

# L'organizzazione ed il controllo parlamentare delle agenzie di intelligence europee: quali spazi per una cooperazione di intelligence comunitaria?

di Marco Schirripa

**Abstract:** The relationship between intelligence and law has always been in the balance between collaboration and opposition. Among the most significant points of connection, there are the organization of information agencies and the powers assigned to parliamentary control organisms also to protect the intelligence services themselves, which should not be thought of as a gray area of the law but, on the contrary, as an instrument of protection of national interests. The aim of the article is, therefore, to analyze the organization of the activities of the intelligence services in Italy, United Kingdom and France in order to compare the points of convergence and divergence and to understand the prospects for European cooperation. In an era characterized by ever-increasing complexity, intelligence activity represents a precious tool to understand the challenges related to the ongoing changes, the new logic of global power, economic and financial dynamics, and the need for transnational cooperation has become increasingly stringent.

**Keywords:** Information and Security Services; Intelligence; Security; Control mechanisms; European cooperation.

## 1. Introduzione

Il tema dell'intelligence e della sicurezza della Repubblica è recentemente tornato alla ribalta per via della guerra in Ucraina. Tale tragico evento potrebbe comportare una nuova organizzazione dell'architettura istituzionale in materia di intelligence e sicurezza così come è stato, in passato, a seguito della fine della Guerra Fredda e del crollo del muro di Berlino nel 1989 o dell'attentato alle Torri Gemelle del 2001. Eventi che hanno completamente mutato lo scenario della sicurezza internazionale.

La delicata materia inerente i sistemi di sicurezza va a toccare le arterie principali del cuore dello Stato. Essa infatti riguarda il bilanciamento tra beni giuridici come sicurezza e libertà, interesse nazionale e diritto alla riservatezza; presume un necessario inquadramento normativo ed un adeguato meccanismo di controlli proprio di un ordinamento democratico, prevede una complessa organizzazione che tenga conto, al contempo, del principio di separazione dei poteri e dell'efficienza amministrativa. Ha a che fare col concetto stesso di sovranità dello Stato.

È un argomento che si presta naturalmente alla comparazione poiché, la tutela della sicurezza, soprattutto nell'attuale mondo globalizzato, impone

interconnessioni sempre più strette con i Paesi esteri e con i loro complessi apparati di difesa.

Il tema della sicurezza e delle sue diverse declinazioni rappresenta, storicamente, una delle questioni più rilevanti del diritto e del costituzionalismo<sup>1</sup>.

La sicurezza è, infatti, un concetto in continua evoluzione che costituisce un elemento imprescindibile di ogni ordinamento giuridico ed è declinabile in plurime accezioni.

Nel presente contributo il focus sarà costituito dall'analisi e dalla comparazione del complesso apparato di attività di intelligence in Italia, in Francia e nel Regno Unito, per studiarne il quadro giuridico, i punti di convergenza, di dissonanza e le possibili prospettive di cooperazione europea.

La parola intelligence deriva dal latino *intelligere*, che significa «capire», «comprendere».

Essa, quale complesso di attività finalizzate alla sicurezza, è caratteristica propria di ogni entità territoriale od organizzazione di esseri umani ed è volta ad ottenere e proteggere informazioni, a difendere luoghi e documenti che possano arrecare danno alla sicurezza nazionale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il dibattito sulla sicurezza è copioso, nel tentativo di proporre una breve sintesi si rimanda ai seguenti testi di riferimento: P. Barile, *La pubblica sicurezza*, in ID. (a cura di), *La pubblica sicurezza*, Milano 1967; A. Baratta, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?* in M. Palma, S. Anastasia (a cura di), *La bilancia e la misura*, Milano, 2001; E. Castorina, *Diritto alla sicurezza, riserva di legge e principio di proporzionalità: le premesse per una democrazia europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, n.2, 2003; A. Casu, *Democrazia e sicurezza*, Rubbettino, 2005; G. Cerrina Feroni, G. Morbidelli, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, n.1/2008; A. D'Aloia, *La sicurezza tra i diritti*, in A.A.V.V., *Studi in Onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; G. de Vergottini, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019, pp. 65-85; M. Dogliani, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. Coco (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, Giuffrè, 2012, pp.1-10; T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in *forumcostituzionale.it*, 2006; T.F. Giupponi, *La sicurezza come valore fondamentale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n.2, pp. 233-259 e, dello stesso A., *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2008; B.J. Goold, L. Lazarus, *Security and Human Rights*, Bloomsbury Publishing, 2019; G. Itzcovich, *Sicurezza*, in C. Caruso, C. Valentini (a cura di) *Grammatica del costituzionalismo*, Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 157-172; C. Jean, *La politica di sicurezza dell'Italia*, in *Gnosis, Rivista italiana di intelligence*, n.4, 2014; C. Mosca, *La sicurezza come diritto di libertà*, Cedam, 2012; A. Pace, *La funzione di sicurezza nella legalità costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n.4, 2014, pp. 989-998 e, dello stesso A., *Libertà e sicurezza cinquant'anni dopo*, in *Diritto e società*, n.2, 2013, pp. 177-206; A. Panebianco (a cura di), *Democrazia e sicurezza. Società occidentali e violenza collettiva*, Il Mulino, 2021; G. Pistorio, *La sicurezza giuridica. Profili attuali di un problema antico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021; M. Rubechi, *Sicurezza, tutela dei diritti fondamentali e privacy: nuove esigenze, vecchie questioni (a un anno dagli attacchi di Parigi)*, in *Federalismi.it*, n.23, 2016; A. Sterpa, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; M. Valentini, *Sicurezza della Repubblica e democrazia costituzionale. Teoria generale e strategia di sicurezza nazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

<sup>2</sup> Cfr. <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/chi-siamo/la-nostra-storia.html>.

Va da sé che, spesso, le informazioni di tal genere sono ammantate dal velo della segretezza e della riservatezza ed occorrono poteri speciali sia per la loro raccolta che per la loro protezione.

Com'è facilmente intuibile, la storia dell'intelligence<sup>3</sup> è molto vasta e complessa e non può, per sua stessa natura, essere qui illustrata adeguatamente. Attraversa un arco temporale che va dal fondatore dell'Impero babilonese Hammurabi all'epoca contemporanea, passando per l'Impero Romano<sup>4</sup>, il Medioevo, le due guerre mondiali, solo per citare alcuni periodi storici particolarmente significativi per l'evoluzione dei servizi di sicurezza<sup>5</sup>.

Uno dei pionieri nell'elaborazione della teoria dell'intelligence fu, nel VI sec. a.C., il generale cinese Sun Tzu che, nel suo celebre libro *l'Arte della guerra*, dedica un intero paragrafo allo spionaggio, ritenuto un elemento imprescindibile nella conduzione delle guerre, sostenendo che la raccolta delle informazioni non debba essere il frutto di un'improvvisazione estemporanea ma il compito di un'attenta pianificazione.

Finanche nella Bibbia vi è più un passaggio sull'attività di raccolta delle informazioni: lo si riscontra nel Libro di Giosuè, al capitolo secondo, intitolato «*Spedizione delle spie a Gerico*», in cui il successore di Mosè manderà delle vere e proprie spie dentro Gerico per svelare i punti deboli della città da conquistare nella prima operazione militare nella Terra promessa.

La storia dei 'servizi segreti' è, dunque, antica quanto l'uomo, l'attività di ricerca ed elaborazione delle informazioni si sottrae alle categorie di spazio e tempo perché esiste dovunque e da sempre, senza contare che la gestione delle informazioni ha giocato un ruolo di primaria importanza nella stessa formazione degli Stati moderni.

La conoscenza, la raccolta, l'elaborazione e la protezione di informazioni hanno, infatti, costantemente rappresentato elementi vitali per la tenuta del sistema-Paese e per la salvaguardia della *salus rei publicae*.

Risulterebbe, chiaramente, eccessivo considerare le agenzie di intelligence come la garanzia della difesa assoluta della sicurezza dei cittadini ma, d'altro canto, in un'epoca di complessificazione e di interdipendenza, l'attività di intelligence – e la cooperazione transnazionale tra servizi di sicurezza – rappresenta uno strumento prezioso per affrontare le sfide legate ai cambiamenti in atto, alle nuove logiche di potere globale e alle dinamiche economiche e finanziarie.

L'attività di intelligence consiste in un vero e proprio processo informativo che, attraverso l'elaborazione delle notizie, dell'analisi dei dati,

---

<sup>3</sup> Per un'efficace sintesi sulla storia dell'intelligence vd. M. Caligiuri, *Intelligence*, Enc. Italiana, X Appendice, pp. 792. Vd. anche C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *I servizi di informazione e il segreto di stato (legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Giuffrè, Milano, 2008, pp.5-17.

<sup>4</sup> Si pensi ai cosiddetti "*agentes in rebus*" di cui disponeva Diocleziano.

