁵⁹ Ai sensi dell'art. 28 della legge del 1991 e successive modifiche i membri del Comitato permanente R non possono occupare alcun mandato pubblico elettivo, nessuna attività pubblica o privata che possa mettere in pericolo l'indipendenza o la dignità della funzione. Non possono essere membri né del Comitato permanente P né dei servizi di polizia né di un servizio di intelligence né dell'Ocam né di altro servizio di appoggio.



che assicura la segreteria delle riunioni del Comitato e vigila sulla protezione del segreto della documentazione e degli archivi e da uno staff amministrativo.

La legge ha assegnato al Comitato un duplice compito (v. Stans 2010, 373-387; Rapaille e J.Vanderborght 2010,122-133; Cools e P. Ponsaers 2010, 143-148; Van Laethem e Vanderborght 2012; Stans 2014). Il primo è quello di controllo esterno sui servizi di *intelligence* per la sicurezza interna ed esterna, ovvero sul servizio *Sûreté de l'État* (Vsse) e sul *Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées* (Sgrs)⁶⁰ e dopo il 2006 su l'*Organe de coordination pour l'analyse de la menace* (Ocam) e sui suoi servizi di appoggio militare. Sull'Ocam il controllo si estende solo agli obblighi di comunicazione di informazioni in materia di terrorismo e di estremismo. Il secondo è un controllo di legalità a tutela dei diritti umani.

Il controllo espletato dal Comitato permanente R è quindi volto sia alla verifica del rispetto delle leggi che regolano la materia sia alla verifica dell'efficacia e del coordinamento dei servizi di *intelligence*.

Ai sensi dell'art. 32 della legge del 1991, e successive modifiche, il *Comité permanent R* agisce d'ufficio o su richiesta della Camera dei Rappresentanti⁶¹, del Ministro competente o dell'autorità competente.

⁶⁰ I servizi di *intelligence* belgi sono stati disciplinati dalla legge organica del 30 novembre 1998 «des services de renseignement et de la sécurité» che ha definito i loro compiti. Essi ai sensi dell'art. 2 della legge, «dans l'exercice de leurs missions, ces services veillent au respect et contribuent à la protection des droits et libertés individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société».

⁶¹ Dopo l'ultima modidica della legge del 1991 al Senato è stato sottratto il potere di sollecitazione nei confronti del Comitato permanente R.



Nel suo interfacciarsi con il potere Legislativo ed Esecutivo il *Comité permanent R* può essere incaricato – su propria iniziativa o su richiesta della Camera dei Rappresentanti - di condurre inchieste⁶² nell’ambito del potere d’inchiesta parlamentare di cui, dopo la revisione del 2014, è titolare solo la Camera dei Rappresentanti. Può anche aprire un’inchiesta su denuncia di un cittadino o di un funzionario.

Merita sottolineare però che la legge nell’assegnare il compito di condurre indagini sul funzionamento, le direttive e le attività dei servizi di *intelligence* non ha attribuito ad esso alcun potere sanzionatorio in merito: il compito fondamentale rimane quello di segnalare eventuali illeciti al potere giudiziario.

Il *Comité permanent R* svolge inoltre un’importante funzione consultiva e può essere chiamato ad esprimere pareri su richiesta della Camera dei Rappresentanti o di un ministro competente su progetti di legge, decreti regi, circolari o ogni altro documento che esprima gli orientamenti politici di un ministro competente relativo al funzionamento dei servizi di informazione o dell’Organo di coordinamento per l’analisi della minaccia.

Inoltre assicura la presidenza e la segreteria dell’*Organe de recours en matière d’habilitations, d’attestations et d’avis de sécurité*⁶³.

⁶² Per svolgere le inchieste, a livello giudiziario e non, il Comitato permanente R si avvale di un efficiente *Service d’Enquêtes*.

⁶³ La legge dell’11 dicembre 1998 ha introdotto le classificazioni di sicurezza: *très secret, secret* e *confidentiel*. La legge ha anche introdotto le disposizioni relative al rilascio di autorizzazioni, attestazioni e pareri di sicurezza. Tale legge è stata modificata dalla legge del 27 maggio 2005.



Per svolgere le proprie funzioni il Comitato R e i membri dello staff amministrativo godono di un'*habilitation de sécurité* a livello *très secret*. I membri del Comitato sono tenuti alla riservatezza e al segreto (art. 66-bis, § 4 *Loi Contrôle*).

Affinché il Comitato permanente R possa svolgere la propria missione, i servizi di informazione e l'Organo di coordinamento per l'analisi della minaccia devono trasmettergli tutti i documenti relativi ai comportamenti dei membri dei servizi. Inoltre il Comitato permanente R può farsi trasmettere qualsiasi altro documento che ritenga necessario, anche se classificato, e può anche convocare, senza alcun pregiudizio delle competenze dell'autorità giudiziaria, tutte le persone che ritiene sia necessario sentire. A tal fine i membri dei servizi e dell'Ocam possono deporre anche su fatti coperti dal segreto professionale. Il Comitato permanente R può anche far citare i membri dei servizi sotto controllo di un ufficiale giudiziario e in questo caso gli agenti testimoniano sotto giuramento. Il Comitato può avvalersi della collaborazione di esperti e di interpreti oltre che dell'assistenza della polizia.

Ai sensi dell'art. 35 delle legge del 1991, il Comitato permanente R redige annualmente un rapporto generale sulla propria attività che deve contenere un resoconto generale delle attività svolte, conclusioni e proposte generali. Il Comitato permanente R redige anche dei rapporti specifici che non sempre sono resi pubblici in quanto contenenti informazioni coperte da segreto.

Fino alla riforma dei regolamenti parlamentari di Senato e Camera dei Rappresentanti del 2017 e del 2016, al Senato, l'interfaccia del Comitato permanente R era la *Commission sénatoriale du suivi du Comité permanent R*, creata con la riforma del 1999 della legge del 1991 dall'art. 66-bis



e incaricata di fare da supervisore del funzionamento del Comitato, di vegliare sul rispetto da parte del Comitato della legge istitutiva e del regolamento interno nonché del seguito delle attività del Comitato. Ora tale competenza con la modifica dell'art. 66bis della legge del 1991 è passata alla *Commission du suivi du Comité permanente P*⁶⁴ e du *Comité permanent R* della Camera dei Rappresentanti⁶⁵. Si tratta questa di una particolarità del sistema parlamentare di controlli belga sui servizi di *intelligence* che fa del « controleur » un « contrôlé » (Stans 2010, 383). Come a suo tempo la commissione senatoriale, la *Commissione du suivi* della Camera dei Rappresentanti è una commissione composta in modo che ogni gruppo politico sia rappresentato da almeno un membro⁶⁶ ed ha gli stessi compiti della vecchia commissione senatoriale, ovvero supervisionare il funzionamento dei due Comitati P e R, vigilare sul rispetto della legge del 1991 e dei regolamenti interni. Come la vecchia commissione senatoriale, essa non dispone di poteri di investigazione propri ma assicura solamente « le suivi » dei Comitati permanenti P e R. Essa può essere chiamata in causa da qualsiasi denuncia fatta da un membro di un Comitato permanente (art. 66-bis, § 3 *Loi Contrôle*) relativa a qualche loro disfunzionamento o relativa al non rispetto della legge o del regolamento interno.

⁶⁴ Il Comitato permanente P (*Comité permanent de contrôle des services de police*) è stato anch'esso creato dalla legge del 1991 *Loi contrôle* ed è sempre dipeso dalla Camera dei Rappresentanti. È un organo di controllo esterno sulla polizia.

⁶⁵ Cfr. art. 149 Regolamento della Camera dei Rappresentanti.

⁶⁶ Ai sensi dell'art. 149 Regolamento Camera dei Rappresentanti.



Una delle competenze fondamentali del *Comité permanent R* lo porta specificatamente ad interfacciarsi con il potere giudiziario.

Occorre innanzitutto precisare che l'art. 38 della legge del 1991 prevede un obbligo di collaborazione tra Comitato permanente R e autorità giudiziarie. Infatti, prescrive che il Procuratore generale e l'uditore generale inviino d'ufficio al Presidente del Comitato permanente R copia delle sentenze e dei decreti relativi ai crimini o delitti commessi dai membri dei servizi di informazioni o dell'Ocam e che al tempo stesso il procuratore del Re, il magistrato del lavoro, il procuratore federale o il procuratore generale presso la Corte di appello, a secondo dei casi, informino il Presidente del Comitato permanente R ogniqualvolta un'informativa o un'istruttoria per crimine o delitto venga aperta a carico di un membro dei servizi di sicurezza o dell'Ocam.