<sup>5</sup> Sulla storia dell'evoluzione dei servizi di sicurezza vd. F. Dvornik, *Origins of Intelligence Services. The Ancient Near East, Persia, Greece, Rome, Byzantium, the Arab Muslim Empires, the Mongol Empire, China, Muscovy*, Rutgers University Press, 1974; D. Vecchioni, *Spie. Storia degli 007 dall'antichità all'era moderna*, Editoriale Olimpia, 2007; A. Giannuli, *Come funzionano i servizi segreti. Dalla traduzione dello spionaggio alle guerre non convenzionali del prossimo futuro*, Milano, II edizione, 2013; Limes, n.2/2014, *A che servono i Servizi*; D. Omand, *How Spies Think*, Penguin Books Ltd, 2020.

l'integrazione ed il coordinamento con gli elementi già posseduti, la comparazione e la valutazione, termina con l'utilizzo e l'eventuale diffusione delle informazioni ottenute.

Va subito sottolineato che, all'interno di un ordinamento democratico, l'abilitazione a svolgere operazioni d'intelligence può essere conferita unicamente tramite legge.

I rapporti tra intelligence e diritto<sup>6</sup> sono spesso caratterizzati da un'oscillazione tra cooperazione e conflitto dovuta al fatto che da un lato, vi è l'esigenza delle agenzie di informazione di prevedere i fenomeni, dall'altro la necessità della legge di regolarli.

Poiché costituisce interesse nazionale evitare queste frizioni, assume un peso straordinario la sfida di individuare un sistema di regole che sia un'efficace sintesi dei valori dell'ordinamento giuridico in gioco.

Tra i più significativi punti di raccordo tra intelligence e diritto, figurano l'organizzazione delle agenzie di informazione e i poteri assegnati agli organismi di controllo parlamentare anche a tutela degli stessi servizi di intelligence, che non vanno pensati come una zona d'ombra della legge ma, al contrario, quale strumento a 'servizio' della democrazia.

La sicurezza è una questione centrale nella società contemporanea ma va equilibrata con la garanzia dei valori costituzionali, tra cui spicca quello della libertà<sup>7</sup>.

Chiarire queste relazioni è un aspetto decisivo per le democrazie del XXI secolo.

In tutti i paesi democratici è profonda la consapevolezza del ruolo essenziale degli organismi di intelligence non solo per la stabilità politica ma anche, forse soprattutto, per quella economica. Oggi, infatti, ai rischi del

---

<sup>6</sup> Al riguardo vd. M. Caligiuri, *Intelligence e diritto. Il potere invisibile delle democrazie*, Rubbettino, 2021; C. Mosca, aa.vv., *op.cit.*, pp.27-29; *The Oxford handbook of national security intelligence*, ed. L.K. Johnson, Oxford-New York 2010; D. Cole, F. Fabbrini, A. Vidaschi (a cura di), *Secrecy, National Security and the Vindication of Constitutional Law*, Edward Elgar Publishing, 2013; T.F. Giupponi, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2007; U. Gori, L. Martino, *Intelligence e interesse nazionale*, Aracne, 2015; G. Illuminati (a cura di), *Nuovi profili del segreto di stato e dell'attività di intelligence*, Giappichelli, 2011; *OSCE Guidebook Intelligence-Led Policing*, Vienna, June 2017, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/3/327476.pdf>.

<sup>7</sup> Come sottolineato da M. Minniti, *Sicurezza è libertà. Terrorismo e immigrazione: contro la fabbrica della paura*, Milano, 2018, p. 13: «uno scambio tra sicurezza e libertà non è possibile». Sul tema vd. G. de Vergottini, *La difficile convivenza tra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 111, 2004, pp. 1185-1211; J.J. Fernández Rodríguez (coord.), *Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Tirant lo Blanch, 2020.

terrorismo<sup>8</sup>, si aggiungono i rischi derivanti dalla spietata concorrenza sui mercati globali<sup>9</sup>.

## 2. La comunità di intelligence del Regno Unito e l'esperienza dei *Five Eyes*

Una comparazione tra i sistemi di informazione e sicurezza, non può che partire dall'analisi dell'esperienza britannica<sup>10</sup>, il Regno Unito, infatti, vanta l'organizzazione di intelligence tra le più consolidate nel tempo. Essa affonda le sue radici agli inizi del Novecento, quando il Primo ministro Herbert Asquith, preoccupato dalle ambizioni imperiali della Germania che minacciavano l'impero britannico, ordinò al *Committee of Imperial Defence* di istituire il *Secret Service Bureau* nel luglio del 1909<sup>11</sup>.

Al giorno d'oggi, il comparto intelligence del Regno Unito può essere inquadrato come un insieme di diversi organismi, costituito da tre Agenzie (il *Secret Intelligence Service* o *MI6*, il *Security Service* o *MI5*, e il *Government Communications Headquarters, GCHQ*) coadiuvate da altri organismi quali la *Defence Intelligence* (DI), il *Joint Intelligence Committee* (JIC) e il *Joint Terrorism Analysis Centre* (JTAC)<sup>12</sup>. Tale organizzazione operativa è coordinata dalla *Central Intelligence Machinery*.

Per quanto attiene l'impianto normativo che disciplina l'attività degli organismi di intelligence, esso è da ricondurre in particolare a tre

---

<sup>8</sup> Su terrorismo e costituzionalismo si rimanda a C. Bassu, *Terrorismo e costituzionalismo. Percorsi comparati*, Giappichelli, Torino, 2010; P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, il Mulino, 2006; G. de Vergottini, *Terrorismo internazionale e sfide alla democrazia*, in *Lo Stato*, 8/2107, 11 ss.; G. De Minico, *Costituzione, Emergenza e Terrorismo*, Jovene, 2016; L. Lorello, *Il dilemma sicurezza vs. libertà al tempo del terrorismo internazionale*, in *Democrazia & Sicurezza*, anno VII, n. 1, 2017, pp. 3-35; A. Vidaschi, *Privacy versus Security: Regulating Data Collection and Retention in Europe*, in B.J. Goold and L. Lazarus (eds.), *Security and Human Rights*, 2nd ed., Oxford, Hart Publishing, 2019, pp. 275-296.

<sup>9</sup> Sul punto vd., da ultimo, M. Caligiuri, E. Fiora, R. Pollari, L. Rucco, *Intelligence finanziaria*, Rubettino, 2022.

<sup>10</sup> *Ex plurimis*, si rimanda a G. Filindassi, *L'intelligence nel Regno Unito tra evoluzione e continuità*, in *Analytica for intelligence and security studies*, aprile 2021 (<https://www.analyticaintelligenceandsecurity.it/wp-content/uploads/Filandassi-Servizi-Segreti-britannici.pdf>). S. Bonino, *Sicurezza e intelligence nel Regno Unito del Novecento*, Rubbettino, 2020; Camera dei Deputati, XVII Legislatura, *I servizi di intelligence in Europa, Regno Unito*, 8 marzo 2018, su [https://www.camera.it/leg17/465?tema=i\\_servizi\\_di\\_intelligence\\_in\\_europa](https://www.camera.it/leg17/465?tema=i_servizi_di_intelligence_in_europa); P.H.J. Davies, *Intelligence and Government in Britain and the United States: a comparative perspective*, Volume 1 e 2, Praeger, 2012; L. Lustgarten, I. Leigh, *In from the cold National Security and Parliamentary Democracy*, Clarendon Press, Oxford, 1994; A. Montagnese, C. Neri, *L'evoluzione della sicurezza nazionale italiana*, 2 Marzo 2016, in [www.sicurezzanazionale.gov.it](http://www.sicurezzanazionale.gov.it), pp. 36-40.

<sup>11</sup> Per approfondire i profili storici del sistema di intelligence del Regno Unito si rimanda al sito <https://www.sis.gov.uk/our-history.html>.

<sup>12</sup> Cfr. Cabinet Office, *The composition of the UK's intelligence machinery*, London, 19 novembre 2010, <https://www.gov.uk/government/publications/national-intelligence-machinery> (ultimo accesso 31 marzo 2022) e *Per Aspera ad Veritatem*, n. 1, *L'Organizzazione Centrale dell'Intelligence Britannica*, in *Gnosis, Rivista italiana di intelligence*, su <http://gnosis.aisi.gov.it/sito/Rivista1.nsf/servnavig/16>.

disposizioni legislative: il *Security Service Act* del 1989, l'*Intelligence Services Act* del 1994 e il *Regulation of Investigatory Powers Act* (RIPA) del 2000. Ad esse vanno aggiunti il *Justice and Security Act* del 2013 ed il più recente *Investigatory Powers Act* del 2016.

Il *Secret Intelligence Service* (SIS)<sup>13</sup>, nato come sezione esteri del *Secret Service Bureau* nel 1909<sup>14</sup> e più conosciuto sotto il nome di MI6 (*Military Intelligence*, sezione 6), è l'agenzia di spionaggio per l'estero dipendente dal *Secretary of State for Foreign, Commonwealth and Development Affairs* (il Ministro degli Esteri britannico), i suoi principali obiettivi, elencati sul suo sito ufficiale<sup>15</sup>, consistono nel: «*stopping terrorism, disrupting the activity of hostile states, and giving the UK a cyber advantage*». Le attività volte al perseguimento di tali obiettivi sono «*underpinned by the values that define the UK*»<sup>16</sup>.