Tale obbligo d'informazione si estende anche alle richieste fatte dal Comitato permanente R al procuratore generale o all'uditore generale, di fornire copia di atti o di documenti relativi a procedimenti penali a carico di membri dei servizi di *intelligence* o dell'Ocam per crimini commessi nell'esercizio delle loro funzioni. Fa eccezione a questa regola il caso in cui il documento o l'informazione siano relativi ad un'indagine in corso: in tal caso la comunicazione può essere fatta solo d'accordo con il giudice istruttore.

Le relazioni con le autorità giudiziarie sono reciproche dal momento che anche il Comitato permanente R comunica le informazioni e i fatti all'autorità giudiziaria. Quando infatti il Comitato permanente R viene a conoscenza di illeciti nel corso di inchieste, i processi verbali di tali illeciti sono trasmessi all'autorità giudiziaria.



Il potere d'inchiesta del Comitato permanente R si estende anche alle sue competenze in materia giudiziaria dato che può essere incaricato dalle autorità giudiziarie di condurre inchieste su crimini e delitti di cui si sospetta si siano macchiati i membri dei servizi segreti controllati. Quando effettuano inchieste di polizia giudiziaria, il capo e i membri del servizio d'inchieste sono sottoposti alla sorveglianza del Procuratore generale presso la Corte di appello o del Procuratore federale (art. 39, 2 c. *Loi Contrôle*).

Le competenze del Comitato permanente R sono state ampliate con l'approvazione della legge del 4 febbraio 2010 M.R.D. (di modifica della legge del 30 novembre 1998 sui servizi di *intelligence*) sui metodi di raccolta dei dati da parte dei servizi di informazione e sicurezza. La legge del 2010 ha creato tre categorie di metodi di raccolta delle informazioni: i metodi ordinari (come l'osservazione di luoghi pubblici), i metodi specifici (raccolta di informazioni con strumenti tecnici) e i metodi eccezionali (come le intercettazioni telefoniche).

Nell'ambito dei controlli previsti dalla legge sui metodi di raccolta dati, al Comitato permanente R è stato assegnato un controllo *a posteriori* sui metodi « specifici ed eccezionali ». In questo specifico ambito il Comitato agisce infatti come un organo giurisdizionale.

Il Comitato permanente R può intervenire con questo controllo dal momento del rilascio delle autorizzazioni sull'utilizzo di tali metodi, al momento in cui i metodi vengono applicati e fino agli anni successivi.

Il Comitato è diventato in tal modo il consigliere delle giurisdizioni sulla legalità delle prove presentate dai servizi di *renseignement*. Il suo controllo oltre che sulla legalità delle decisioni concernenti metodi speci-



fici si estende anche al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Nello specifico il *Comité permanent R* provvede ad emanare un parere scritto all'autorità giuridiziarica sulla legittimità delle modalità con cui sono stati raccolti i dati inseriti nel dossier penale. Nell'ambito del processo penale, infatti la Camera di consiglio - ai sensi dell'art. 131-*bis* del *Code d'instruction criminelle* come modificato dall'art. 35 della legge M.R.D. - può, d'ufficio o su requisitoria del pubblico ministero, domandare al Comitato permanente R un parere scritto sulla legalità dei metodi di raccolta dei dati.

Il Comitato permanente R, per l'emanazione di pareri, può anche agire d'ufficio o può essere adito dalla *Commission de la protection de la vie privée*, in seguito a denuncia da parte di chiunque abbia un interesse personale e legittimo, sempre che la denuncia non sia manifestamente infondata.

Il Comitato può intervenire anche nel caso in cui la Commissione Bim (di cui si dirà di seguito) abbia sospeso l'utilizzazione di un metodo specifico o eccezionale per la loro illegalità e ne abbia interdetto l'utilizzo dei dati; oppure su richiesta di un ministro nell'ambito della procedura di emanazione del parere da parte della Commissione Bim (art. 18/10, § 3, *Loi Mdr*).

Il Comitato permanente R si pronuncia entro un mese e le sue decisioni di non dar luogo ad una denuncia debbono essere motivate. Le sue decisioni non sono suscettibili di ricorso.

Ai sensi dell'art. 43/6, § 1, se il Comitato permanente R constata che le decisioni relative ai metodi specifici o eccezionali di raccolta dei dati sono illegali, ne ordina la cessazione nel caso siano ancora in corso o se so-



no stati sospesi dalla Commissione Bim, ordina la cessazione dell'utilizzo dei dati raccolti e la loro distruzione. Al contrario, quanto il Comitato permanente R ritiene che un metodo specifico o eccezionale di raccolta dati è conforme alla legge in contrasto con la decisione della Commissione Bim che aveva ordinato il divieto di utilizzo dei dati così raccolti e la sospensione dei metodi utilizzati, il Comitato permanente R elimina il divieto e la sospensione con decisione motivata.

Il Comitato permanente R infine è autorizzato (art. 44-*bis*) a svolgere un controllo delle intercettazioni delle comunicazioni effettuate dal servizio di *intelligence* militare effettuate all'estero.

La legge Mrd del 2010 oltre ad aver esteso le competenze del Comitato Permanente R ha anche creato –per il controllo *a posteriori* sulla legalità dei metodi utilizzati dai servizi di *intelligence* – (con un nuovo articolo inserito nella legge del 1998, l'art. 43/1) un sistema di controllo *a priori* svolto dalla *Commission Bim*, ovvero la *Commission administrative chargée de la surveillance des méthodes spécifiques et exceptionnelles de recueil de données par les services de renseignement et de sécurité*.

La *Commission Bim* è composta da tre membri, che a differenza del Comitato permanente R sono tutti magistrati (il presidente deve avere la qualifica di *juge d'instruction*), nominati dal Re con decreto in Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Difesa e della Giustizia. Essa ha il compito di emanare pareri sull'applicazione di metodi specifici ed eccezionali. La *Commission Bim* il cui *budget* è fissato annualmente dalla Camera dei Rappresentanti esercita le sue funzioni in totale indipendenza e ha l'obbligo di redigere un regolamento interno. La *Commission Bim* delibera ogni volta che le «nécessités du service» lo esigano e ogni membro può richiedere una delibera. La *Commission Bim* esprime



normalmente pareri, *a priori*, sulla conformità dell'utilizzo di un determinato metodo. Il suo intervento ha carattere amministrativo mentre quello del Comitato R agisce come organo giurisdizionale. Essa ha sempre l'obbligo di trasmettere al Comitato permanente R le sue decisioni.

Alla luce di quanto suesposto è possibile affermare che il sistema dei controlli del modello belga, così come si è sviluppato attraverso l'evoluzione della normativa, rappresenta un singolare e potenzialmente efficace strumento di controllo che non è svolto direttamente dal Parlamento ma che viene regolarmente monitorato da esso con garanzia di imparzialità e competenza.

Questa affermazione trova conferma nell'analisi dei rapporti annuali redatti dal Comitato permanente R relativi alle attività svolte⁶⁷. La mole di informazioni in essi contenute, comprese le proposte di implementazione della legislazione, dimostrano non solo l'ampiezza dell'ambito di intervento costante e continuo ma la circolarità di tale controllo.

Tali caratteri sono stati, di fatto, anche confermati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale la quale in più di un'occasione⁶⁸ ha avuto modo di sottolineare come il sistema di controlli previsti dalla legge M.R.D. operi un sufficiente bilanciamento tra la protezione degli interessi fondamentali dello Stato e la protezione dei diritti fondamentali dell'individuo laddove anche il diritto alla difesa può soccombere « di

⁶⁷ Cfr. Comité permanent R, *Rapport d'activités 2012, 2013; Rapport d'activités 2013, 2014, Rapport d'activités 2014, 2015; Rapport d'activités 2015, 2016; Rapport d'activités 2016, 2017.*

⁶⁸ V. in particolare la decisione n. 145 del 22 settembre 2011.



fronte ad altri interessi fondamentali dello Stato la cui tutela richiede che alcune informazioni rimangano segrete » (Spada 2013, 135-145).