Le funzioni del MI6 sono definite nel dettaglio all'interno dell'*Intelligence Services Act* del 1994<sup>17</sup>, un documento snello composto da 12 articoli e 4 allegati che formalizza ufficialmente l'MI6, il suo ruolo e la cornice legislativa dentro la quale deve agire. All'art.1 del suddetto atto legislativo si apprende che i compiti dell'agenzia sono: «*obtain and provide information relating to the actions or intentions of persons outside the British Islands; and to perform other tasks relating to the actions or intentions of such persons. The functions of the Intelligence Service shall be exercisable only in the interests of national security, with particular reference to the defense and foreign policies of Her Majesty's Government in the United Kingdom; or in the interests of the economic well-being of the United Kingdom; or in support of the prevention or detection of serious crimes*».

Il *Security Service*<sup>18</sup>, noto anche come MI5 (*Military Intelligence*, sezione 5), differisce dal MI6 per il campo d'azione. Fondato anch'esso nel 1909 come sezione interna del *Secret Service Bureau*, è alle dipendenze dell'*Home Secretary* (il Ministro degli Interni nel Regno Unito) che è di fatto responsabile dell'operato dell'Agenzia di fronte al Parlamento nazionale.

L'MI5<sup>19</sup> è l'agenzia di intelligence competente per la sicurezza interna e il controspionaggio, si occupa della protezione dalle minacce alla sicurezza nazionale (sia nei riguardi della democrazia parlamentare, sia in

---

<sup>13</sup> Il SIS ha sede a Londra, presso Vauxhall Cross, il suo attuale direttore è Richard Moore.

<sup>14</sup> A inizio Novecento Sir George Mansfield Smith-Cumming, primo direttore dei servizi segreti britannici per l'estero, era solito firmare i documenti dell'intelligence di Sua Maestà con una "C" verde. Da allora la "C", che stava per Cumming ma oggi sta per *chief*, cioè capo, è la firma del direttore di quello che oggi è il Secret Intelligence Service (SIS), anche noto come MI6.

<sup>15</sup> Cfr. <https://www.sis.gov.uk/>.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Cfr. J. Wadham, *The Intelligence Services Act 1994*, in *The Modern Law Review*, vol. 57, n.6, pp. 916-927. Per la visione del documento si rimanda a [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/13/pdfs/ukpga\\_19940013\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/13/pdfs/ukpga_19940013_en.pdf).

<sup>18</sup> Il *Security Service* ha sede a Londra, presso la Thames House, il suo attuale direttore è Ken McCallum. Il suo sito ufficiale è <https://www.mi5.gov.uk/>.

<sup>19</sup> Per un approfondimento sulla storia del MI5, dalla sua fondazione da parte del capitano Kell dell'esercito britannico nell'ottobre 1909 per sradicare "le spie del Kaiser", fino al suo ruolo attuale, vd. C. Andrew, *The Defence of the Realm: The Authorized History of MI5*, Allen Lane, 2009.

relazione agli interessi economici britannici) e della lotta ai crimini gravi, al terrorismo e allo spionaggio nel Regno Unito. Si distingue dall'MI6 anche per l'atto che disciplina il suo operato: si tratta del *Security Service Act* del 1989<sup>20</sup>, che all'art.1 scolpisce le funzioni del MI5 come segue: «*The function of the Service shall be the protection of national security and, in particular, its protection against threats from espionage, terrorism and sabotage, from the activities of agents of foreign powers and from actions intended to overthrow or undermine parliamentary democracy by political, industrial or violent means. It shall also be the function of the Service to safeguard the economic well-being of the United Kingdom against threats posed by the actions or intentions of persons outside the British Islands*».

La scelta di costituire due agenzie di intelligence a competenza generale e di differenziarne le funzioni per ambito territoriale è condivisa, come si vedrà, anche da Francia e Italia.

La terza agenzia è il *Government Communications Headquarters* (GCHQ)<sup>21</sup>, nata come *British Signals Intelligence* nell'agosto del 1914<sup>22</sup>, durante la Prima Guerra Mondiale, al fine di istituire un organo deputato all'intercettazione e decriptazione dei messaggi radio delle forze nemiche.

Il GCHQ è specializzato, quindi, nell'utilizzo delle nuove tecnologie e nel campo della *cybersecurity*, ambito in cui è coadiuvato dal *National Cyber Security Center* (NCSC)<sup>23</sup>, il braccio per la sicurezza informatica del GCHQ creato nel 2016.

Il GCHQ è responsabile principalmente della raccolta e dell'analisi di materiale SIGINT<sup>24</sup> (*Signals Intelligence*) collaborando con gli altri organismi (in particolare con il *Security Service*) a supporto delle decisioni governative negli ambiti della sicurezza nazionale

Le sue *mission areas* sono: *Counter Terrorism, la Cyber Security, Strategic Advantage, Serious and Organised Crime, Support to Defence*<sup>25</sup>.

Come l'MI6, anche il GCHQ è disciplinato dall'*Intelligence Services Act* del 1994 (artt.3 e 4) ed è anch'esso dipendente dal *Secretary of State for*

---

<sup>20</sup> Cfr. I. Leigh, L. Lustgarten, *The Security Service Act 1989*, in *The Modern Law Review*, vol. 52, n.6, 1989, pp. 801-836. Il documento è consultabile su <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/5/contents>.

<sup>21</sup> Il *Government Communications Headquarters* ha sede a Cheltenham e l'attuale Direttore è Jeremy Fleming. Il suo sito ufficiale è <https://www.gchq.gov.uk/>.

<sup>22</sup> Per un approfondimento sulla storia del GCHQ cfr. <https://www.gchq.gov.uk/section/history/our-origins-and-wwi>. Alastair Denniston è stato il primo capo del GCHQ in servizio dal 1919 al 1942.

<sup>23</sup> Per maggiori informazioni sulla *National Cyber Security Strategy* britannica, vd. *House of Commons Committee of Public Accounts. Cyber security in the UK. Ninety-Ninth Report of Session 2017-19*, consultabile su <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubacc/1745/1745.pdf>.

<sup>24</sup> Esistono diversi tipi di raccolta di informazione da parte dei servizi di intelligence che vengono distinti con delle sigle: OSINT, IMINT, SIGINT, HUMINT e MASINT. La SIGINT (*Signals Intelligence*) è l'attività di raccolta di informazioni attraverso l'intercettazione e l'analisi di segnali, sia emessi tra persone (come le comunicazioni radio) che tra macchine (segnali elettronici). Di fatto è l'intercettazione delle comunicazioni.

<sup>25</sup> Cfr. <https://www.gchq.gov.uk/>.

*Foreign, Commonwealth and Development Affairs*, che ne risponde davanti al Parlamento.

Oltre a fornire informazioni SIGINT, il GCHQ assicura assistenza e consulenza ai Dipartimenti Governativi e alle Forze Armate sulla sicurezza delle loro comunicazioni e informazioni sui sistemi tecnologici.

Tutti e tre i servizi sono posti sotto la formale direzione del *Joint Intelligence Committee* (JIC), comitato interno al *Cabinet Office* con compiti di coordinamento delle attività preordinate alla sicurezza nazionale.

Un altro organo fondamentale della complessa macchina di intelligence britannica è la *Defense Intelligence* (DI)<sup>26</sup>. Pur non essendo un'Agenzia, in quanto parte integrante del *Ministry of Defence* (MoD), tale ente svolge un ruolo fondamentale nella tutela della sicurezza nazionale.

Nata nel 1964 dalla fusione della *Naval Intelligence*, della *Military Intelligence* e della *Air Intelligence* presenti all'interno del Ministero della Difesa, è specializzata in intelligence militare, collabora a stretto contatto con le altre tre Agenzie e fornisce informazioni in ambito di proliferazione e controllo degli armamenti in base alle disposizioni inserite nel *Regulation of Investigatory Powers Act* del 2000<sup>27</sup> e dell'*Investigatory Powers Act* del 2016<sup>28</sup>.

La DI si differenzia dalle tre Agenzie su citate, oltre che per il Ministero di riferimento, anche sotto il profilo del finanziamento. Mentre MI6, MI6 e GCHQ sono finanziati tramite il *Single Intelligence Account* (SIA)<sup>29</sup> - uno specifico capitolo di spesa del bilancio statale - la DI è a carico del bilancio del Ministero della Difesa.

Per completare il quadro dell'organizzazione operativa dell'intelligence britannica occorre citare anche il *Joint Terrorism Analysis Centre* (JTAC), una struttura creata nel 2003 per far fronte alle minacce terroristiche. Il JTAC è inquadrabile come struttura *joint* poiché è composta dal personale delle tre agenzie, della DI, della polizia, dei Ministeri della Difesa, degli Interni e degli Esteri ed ha la sua sede a Thames House, a Londra, presso il quartier generale dell'MI5 con cui si coordina costantemente. Il capo del JTAC è, infatti, responsabile nei confronti del direttore generale dell'MI5, che a sua volta riferisce al *Joint Intelligence Committee* sulle attività del JTAC<sup>30</sup>.

Inquadrata la complessa componente operativa dell'intelligence britannica, è necessario focalizzare l'altrettanto articolata *Central Intelligence Machinery*, composta dal *Joint Intelligence Committee* (JIC), dalla *Joint Intelligence Organisation* (JIO) - formata dall'*Assessment Staffe* dal *Professional Head of Intelligence Assessment* (PHIA) - e dal *National Security Council* (NSC).

---

<sup>26</sup> Il motto della DI è *'Quaesitum est scire'*. Vd. <https://www.gov.uk/government/groups/defence-intelligence>.

<sup>27</sup> Vd. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/23/contents>.

<sup>28</sup> Vd. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/25/contents/enacted>.

<sup>29</sup> Per visionare il Bilancio delle Agenzie di Sicurezza e Intelligence 2019-2020, vd. *Security and Intelligence Agencies Financial Statement 2019-20 (For the year ended 31 March 2020) Presented to the House of Commons pursuant to Section 6(4) of the Government Resources and Accounts Act 2000*, su <https://www.gov.uk/government/publications/security-and-intelligence-agencies-financial-statement-2019-2020>.

<sup>30</sup> Cfr. <https://www.mi5.gov.uk/joint-terrorism-analysis-centre>.

Il *Joint Intelligence Committee* (JIC)<sup>31</sup>, istituito nel 1936, è un organo governativo interministeriale, ed inserito all'interno del *Cabinet Office*<sup>32</sup>, responsabile di coordinare e supervisionare le diverse agenzie di intelligence nonché di comunicare le diverse priorità e i risultati ottenuti al Primo Ministro e al Governo<sup>33</sup>. L'istituzione di un organo di raccordo e coordinamento dell'attività informativa è condivisa anche da Francia e Italia, al fine di imprimere una direzione unitaria ai servizi di informazione.

I membri permanenti del JIC sono alti funzionari del *Cabinet Office*, tra cui il presidente del JIC, il capo del personale addetto alle valutazioni e il *National Security Adviser*, nonché i dirigenti rappresentanti dei principali ministeri, tra i quali il Ministero degli Esteri, il Ministero della Difesa, il Ministero dell'Interno e i capi di GCHQ, SIS e MI5. Altri reparti partecipano in caso di necessità.

La *Joint Intelligence Organisation* (JIO), supporta il lavoro del JIC, è una struttura di raccordo e coordinamento che analizza le informazioni raccolte dalle agenzie e la presenta ai ministri per consentire un'efficace elaborazione delle politiche di sicurezza. Figura chiave della JIO, nonché vertice della *Intelligence Analysis Profession*, è il *Professional Head of Intelligence Assessment* (PHIA)<sup>34</sup>, istituito nel 2005 al fine di ottimizzare l'*intelligence analysis* britannica.

La gestione strategica della politica di intelligence, la coordinazione e l'integrazione delle informazioni acquisite, sono nelle mani del *National Security Adviser* che dirige il *National Security Council* (NSC)<sup>35</sup>, organo interministeriale creato dal Governo Cameron nel 2010, all'interno del quale si conduce la discussione collettiva degli obiettivi del governo per la sicurezza nazionale e del modo migliore per realizzarli. Il *National Security Adviser* ha, quindi, il ruolo di consigliare il Primo Ministro per quanto riguarda la sicurezza nazionale e di guidare il NSC di cui è segretario. È, inoltre, il principale responsabile del *Single Intelligence Account*. È interessante notare come la designazione di una figura che coadiuvi il Capo dell'Esecutivo nel delicato comparto dell'intelligence sia presente anche in Francia e Italia, configurando una vera e propria tendenza europea.

La principale funzione degli organismi della *Central Intelligence Machinery* può essere sintetizzata nell'essere camere di compensazione tra decisore e strutture burocratiche, cabine di regia in cui le figure partecipanti riuniscono visione, programmazione, coordinamento e azione concreta nel campo dell'intelligence<sup>36</sup>, coltivando una relazione costante ed efficace con gli organi governativi e politici.

---

<sup>31</sup> Per un approfondimento sulla storia e le funzioni del JIC, vd. M. S. Goodman, *The Official History of the Joint Intelligence Committee: Volume I: From the Approach of the Second World War to the Suez Crisis*, Routledge, 2015.

<sup>32</sup> Vd. <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about>.

<sup>33</sup> Vd. <https://www.gov.uk/government/groups/joint-intelligence-committee>.

<sup>34</sup> Vd. <https://www.gov.uk/government/groups/joint-intelligence-organisation>.

<sup>35</sup> Il *National Security Council* è guidato da Stephen Lovegrove, attuale *National Security Adviser*. La *Joint Intelligence Organisation* è diretta da Simon Gass, presidente del *Joint Intelligence Committee*. Sia il *National Security Council* che la *Joint Intelligence Organization* hanno sede a Londra.

<sup>36</sup> Cfr. <https://www.gov.uk/government/organisations/national-security/about>.

Essendo il Regno Unito una monarchia costituzionale parlamentare, il sistema di intelligence britannico è sottoposto ad un controllo da parte del Parlamento. L'organo deputato a tale ruolo è l'*Intelligence and Security Committee* (ISC)<sup>37</sup>.

L'ISC ha, dunque, la responsabilità della supervisione della comunità di intelligence del Regno Unito<sup>38</sup>. Il comitato è stato originariamente istituito dall'*Intelligence Services Act* del 1994 (art. 10; *schedule 3*) ed è stato riformato, dal *Justice and Security Act* del 2013<sup>39</sup> che ne ha rafforzato i poteri, trasformando l'ISC in comitato parlamentare ed estendendo le sue competenze di supervisione, oltre che all'operato delle tre agenzie MI5, MI6, GCHQ, anche al controllo sull'attività del *Joint Intelligence Committee*.

L'*Intelligence and Security Committee* è composto da 9 parlamentari provenienti sia dalla *House of Lords* che dalla *House of Commons* e nominati dal Primo Ministro, in consultazione con il leader dell'opposizione, per esaminare la politica, l'amministrazione e la spesa dell'intelligence e delle agenzie di sicurezza. Il Presidente dell'ISC è eletto dai suoi membri<sup>40</sup>.

I membri dell'ISC sono soggetti alla sezione 1(1)(b) dell'*Official Secrets Act* del 1989<sup>41</sup>: «*A person who is or has been— (a) a member of the security and intelligence services; or (b) a person notified that he is subject to the provisions of this subsection, is guilty of an offence if without lawful authority he discloses any information, document or other article relating to security or intelligence which is or has been in his possession by virtue of his position as a member of any of those services or in the course of his work while the notification is or was in force*».

Come previsto dal *Justice and Security Act* del 2013, l'ISC è tenuto a produrre una relazione annuale al Parlamento sull'esercizio delle sue funzioni<sup>42</sup>. Tale prassi è condivisa anche dai rispettivi organi di controllo parlamentare della Francia e dell'Italia, ugualmente tenuti a produrre un resoconto annuo che riferisca sull'attività svolta. I rapporti annuali descrivono dettagliatamente il lavoro del Comitato e tratteggiano

---

<sup>37</sup> Cfr. <https://www.gov.uk/government/groups/intelligence-and-security-committee>.

<sup>38</sup> Per un approfondimento sui poteri di controllo dell'ISC, vd. A. Glees, P. Davies, J. Morrison, *The Open Side of Secrecy: Britain's Intelligence and Security Committee*, Social Affairs Unit, London, 2006; P. Gill, *The Intelligence and Security Committee and the challenge of security networks*, in *Review of International Studies*, vol.35, 2009, pp. 929-941; I. Leigh, *Parliamentary and specialised oversight of security and intelligence agencies in United Kingdom*, 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*, 2011, pp.290-301 ([https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/study\\_en.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/study_en.pdf)).

<sup>39</sup> Il documento è disponibile al seguente link: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/18/section/1/enacted>.

<sup>40</sup> Attuale presidente, dal 2020, è Julian Murray Lewis, membro del *Conservative Party*. Nel Regno Unito, contrariamente all'Italia, non vige la regola per la quale l'organo parlamentare di controllo sui servizi di sicurezza debba essere presieduto da un membro dell'opposizione.

<sup>41</sup> Per la lettura dell'*Official Secrets Act* del 1989, vd. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/contents>.

<sup>42</sup> Per la lettura dell'ultimo report dell'ISC vd. *Intelligence and Security Committee of Parliament Annual Report 2019-2021*, consultabile al link <https://isc.independent.gov.uk/publications/>.

l'amministrazione e le spese della comunità d'intelligence. Questi rapporti sono prima presentati al Primo Ministro che è tenuto a considerare, in consultazione con l'ISC, se vi siano informazioni da eliminare od omettere nell'interesse della sicurezza nazionale<sup>43</sup>.