5. Conclusioni

Dall'analisi compiuta nelle pagine che precedono emerge quanto l'esperienza italiana, sebbene non priva di limiti, si presenti nel panorama comparato come quella in cui più compiutamente e in modo organico sono stati affrontati i profili relativi al controllo parlamentare in tema di segreto di Stato e di servizi per la sicurezza. Come infatti si legge nella Relazione annuale del Copasir 2017 uno dei maggiori pregi dell'attuale normativa è quella di aver «inserito il Parlamento nel perimetro della politica delle informazioni per la sicurezza nazionale»⁶⁹ dando vita ad un sistema integrato di rapporti reciproci con i diversi livelli di responsabilità nel settore dal quale ne è anche derivata la costruzione di una cultura del sistema dell'informazione e della sicurezza, «sistema che implica una rete, un'interconnessione ed un coordinamento tra i diversi attori, nel rispetto delle prerogative e competenze assegnate»⁷⁰ dove gli strumenti del controllo parlamentare sono oggetto di riflessione al fine di migliorare «di preservare e irrobustire il ruolo costituzionale di supervisore generale della legalità e dell'azione del comparto *intelligence*,

⁶⁹ Copasir, *Relazione annuale 2017*, 24 gennaio 2018, 27.

⁷⁰ Ivi.



riconosciuto ad un organo parlamentare dotato di una peculiare riserva di competenza»⁷¹.

Alla Francia va il merito di avere, negli ultimi anni, accelerato il passo nella direzione di più compiute riforme necessarie per adeguare la normativa in materia alle intervenute esigenze di controllo democratico. Il lento ma progressivo rafforzamento della Delegazione parlamentare per le informazioni di sicurezza ne è un felice esempio. Così il Parlamento a lungo rimasto ai margini delle dinamiche in tema di *intelligence* (e segreto di Stato) si trova oggi, più che in passato, a disporre di rinnovati mezzi di controllo per interagire con il Governo e con tutte le autorità amministrative coinvolte nei processi decisionali sulla sicurezza.

Infine l'esperienza belga. Sebbene limitata alle attività di *intelligence*, l'esperienza belga si distingue per l'efficace sistema di controlli che coniuga il controllo parlamentare con l'attività paragiurisdizionale del *Comité permanent R*: questo rappresenta, ad esempio, un valido modello cui anche altri ordinamenti potrebbero ispirarsi.

In generale in tutti e tre gli ordinamenti emerge la volontà di approfondimenti ulteriori della funzione di controllo parlamentare nell'ambito delle politiche sulla sicurezza al fine di renderlo maggiormente effettivo. E questo nella consapevolezza che la sfida dei parlamenti (Piciacchia 2017) del terzo millennio passa anche attraverso la loro capacità di porsi come interlocutori attivi nei processi decisionali riguardanti la sicurezza nazionale.

⁷¹ Ivi.



Bibliografia

AA.VV. (1997), *Secret et démocratie*, Paris: La documentation Française.

AA.VV. (1998), *Le secret et l'État*, Numero speciale del *Cahier de la fondation pour les études de defense*, 1998.

AA.VV. (2009), *Renseignement, médias et démocratie*, Paris: Ellipses.

Albertelli S., (2012), *Histoire des services secrets de la France libre: Le bras armé du général de Gaulle*, Paris: Nouveau Monde Édition.

Anzon Demmig, A. (2012), *La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 534-554.

Barile, P. (1987), *Democrazia e segreto in Italia*, Bologna: Istituto Carlo Cattaneo.

Belorgey, M. (2001), *L'État entre transparence et secret*, in *Pouvoirs*, n. 97, pp. 25-32.

Bredin, J.-D. (2001), *Secret, transparence et démocratie*, in *Pouvoirs*, n. 97 - *Transparence et secret*, pp. 5-15.

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

Cettina, N. (2011), *Antiterrorisme: un fragile coordination*, Centre Français de Recherche sur le Renseignement, *Note de Reflexion*, n. 9, pp. 1-26.

Chaltiel, F. (2011), *Le secret-défense devant le juge constitutionnel*, in *Les petites affiches*, 5 gennaio 2011, n. 4.

Cools, M., P. Ponsaers (2010), *Les « études de renseignements en Belgique : un état de la question provisoire*, in *Cahiers de la Sécurité*, INHESJ, juillet-septembre, 143-148



Cosquer, H. (2007), *Abus et détournements du secret défense*, Paris: L'Harmattan.

De Filio, G., (2018) *La presidenza del COPASIR deve andare all'opposizione. Ma chi è all'opposizione?*, in *laCostituzione.info*, 11 giugno.