Nel quadro della cooperazione internazionale<sup>44</sup>, l'esperienza britannica assume un particolare rilievo per almeno due ragioni: le conseguenze scaturite dalla *Brexit* ed il fatto che il Regno Unito sia l'unico, fra i Paesi dell'area europea, a fare parte del complesso sistema dei cosiddetti *Five Eyes*.

È ormai evidente che «*quel cattivo affare della Brexit*»<sup>45</sup> ha prodotto un rilevante numero di effetti che, con tutta probabilità, erano in gran parte sconosciuti ai cittadini britannici che il 23 giugno 2016 votarono a favore del *leave*<sup>46</sup>. Tali implicazioni riguardano gli equilibri istituzionali e costituzionali europei, tanto nei rapporti tra Unione europea e Stati Membri, quanto rispetto alle relazioni esterne dell'Ue, con particolare riguardo alla politica commerciale e alla sicurezza globale<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Oltre alla relazione annuale, l'ISC pubblica anche degli *special reports*. Di grande interesse, anche alla luce degli attuali eventi in Ucraina, è il *report* dell'ISC sulle accuse di interferenza russa nella politica britannica, inclusa la presunta interferenza russa nel referendum sulla *Brexit* del 2016 e nel referendum sull'indipendenza scozzese del 2014. L'ISC ha completato il rapporto nel marzo 2019 ed è stato pubblicato il 21 luglio 2020. Per visionare il cd. *Russia Report*, vd. [https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2021/03/CCS207\\_CCS0221966010-001\\_Russia-Report-v02-Web\\_Accessible.pdf](https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2021/03/CCS207_CCS0221966010-001_Russia-Report-v02-Web_Accessible.pdf).

<sup>44</sup> Sull'importanza della cooperazione in materia di sicurezza ed intelligence, vd. R. Aldrich, *Transatlantic intelligence and security cooperation*, *International Affairs*, Volume 80, Issue 4, luglio 2004, pp. 731–753.

<sup>45</sup> Espressione utilizzata da Tony Blair, in *La Repubblica*, 19 novembre 2018.

<sup>46</sup> Sulle implicazioni giuridiche della *Brexit* vd., *ex plurimis*, C. Fasone, C. Martinelli (a cura di), *Le conseguenze costituzionali della Brexit*, in *Federalismi.it*, fasc.10, 28 marzo 2022; G. Baldini, E. Bressanelli, E. Massetti, *Il Regno Unito alla prova della Brexit*, Il Mulino, Bologna, 2021; F. Rosa, *Il parlamentarismo britannico dopo Brexit*, in *DPCE*, n.3, 2021, p.777-788; F. Fabbrini, *Brexit and the Future of the European Union: The Case for Constitutional Reforms*, Oxford University Press, Oxford, 2020; F. Savastano, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Giappichelli, Torino, 2019; K.A. Armstrong, *Brexit Time. Leaving the EU - Why, How and When?* Cambridge University Press, Cambridge, 2017; G.F. Ferrari, *La Corte Suprema, Brexit e le sorti del costituzionalismo britannico*, in *DPCE Online*, n. 1, 2017, pp. 3 ss.; M. Gordon, *Brexit: a challenge for the UK constitution, of the UK constitution?* in *European Constitutional Law Review*, vol. 12, n. 3/2016; J.O. Frosini, *Il referendum sulla Brexit: verso la dissoluzione del Regno Unito?* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2016, pp. 831 ss.

<sup>47</sup> Al riguardo vd., *ex multis*, V. Mitsilegas, *The European Union as a Global Security Actor After Brexit*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2022; E. Sabatino (a cura di), *La collaborazione italo-britannica nel settore della difesa e sicurezza dopo la Brexit*, in *Istituto Affari Internazionali*, 30 aprile 2021 (<https://www.iai.it/it/pubblicazioni/la-collaborazione-italo-britannica-nel-settore-della-difesa-e-sicurezza-dopo-la-brexit>); C. Graziani, *La Brexit e la cooperazione in materia di intelligence: possibili scenari futuri*, in *Consulta online*, 4 agosto 2020,

([https://www.giurcost.org/contents/giurcost//LIBERAMICORUM/graziani\\_scrittiCostanzo.pdf](https://www.giurcost.org/contents/giurcost//LIBERAMICORUM/graziani_scrittiCostanzo.pdf)); G. Baczyńska, *Britain refuses EU push for security treaty after Brexit*, in *Reuters*, 27 Febbraio 2020 (<https://www.reuters.com/article/uk-britain-eu-security-idUKKCN20L1GV>); R. van Ark, *Post Brexit EU (In)Security*, in *International Centre for Counter-Terrorism*, 6 giugno 2019 (<https://icct.nl/publication/post-brexit-eu-insecurity/>); S. Paladini, I. Castellucci, *European Security in a Post-Brexit World*,

Per quanto attiene al profilo della sicurezza, va ricordato che la Gran Bretagna era una delle principali potenze dell'Ue: essa dispone, infatti, di armi nucleari, di un seggio permanente al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e, come anticipato, fa parte della *Five Eyes Alliance*<sup>48</sup>.

Quest'ultima è la più antica rete multilaterale e formalizzata di intelligence al mondo ed è il risultato dell'espansione graduale della cooperazione in materia di intelligence avviata durante la Seconda guerra mondiale.

La *Five Eyes Alliance* è stata formalmente fondata all'indomani della Seconda guerra mondiale, attraverso lo *United Kingdom-United States Communication Intelligence Act*, noto come accordo UKUSA<sup>49</sup>, il 5 marzo 1946.

Tale alleanza, iniziata tra il Regno Unito e gli Stati Uniti, si è col tempo espansa includendo il Canada nel 1948 e l'Australia e la Nuova Zelanda nel 1956. Tutti paesi accomunati, oltre che dalla lingua, dal sistema giuridico del *common law*.

Dopo più di 70 anni, la *Five Eyes Alliance* può essere considerata il "gold standard" delle alleanze di intelligence, rappresenta la più potente rete di scambio di informazioni volte alla prevenzione del terrorismo e di altri gravi minacce di rilievo internazionale. Lo 'sguardo' dei *Five Eyes* è rivolto anche verso le conseguenze comportate dalla rivoluzione tecnologica nel campo della cybersecurity, consapevoli che informazioni e minacce viaggiano sempre più su canali digitali.

La *Five Eyes Alliance* non prevede una struttura formale, ma si basa su una serie di accordi relativi alla condivisione delle informazioni tra i paesi coinvolti. Non esiste, infatti, un formale regolamento o trattato internazionale che disciplina le relazioni di intelligence dei paesi membri, né è previsto un organismo centrale che regola le funzioni o le operazioni come accade nella NATO. Si tratta, invece, di una complessa rete di cooperazione tra agenzie di intelligence autonome che lavorano in relazione tra loro. Ogni agenzia di sicurezza risponde alle rispettive leggi nazionali, tuttavia la convergenza degli interessi nazionali, delle culture e del sistema giuridico che caratterizzano i cinque paesi alleati, consente un'efficace e sinergica collaborazione tra le agenzie.

---

Birmingham, 2019; G. Segell, *Intelligence cooperation between the UK and the EU: will Brexit make a difference?*, in *Journal of Intelligence History*, Vol. 16, 2017, pp. 83-86; A. Foffano, *Intelligence e Brexit, cosa cambia?*, in *www.eastwest.eu*, 19 Luglio 2016 (<https://eastwest.eu/it/intelligence-e-brexit-che-cosa-cambia/>); A.R. Ungaro, D. Fattibene, *L'impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze*, in *Osservatorio di Politica Internazionale*, n. 123, novembre 2016 ([https://www.iai.it/sites/default/files/pi\\_a\\_0123.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0123.pdf)). *Brexit e il patto delle anglospie*, in *Limes*, n.6, 2016.

<sup>48</sup> Per un approfondimento sulla *Five Eyes Alliance*, vd. C. Pfulke, *A History of the Five Eyes Alliance: Possibility for Reform and Additions*, in *Comparative Strategy*, vol. 38, n. 4, 2019, pp. 302-315; V. Tossini, *The Five Eyes—The Intelligence Alliance of the Anglosphere*, in *UK Defence Journal*, 14 Aprile 2020 (<https://ukdefencejournal.org.uk/the-five-eyes-the-intelligence-alliance-of-the-anglosphere/>); *Brexit e il patto delle anglospie*, *Limes*, n.6, 2016.

<sup>49</sup> Il documento è consultabile al seguente link: [https://www.nsa.gov/portals/75/documents/news-features/declassified-documents/ukusa/agreement\\_outline\\_5mar46.pdf](https://www.nsa.gov/portals/75/documents/news-features/declassified-documents/ukusa/agreement_outline_5mar46.pdf).

Pertanto, i *Five Eyes* rappresentano una risorsa preziosa per la sicurezza dei cittadini del *Commonwealth* e costituiscono il risultato di decenni di relazioni cementate sulla reciproca fiducia dei paesi membri.