Denécé, E.(2006), *Renseignement, démocratie et transparence*, Centre de recherche sur le renseignement, *Note de Réflexion* n. 2, pp. 1-4;

Denécé, E. (2008), *La révolution du reinsegnement*, in *Sécurité globale*, n. 4, 2008, pp. 37-49.

Denécé, E., (2011), *Le renseignement interieur*, Centre Français de Recherche sur le Renseignement, *Note de réflexion* n. 10, pp. 1-7.

Denécé, E., (2012), *Les services secrets francais, sont-ils nuls?*, prefazione di Michel Rocard, Paris: Ellipses, pp. 7-10.

Denécé, E. (2013), *Le contrôle et la coordination des activites de renseignement. Note à l'attention de la mission d'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Centre Français de Recherche sur le Renseignement, *Note de réflexion* n. 15, pp. 1-11.

Denécé, E., G. Arboit (2009), *Les études sur les renseignement en France*, Centre Française de Recherche sur le renseignement, *Rapport de recherche* n. 8.

Dewerpe, A. (1994), *Espion: Une anthropologie historique du secret d'État contemporain*, Paris: Gallimard.

Ducci, S. (2009), *The Italian parliamentary intelligence oversight committee: an analysis in the light of international legal standards and best practices*, Athens: Research Institute for European and American studies, pp. 1-34.

Faure, C. (2007), *Bref historique des services de renseignement et de sécurité français contemporains*, in *Revue historique des armées*, n. 247, pp. 70-81.



Ferrari, G. (1983), *L'avventura del "segreto" nell'Italia repubblicana tra gli anni '60 ed '80*, in AA.VV., *Il Segreto nella realtà giuridica italiana*, in Atti del Convegno nazionale, Roma 26-28 ottobre 1981, Padova: Cedam, pp. 23-94.

Forcade, O., S. Laurent (2005), *Secrets d'État: pouvoirs et renseignement dans le monde contemporaine*, Paris: Colin.

Forcade, O. (2007), *Considerations sur le renseignement, la défense nationale et l'État secret en France aux XIXe et XXe siècles*, in *Revue historiques des armées*, 247, 4-12.

Forcade, O. (2010), *Le siècle des « communauté de renseignement »*, in *Cahiers de la Sécurité*, n. 13, luglio-settembre 2010, pp. 155-158.

Franchini, M. (2014), *Alcune considerazioni sulle nuove competenze del comitato parlamentare per la sicurezza della repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1, pp. 1- 12.

Gambacurta S., (2008), *I controlli, il segreto di Stato e le classifiche di segretezza*, Sezione IV, *Il sindacato della Corte Costituzionale*, in G. Illuminati (cur.), *Nuovi profili del segreto di stato e dell'attività di intelligence*, Torino: Giappichelli, pp. 731-777.

Grasset, B. (2001), *Secrets défense*, in *Pouvoirs*, n. 97, *Trasparenze et secret*, pp. 63-66.

Guillaume, M. (1996), *Secret de la défense nationale et état de droit*, in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris : Dalloz.

Guillaume, M. (2001), *Parlement et secret*, in *Pouvoirs*, n. 97, pp. 67-84.

Haas, M., A. Maron (2011), *Illustration et défense du secret défense*, in *Droit pénal*, n. 12, pp. 36-37.

Illuminati, G. (cur.) (2010), *Nuovi profili del segreto di stato e dell'attività di intelligence*, Torino: Giappichelli.



Saggi

Irondelle, B., A. Malissard (2011) (a cura di O. Chopin), *Étudier le renseignement. État de l'art et perspectives de recherche*, Études de l'IRSE (Institut de Recherche Stratégique de l'École militaire), n. 9.

Junghans, P. (2008), *La nouvelle délégation parlementaire eu renseignement va-t-elle améliorer l'efficacité des services?*, in *Sécurité globale*, n. 4, pp. 85-96.

Krieger, W. (2010), *Services secrets. Une histoire des pharaons à la CIA*, Paris: CNRS Éditions.

Labriola, S. (1978), *Le informazioni per la sicurezza dello stato*, Milano: Giuffrè.

Labriola, S. (1989), *Segreto di Stato*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLI, Milano: Giuffrè, pp. 1031-1042.

Laurent, S. (2009), *L'État secret, les « services » et les faux-semblants du contrôle parlementaire*, in *Questions internationales*, n. 35, gennaio-febbraio – *Renseignement et services secrets*, pp. 37-44.

Laurent, S. (2010), *Les parlementaires face à l'État secret et au renseignement sous les IV^e et V^e République : de l'ignorance à la politisation*, in *Cahiers de la Sécurité*, n. 13, juillet-septembre, pp. 134-143.

Lepage, A. (2012), *Le secret de la défense nationale devant le Conseil constitutionnel*, in *La Semaine juridique*, Édition générale, 13 febbraio, n. 7, pp. 309-313.

Lepri, C. (2011), *Parliamentary and specialised oversight of security and intelligence agencies in France*, in Directorate-General for internal policies, Policy Department C – Citizens' rights and constitutional affairs, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, pp. 205-217.

Malvicini, M. (2016), *Sicurezza della Repubblica e forma di governo parlamentare. Il rapporto tra Presidente del Consiglio dei ministri e Copasir alla luce*



dei più recenti interventi legislativi (legge 11 dicembre 2015, n. 198), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 maggio.

Masson, M. (2008), *Les défi du renseignement militaire*, in *Sécurité globale*, n. 4, pp.9-18.

Masson, M. (2012), *La France et son renseignement, Apres la réorganisation, objectif: maturité*, Centre Français de Recherche sur le Renseignement, *Tribune libre*, n. 19, pp. 1-22.

Melnik, C. (2008), *De l'utilité et des limites historiques du renseignement*, in *Sécurité globale*, n. 4, pp. 31-36.

Morrone, A. (2010), *Il nomos del segreto di Stato*, in G. Illuminati (cur.), *Nuovi profili del segreto di stato e dell'attività di intelligence*, Torino: Giappichelli, pp. 3-52.

Mosca, C., S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini (2008), *I servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano: Giuffrè.

Nardone, C. (2008), *Il controllo parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di stato* in R. Dickmann, S. Staiano (cur.), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Milano: Giuffrè, pp. 375-415.

Orlandi R. (2012), *Una pervicace difesa del segreto di Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2327-2334.

Pace, A. (2009), *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124 del 2007*, in *Rivista AIC*, 9 febbraio.

Pace, A., (2012), *Sull'asserita applicabilità all'imputato dell'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato e sull'inesistenza dei "fatti eversivi" come autonoma fattispecie di reato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 526-533.



Saggi

Panzavolta, M. (2010), *Vecchio e nuovo nella disciplina processuale del segreto di Stato*, in G. Illuminati, (cur.), *Nuovi profili del segreto di stato e dell'attività di intelligence*, Torino: Giappichelli, pp.149-225.

Péan, P. (1986), *Sécret d'État: la France du secret, les secrets de la France*, Paris: Fayard, 1986.

Piciacchia, P. (2013), *Il segreto di Stato in Francia tra sicurezza nazionale e rispetto dello stato di diritto: un percorso evolutivo*, in A. Torre (cur.), *Costituzioni e sicurezza dello Stato. Scenari attuali e linee di tendenza*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 63-91.

Piciacchia, P. (2017), *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli: Jovene.

Pitruzzella, G. (1992), *Il Segreto, profili costituzionali* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXVIII.

Pupo, V. (2018), *Segreto di Stato e democrazia nell'Italia repubblicana*, Padova: Cedam, 2018.

Rapaille, G., Vanderborght, J.(2010), *L'herbe est toujours plus verte ailleurs. Sur le contrôle belge des services de renseignement et de sécurité*, in *Cahiers de la Sécurité*, INHESJ, juillet-septembre, pp. 122-133.

Rodier, A. (2006), *Services secrets, il faut savoir ce que l'on veut*, Centre Français de Recherche sur le renseignement, *Note de réflexion* n. 4.

Rodriquez, M. (1978), *Segreto di stato e servizi di sicurezza nella legge di riforma*, in *Diritto e società*, n. 1, pp. 165-182.

Rome, F. (2011), *Le Conseil constitutionnel et le secret défense: une décision mi figue, mi raison*, in *Recueil Dalloz*, 17 novembre, n. 40, 2721.

Rositani, M. (2006), *Il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di stato*, in V. Baldini (cur.), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli: Satura, pp. 195-207.