È il caso di sottolineare che, fin quando ha mantenuto la propria *membership* nell'Unione europea, il Regno Unito ha esercitato un ruolo di collegamento fra i *Five Eyes* e l'*Europol*<sup>50</sup>, offrendo un contributo significativo alle sue operazioni<sup>51</sup>, anche nella qualità di unico paese dell'Unione europea a far parte della *Five Eyes Alliance*.

Attualmente, dall'1 febbraio del 2020, la Gran Bretagna è giuridicamente divenuto uno "Stato terzo" e, in quanto tale, non più membro dell'*Europol*. Tale circostanza diverrebbe preoccupante nel caso in cui il Regno Unito attenuasse o, addirittura, interrompesse la cooperazione in materia di intelligence con gli Stati membri. Una evenienza di tale genere non rappresenterebbe un problema circoscritto ai rapporti tra Ue e Governo della Regina ma, al contrario, avrebbe un impatto con la sicurezza di tutta l'area geografica europea ed extraeuropea, a causa del decremento delle informazioni a disposizione e, quindi, della loro analisi ed elaborazione al fine di prevenire le potenziali minacce.

Al fine di scongiurare tale scenario, è stato stipulato lo *EU-UK Security of Information Agreement*<sup>52</sup>, un accordo sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate<sup>53</sup>, che si configura come

---

<sup>50</sup> L'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) ha la funzione di aiutare le autorità nazionali a contrastare le forme gravi di criminalità internazionale e il terrorismo. Divenuta operativa nel 1999, conta più di 900 dipendenti e ha sede all'Aia (Paesi Bassi). L'attuale *executive director* è Catherine De Bolle. Vd. Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0794&from=it>). Tra i compiti dell'Europol indicati all'art. 4 del suddetto Regolamento vi è quello di «raccolgere, conservare, trattare, analizzare e scambiare informazioni, intelligence criminale compresa».

<sup>51</sup> Sul tema della cooperazione di intelligence tra Regno Unito e Ue si veda il recente libro di H.B. Jaffel, *Anglo-European Intelligence Cooperation Britain in Europe, Europe in Britain*, Routledge, 2021.

<sup>52</sup> Tale accordo è stato firmato il 30 dicembre 2020 ed è entrato in vigore il 1° maggio 2021. Vd. [https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement/eu-uk-security-information-agreement\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement/eu-uk-security-information-agreement_en).

<sup>53</sup> L'art. 2 del *EU-UK Security of Information Agreement* recita che: «per informazioni classificate si intende qualsiasi informazione o qualsiasi materiale, in qualsiasi forma e natura, o oggetto di qualsiasi metodo di trasmissione: di cui una delle parti consideri necessaria la protezione da una divulgazione non autorizzata o da una perdita che possa danneggiare o ledere in varia misura gli interessi del Regno Unito, gli interessi dell'Unione o gli interessi di uno o più dei suoi Stati membri».

un patto integrativo dell'accordo sugli scambi e la cooperazione (ASC)<sup>54</sup> analogo a quelli conclusi dall'Ue con altri Stati terzi<sup>55</sup>.

L'intesa non copre, tuttavia, il campo della politica estera, della sicurezza esterna e della cooperazione in materia di difesa, poiché il Regno Unito – forte anche della sua appartenenza ai *Five Eyes* – considera la *membership* nella NATO sufficiente ad offrire un quadro adeguato di cooperazione in materia di intelligence con l'Unione europea.

### 3. La complessa *Communauté française de renseignement*

Il secondo sistema su cui si vuole incentrare la comparazione è quello francese. La Francia ricopre un ruolo di assoluto primo piano in tema di sicurezza poiché, oltre ad essere paese fondatore dell'Unione Europea e della NATO, è l'unico paese europeo (a seguito della *Brexit*) ad essere membro permanente del Consiglio di Sicurezza e nucleare delle Nazioni Unite.

Ad eccezione di alcune isolate esperienze durante il Medioevo, la nascita del sistema di intelligence francese può inquadrarsi nel XV secolo, sotto il regno di Luigi XI (1423-1483) che se ne avvalse al fine di consolidare i poteri reali. Figura storica dell'intelligence francese fu senz'altro il cardinale Richelieu (1624-1642), che contribuì significativamente all'affermazione della Francia quale principale potenza europea del XVII e XVIII secolo. Richelieu fondò un ufficio clandestino, chiamato «*Cabinet noir*»<sup>56</sup>, una embrionale agenzia di informazione incaricata di intercettare la corrispondenza postale di settori o enti ritenuti di rilevanza sensibile.

Un nuovo impulso all'intelligence francese, sotto il regno di Luigi XIV (1643-1715), si deve a Jean-Baptiste Colbert<sup>57</sup>, che già allora intuì l'importanza dell'intelligence economica inviando agenti negli stati stranieri al fine di impossessarsi dei loro segreti industriali. Ancora, Luigi XV (1715-1774) creò un sistema di diplomazia segreta noto come «*Secret du Roi*»<sup>58</sup>.

Anche Napoleone<sup>59</sup> (1769-1821) fece un uso costante dell'intelligence per le sue campagne militari, tant'è che a lui è attribuita l'espressione

---

<sup>54</sup> L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione concluso tra l'Ue e il Regno Unito stabilisce regimi preferenziali in settori quali gli scambi di merci e servizi, il commercio digitale, la proprietà intellettuale, gli appalti pubblici, l'aviazione e i trasporti su strada, l'energia, la pesca, il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, la cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie in materia penale, la cooperazione tematica e la partecipazione ai programmi dell'Unione. Si fonda su disposizioni che garantiscono condizioni di parità e il rispetto dei diritti fondamentali. Vd. [https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_it).

<sup>55</sup> Per una sintesi sugli accordi *post Brexit* tra Ue e Regno Unito, vd. C. Curti Gialdino, *Prime considerazioni sugli accordi concernenti le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 4/2021.

<sup>56</sup> Vd. <https://www.lhistoire.fr/cabinet-noir-les-fran%C3%A7ais-sous-surveillance>.

<sup>57</sup> Vd. J. Soll, *The Information Master. Jean-Baptiste Colbert's Secret State Intelligence System*, Michigan Publishing, University of Michigan Press, 2009.

<sup>58</sup> Vd. <https://www.britannica.com/topic/le-Secret-du-roi>.

<sup>59</sup> Sull'attività dei servizi di informazione ai tempi di Napoleone si rimanda A. Gentili, *L'intelligence nell'epopea napoleonica*, in *Gnosis, Rivista italiana di intelligence*, n. 4 del 2017, pp. 105 ss. ([http://gnosis.aisi.gov.it/gnosis/Rivista53.nsf/ServNavig/53-36.pdf/\\$File/53-36.pdf?OpenElement](http://gnosis.aisi.gov.it/gnosis/Rivista53.nsf/ServNavig/53-36.pdf/$File/53-36.pdf?OpenElement)).

secondo la quale: «*una spia ben piazzata vale ventimila soldati*». Il generale francese era solito chiedere ai suoi 'servizi di informazione' rapporti dettagliati sugli itinerari, sulle provviste che si potevano trovare lungo il percorso e soprattutto notizie sulle forze nemiche. La figura chiave del sistema di intelligence di Napoleone era un uomo di nome Charles-Louis Schulmeister<sup>60</sup>. Dopo la caduta di Napoleone il sistema di intelligence francese subì una decisa battuta d'arresto.

A seguito della disfatta contro la Prussia di Otto von Bismarck nel 1871, la Francia si dotò di un sistema strutturato di intelligence militare, costituito come Secondo Ufficio dello Stato maggiore, da cui il nome "*Deuxième Bureau*", sciolto nel 1940 a seguito della sconfitta francese durante la seconda guerra mondiale.

La storia dei servizi di intelligence francese<sup>61</sup> prosegue nel 1942, quando il generale Charles de Gaulle istituì a Londra il *Bureau central de renseignement et d'action* (BCRA), per condurre una lotta clandestina contro i tedeschi. Tale organismo inviò molti agenti in Francia, fornendo supporto ai movimenti di resistenza grazie alla raccolta e all'elaborazione di una importante quantità di informazioni.

Fu con la fine della Seconda guerra mondiale che in Francia venne impostata l'architettura del comparto di intelligence che, con diverse modifiche, esiste ancora oggi.

Nel 1946 furono, infatti, istituiti il *Service de documentation extérieure et de contre-espionnage* (SDECE) e la *Direction de la Surveillance du territoire* (DST). Il SDECE è poi divenuta l'attuale *Direction générale de la sécurité extérieure* (DGSE) nell'aprile 1982.

Venendo a tempi più recenti, dopo gli attacchi a New York e Washington (2001), Madrid (2004) e Londra (2005), la Francia ha deciso - così come l'Italia nel 2007 - di affrontare un complesso itinerario di riforma ed ammodernamento del quadro normativo dell'attività di intelligence<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Per una ricostruzione sulle affascinanti vicende della spia napoleonica vd. Gérald Arboit, *Schulmeister. L'espion de Napoléon*, Ouest-France, 2011.

<sup>61</sup> Per una recente analisi sulla storia dell'attività di intelligence francese tra il XVI e il XVIII secolo, vd. E. Denécé, L. Benoît (a cura di), *Renseignement et espionnage de la Renaissance à la Révolution*, Ellipses, 2021.

<sup>62</sup> Sul tema si veda, *ex plurimis*, B. Warusfel, *Structures et évolutions du renseignement en France*, in *Droit et Défense*, n. 94, 1994, pp. 26-35 (<https://www.afdsd.fr/wp-content/uploads/2016/11/94-1warusfel.pdf>); R. Deacon, *The French Secret Service*, London, 1990; *Per Aspera ad Veritatem*, n. 2, Francia: *L'Organizzazione centrale dell'intelligence*, in *Gnosis, Rivista italiana di intelligence*, su <http://gnosis.aisi.gov.it/sito/Rivista2.nsf/servnavig/15>; B. Warusfel (a cura di), *Le renseignement français contemporain - Aspects politiques et juridiques*, L'Harmattan, Parigi, 2003; E. Denécé, *La révolution du renseignement*, in *Sécurité globale*, n. 4, 2008, pp. 37-49; P. Hayez, "Renseignement": *The New French Intelligence Policy*, in *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 23, No 3, 2010, pp. 474-486; C. Neri, *Il consiglio di sicurezza nazionale: esperienze internazionali e prospettive italiane*, Edizioni Machiavelli, Istituto italiano di Studi Strategici 'N. Machiavelli', Roma, 2012, pp. XX-XXII (<https://www.strategicstudies.it/wp-content/uploads/2012/12/Edizioni-Machiavelli-Il-Consiglio-di-Sicurezza-Nazionale-Esperienze-Internazionali-e-Prospettive-Italiane.pdf>); A. Montagnese, *Intelligence francese. Evoluzione e confronto*, in *Informazioni della Difesa*, n.2, 2015; E. Denécé, *French intelligence and security service in 2016: a short history*, in *Centre Francais de Recherche sur le Renseignement*, dicembre 2016

L'avvio del percorso francese può individuarsi con la *loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme*<sup>63</sup> ed il *Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*<sup>64</sup>, redatto al fine di rafforzare la prevenzione dinanzi le nuove minacce terroristiche attraverso il potenziamento delle attribuzioni dei Servizi di informazione – con particolare riferimento ai poteri concernenti le intercettazioni telefoniche ed informatiche e l'accesso alle banche dati – e l'inizio di un robusto riordino delle strutture di intelligence.

Tale processo è continuato con l'adozione, da parte del presidente Nicolas Sarkozy, del *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* del 2008, cui fece seguito la pubblicazione del *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* del 2013<sup>65</sup> sotto la presidenza di François Hollande.

Il 13 luglio 2012, infatti, il presidente François Hollande avviò la stesura di un nuovo *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* tenendo conto dei grandi cambiamenti avvenuti nell'ambiente internazionale ed economico dalla pubblicazione del precedente documento nel 2008.

Con Decreto presidenziale del 26 luglio 2012, Hollande istituì una Commissione incaricata dell'elaborazione del Libro bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale. Dopo diversi mesi di lavoro, il progetto del Libro bianco elaborato dalla Commissione è stato presentato al Presidente della Repubblica il 23 febbraio 2013 ed è stato reso pubblico il 29 aprile 2013.

Come già il precedente Libro bianco del 2008, il nuovo documento del 2013 definisce la strategia francese di difesa e sicurezza nazionale, rilancia la cooperazione con l'Unione europea ed evidenzia la piena partecipazione alla NATO, inquadrando l'Alleanza atlantica quale componente fondamentale della politica di difesa e sicurezza francese.

Il Libro bianco 2013 segna anche un passo avanti sulla lotta alle minacce informatiche e sullo sviluppo delle capacità di cybersecurity<sup>66</sup>.

---

(<https://cf2r.org/historique/french-intelligence-and-security-services-in-2016-a-short-history/>); Camera dei Deputati, XVII Legislatura, *I servizi di intelligence in Europa, Francia*, 8 marzo 2018, su [https://www.camera.it/leg17/465?tema=i\\_servizi\\_di\\_intelligence\\_in\\_europa](https://www.camera.it/leg17/465?tema=i_servizi_di_intelligence_in_europa); E. Denécé, J.M. Cotteret, *Le renseignement au service de la démocratie*, Fauves Editions, 2019; A. Muratore, *Come funzionano i servizi segreti francesi*, 22 settembre 2021, su <https://it.insideover.com/schede/difesa/come-funzionano-i-servizi-segreti-francesi.html>.

<sup>63</sup> Vd. *Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers* (<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000454124/>).

<sup>64</sup> Consultabile su <https://www.vie-publique.fr/rapport/28148-france-face-au-terrorisme-livre-blanc-sur-la-securite-interieure>.

<sup>65</sup> Cfr. *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, ([http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le\\_livre\\_blanc\\_de\\_la\\_defense\\_2013.pdf](http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf)). Si tratta di un *white paper* che definisce la strategia globale di difesa e sicurezza per la Francia. Fa seguito al *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* del 2008. Cfr. A. Mattiello (a cura di), *Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia – 2013*, n. 124 Servizio studi del Senato, Ufficio ricerche nel settore della politica estera e di difesa, aprile 2014 (<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00759718.pdf>).

<sup>66</sup> Cfr. «*Les suites données aux analyses et aux recommandations du Livre blanc de 2008 dans le domaine de la cyberdéfense ont permis à la France de franchir une étape décisive dans la prise en considération de cette menace et dans la mise en œuvre des réponses qu'elle requiert. Toutefois,*

Attualmente, il comparto intelligence francese è composto da sei agenzie di informazione – come previsto dal Libro bianco del 2008 – che costituiscono la *Communauté française de renseignement*<sup>67</sup>, il cui coordinamento è affidato al *Coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme* (CNRLT)<sup>68</sup>, collocato alle dipendenze del Presidente della Repubblica. È certamente significativo il numero delle agenzie di intelligence francesi, che non si riscontra né in Italia né nel Regno Unito.

Il Libro bianco 2013 ha previsto un irrobustimento della direzione strategica e del coordinamento centrale dei servizi di informazione, cui ha corrisposto anche un rafforzamento del potere del Parlamento sull'attività del governo, tramite il conferimento di nuove competenze alla *Délégation parlementaire au renseignement* (DPR) di cui si parlerà più avanti.

Da rilevare che, a fronte dei rapidi e continui mutamenti internazionali e del celebre attacco terroristico al quotidiano Charlie Hebdo del gennaio 2015, gli obiettivi del Libro bianco del 2013 sono stati aggiornati dalla *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* del 2017<sup>69</sup> che ha, a sua volta, subito un'ulteriore e più recente revisione con la *Actualisation stratégique 2021*<sup>70</sup>, presentata dal Ministro delle Forze Armate il 21 gennaio 2021.

---

*la croissance continue de la menace, l'importance sans cesse accrue des systèmes d'information dans la vie de nos sociétés et l'évolution très rapide des technologies imposent de franchir une étape supplémentaire pour conserver des capacités de protection et de défense adaptées à ces évolutions. Elles nous imposent aujourd'hui d'augmenter de manière très substantielle le niveau de sécurité et les moyens de défense de nos systèmes d'information, tant pour le maintien de notre souveraineté que pour la défense de notre économie et de l'emploi en France. Les moyens humains qui y sont consacrés seront donc sensiblement renforcés à la hauteur des efforts consentis par nos partenaires britanniques et allemands», in Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013, pp. 105 ss.*

In tema di cybersecurity va, inoltre, specificato il ruolo assegnato all'*Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information* (ANSSI), istituita con decreto n. 2009-834 del 7 luglio 2009. Autorità nazionale in materia di sicurezza e difesa dei sistemi informativi, l'ANSSI è responsabile della promozione delle tecnologie, dei sistemi e del *know-how* nazionali. In accordo con le linee guida del Libro Bianco 2013 Difesa e Sicurezza Nazionale, l'ANSSI contribuisce all'orientamento della ricerca nazionale ed europea nel campo della sicurezza dei sistemi informativi e concorre allo sviluppo della fiducia nella tecnologia digitale.

<sup>67</sup> Vd. Comité d'études de Défense Nationale, *La CNRLT et la communauté française du renseignement*, in *Revue Défense Nationale* n.813, 2018/8, pp. 9-13 (<https://www.cairn.info/revue-defense-nationale-2018-8.htm>).

<sup>68</sup> L'attuale CNRLT, nominato il 15 luglio 2020, è Laurent Nuñez.