Sapienza, G. (2010), *La nuova disciplina del segreto di Stato: profili sostanziali*, in G. Illuminati (cur.), *Nuovi profili del segreto di stato e dell'attività di intelligence*, Torino: Giappichelli, pp. 126-148.

Sartre, P., Ferlet, P. (2010) *Le secret de la défense en France*, in *Etudes*, n. 2, pp. 165-175.

Scaccia, G. (2012), *Intelligence e segreto di Stato nella legge n. 133 del 2012*, in *Diritto e società*, n. 3, pp. 585-599.

Sciannella, L.G. (2014), *Il Federalizing Process belga e la sesta ondata di riforme istituzionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, pp. 1449-1472.

Spada, S. (2013), *L'applicazione della secretazione nello Stato belga alla luce della "loi relative aux méthodes de recueil de données par les services de renseignement et de la sécurité"*, A. Torre (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello stato*, Maggioli Editore, 2013, pp. 135-145.

Spataro, A. (2013), *Segreto di Stato e ricadute sulle indagini giudiziarie. Il caso Abu Omar*, in A. Torre (cur.), *Costituzioni e sicurezza dello stato*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 31-62.

Squarcini B. (2009) (intervista a), *Le mutations du renseignement intérieur français*, in *Questions internationales*, n. 35, gennaio-febbraio – *Renseignement et services secrets*, pp. 45-50.

Stans, D., (2010), *Le contrôle des services de renseignements belges : émergence d'une légitimité*, in *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, n. 3, pp. 373-387.

Stans, D. (2014), *Le Comité permanent R dans sa relation avec le Parlement et certains acteurs du pouvoir exécutif: cohérence ou incohérence*, Université de Liège, Département de science politique, 2014.

Thuillier, F. (2000), *L'Europe du secret, Mythes et réalité du renseignement politique interne*, Paris: La Documentation française.



Saggi

Vadillo, F. (2010), *Personnalisation et pratiques du pouvoir dans le monde du renseignement et de la sécurité: François de Grossouvre à l'Élysée: un chargé de missions auprès du Président de la République ?*, in *Revue Administrative*, n. 374, marzo-aprile, pp. 189-196.

Van Laethem, W., J. Vanderborght (2012), *Regards sur le contrôle*, Antwerpen: Intersertia, 2012.

Vedaschi, A. (2012), *Il segreto di Stato tra tradizione e innovazione: novità legislative e recenti evoluzioni giurisprudenziali in Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, pp. 978-1012.

Warusfel, B. (1994), *Structures et évolutions du renseignement en France*, in *Droit et Défense*, n. 94, pp. 26-35.

Warusfel, B. (1996), *Le contrôle du secret de la défense nationale: une exigence de l'État de droit*, in *Revue Droit et défense*, n. 4, pp. 23-32;

Warusfel, B. (2001), *Le secret de la Défense entre les exigences de l'État et les nécessité du droit*, in *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n. 199, mars, 1-11.

Warusfel, B. (2003) (a cura di), *Les renseignement français contemporaine – Aspects juridiques et politiques*, Paris: L'Harmattan.

Warusfel, B. (2005), *Vers un véritable jude du secret?*, in *Rapport de la Commission Consultative du Secret de la Défense Nationale*, Paris: La documentation Française.

Warusfel, B. (2010), *Renseignement et État de droit*, in *Cahiers de la Sécurité*, n. 13, juillet-septembre, pp.114-121.



Abstract

The Parliamentary Oversight on State Secret and Intelligence Facing Increasing Needs of Security of States, Between Open Problems and Perspectives: Experiences of Italy, France and Belgium

The essay focuses on the parliamentary oversight on state secret and intelligence in the light of some experiences such as the Italian, French and Belgian ones.

The issues of security and respect for democratic rules in the exercise of the Executive powers under state secret and intelligence are matters on which the legal systems are having to face more and more: they take political relevance just for the “sensitive” content of the inherent activities. Historically, the secret state and the activities of the security services have always been a prerogative of the Executive which had not only the monopoly of its use but also a total discretion in the definition of the rules relating to its use and its protection. Since some decades, however, all countries have revealed the need to guarantee full respect for the separation of powers and the rule of law through the provision of effective controls. The path towards an effective parliamentary control, however, has struggled to establish itself fully.

Keywords: Intelligence; state secret; parliamentary oversight; France; Italy; Belgium.