<sup>69</sup> La *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale del 2017* è stata redatta da un comitato di sedici esperti, sotto la presidenza di Arnaud Danjean, cui spettavano quattro compiti principali: studiare l'evoluzione del contesto strategico globale; esaminare, in questo contesto, gli interessi della Francia; delineare gli obiettivi per la difesa francese ed europea; e, infine, inquadrare le strategie richieste per soddisfare gli obiettivi. Il documento è disponibile su <https://www.vie-publique.fr/rapport/36946-revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017>. Per un approfondimento vd. F. Parly, *La Revue stratégique: une analyse lucide au service d'une vision ambitieuse*, in *Revue Défense Nationale*, n.85, 2017/10, pp. 13-17 (<https://www.cairn.info/revue-defense-nationale-2017-10-page-13.htm>).

<sup>70</sup> Dalla lettura dell'*Actualisation stratégique 2021* emerge che, sebbene nel complesso l'analisi del contesto strategico e la valutazione dei rischi rimangono sostanzialmente identiche, la pandemia mondiale da covid-19 ed alcuni recenti eventi geopolitici (l'uscita del Regno Unito dall'Ue, le tensioni con la Turchia nel Mediterraneo, il conflitto nel

Il quadro giuridico per le attività dei servizi di intelligence è disciplinato dalla *Loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement*, che definisce i limiti entro i quali i servizi di intelligence sono autorizzati ad utilizzare tecniche di accesso alle informazioni.

Tali tecniche possono essere, infatti, utilizzate solo per gli scopi attinenti la sicurezza nazionale, gli interessi essenziali della politica estera e esecuzione degli impegni internazionali della Francia, gli interessi economici e scientifici essenziali della Francia, la prevenzione del terrorismo, la prevenzione della ricostituzione o mantenimento dei gruppi disciolti, la prevenzione della criminalità organizzata e della delinquenza, la prevenzione della proliferazione delle armi di distruzione di massa, la prevenzione della violenza collettiva suscettibile di minare gravemente la pace pubblica<sup>71</sup>.

Delle sei agenzie di informazione su citate, due sono a competenza generale, con riparto dei compiti di tipo territoriale: la *Direction générale de la sécurité extérieure* (DGSE) e la *Direction générale de la sécurité intérieure* (DGSII) - ex *Direction centrale du renseignement intérieur*, (DCRI) – collocate, rispettivamente, alle dipendenze del Ministero delle Forze Armate e del Ministero dell'Interno. La DGSE e la DGSII sono senz'altro assimilabili al MI6 e all'MI5 e, come le analoghe agenzie inglesi, anch'esse differiscono per l'ambito territoriale di riferimento e per i due diversi ministeri cui rispondono.

La DGSE è stata istituita con decreto del 2 aprile 1982<sup>72</sup>, recepito negli articoli da D.3126-1 a D.3126-4 del Codice della Difesa<sup>73</sup>. La sua organizzazione interna è definita nell'ordinanza del 10 marzo 2015<sup>74</sup>.

Si tratta del servizio di intelligence esterno francese che ha sostituito il *Service de documentation extérieure et de contre-espionnage* (SDECE).

Il suo campo d'azione prevede, prevalentemente, compiti informativi e di controspionaggio all'estero. La DGSE ha, infatti, l'obiettivo di ottenere informazioni all'estero relative alla sicurezza della Francia, nonché di rilevare e prevenire atti di spionaggio e terrorismo contro gli interessi francesi<sup>75</sup>. Una sua peculiarità consiste nella natura di «servizio integrato», ovvero una piccola comunità di intelligence a sé stante che combina raccolta

---

Nagorno-Karabakh, etc.) hanno rivelato nuove vulnerabilità, portando ad un aggiornamento in materia di sicurezza nazionale. Il documento è consultabile su file:///C:/Users/Marco/Downloads/Actualisation-strate--gique-2021-Synthe--se-.pdf.

<sup>71</sup> Vd. <https://www.vie-publique.fr/loi/20737-securite-loi-relative-au-renseignement>.

<sup>72</sup> Vd. *Décret n°82-306 du 2 avril 1982 portant création et fixant les attributions de la direction générale de la sécurité extérieure* (<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000517072/>).

<sup>73</sup> Vd. [https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article\\_jo/JORFARTI000019811916](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000019811916).

<sup>74</sup> Vd. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030375775/>.

<sup>75</sup> La DGSE ha sede a Parigi, il suo sito ufficiale è <https://www.dgse.gouv.fr/fr> e dal 26 giugno 2017 è diretta da Bernard Émié. Per un approfondimento sul ruolo svolto dall'Agenzia si rimanda a P. Armor, *La DGSE et ses nouveaux défis*, in *Après-demain*, vol. 37, n.1, 2016, pp. 20-23 (<https://www.cairn.info/revue-apres-demain-2016-1-page-20.htm>); *La DGSE au cœur des cinq fonctions stratégiques: enjeux et perspectives*, in *Revue Défense Nationale*, vol. 813, n.8, 2018, pp. 14-19 (<https://www.cairn.info/revue-defense-nationale-2018-8-page-14.htm?contenu=article>).

Secondo alcune fonti il suo motto sarebbe *Ad augusta per angusta* (in italiano: “a risultati eccelsi per cammini angusti”).

di intelligence umana, ricerca di intelligence tecnica, analisi e azione. Nei servizi di intelligence, generalmente, queste diverse competenze sono assegnate ad agenzie separate.

Un servizio integrato, dunque, che a differenza della maggior parte dei servizi di intelligence occidentali, padroneggia tutti i metodi di raccolta dell'intelligence: sorgenti umane, sensori tecnici (intercettazioni elettromagnetiche e immagini satellitari), mezzi operativi e utilizzo di sorgenti aperte. La DGSE ottiene informazioni anche attraverso la cooperazione con altri servizi, francesi e stranieri. In Italia, l'organo corrispondente è l'Agenzia informazioni sicurezza esterna (AISE).

Per quanto concerne la *Direction générale de la sécurité intérieure* (DGSi)<sup>76</sup>, essa è stata istituita con decreto del 30 aprile 2014. Assume le funzioni della *Direction centrale du renseignement intérieur* (DCRI) istituita il 1° luglio 2008, a sua volta risultante dalla fusione della *Direction Centrale des Renseignements Généraux* nata a 1907 e della *Direction de la Surveillance du Territoire* istituita nel 1944.

I compiti della DGSi consistono nel combattere tutte le attività che possono costituire un attacco agli interessi fondamentali della Nazione. Ha il compito di prevenire e reprimere, sul territorio della Repubblica, attività ispirate, avviate o sostenute da potenze o organizzazioni straniere e suscettibili di minacciare la sicurezza del Paese. Si occupa, dunque, di controspionaggio, lotta al terrorismo e all'estremismo violento, lotta alla criminalità informatica.

Come si evince dalla lettura dell'art.1 del *décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure*<sup>77</sup>, la DGSi, oltre ad essere un servizio di intelligence a tutela della sicurezza nazionale, contribuisce, nelle sue aree di competenza, all'esercizio di missioni di polizia giudiziaria: «*La direction générale de la sécurité intérieure est un service actif de la police nationale. Elle est chargée, sur l'ensemble du territoire de la République, de rechercher, de centraliser et d'exploiter le renseignement intéressant la sécurité nationale ou les intérêts fondamentaux de la Nation. Elle concourt, dans ses domaines de compétence, à l'exercice des missions de police judiciaire sur l'ensemble du territoire dans les conditions prévues à l'article 15-1 du code de procédure pénale*».

Insieme alla DGSE, è uno degli due servizi di intelligence con competenza generale<sup>78</sup> ed è comparabile all'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) italiana.

Come anticipato, il comparto dell'intelligence francese prevede sei agenzie di informazione, oltre alle suddette DGSE e DGSi vi sono, infatti, quattro servizi specializzati in specifici settori. Si tratta della *Direction du renseignement militaire* (DRM), la *Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense* (DRSD), la *Direction nationale du renseignement et des enquêtes*

---

<sup>76</sup> Il sito ufficiale della DGSi è <https://www.dgsi.interieur.gouv.fr/>, dal 17 ottobre 2018 è diretta da Nicolas Lerner. Per un approfondimento sulle sue funzioni si rimanda a <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/DGSI>. Vd. J.F. Clair, *La DGSi, un monde en mutation*, in *Après-demain*, vol. 37, n.1, 2016, pp. 24-26 (<https://www.cairn.info/revue-apres-demain-2016-1-page-24.htm>).

<sup>77</sup> Vd. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028887486/>.

<sup>78</sup> Vd. <https://www.interieur.gouv.fr/fr/Le-ministere/DGSI>.

*douanières* (DNRED), la *Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins* (TRACFIN).

La DRM<sup>79</sup>, posta sotto l'autorità del Capo di Stato Maggiore della Difesa – presso il Ministero delle Forze Armate – ha il compito di supportare e coordinare le risorse di intelligence degli eserciti francesi fornendo le informazioni necessarie per la pianificazione e lo svolgimento della manovra militare.

È stata creata nel 1992 col *décret* n° 92-523 del 16 giugno, dopo la prima guerra del Golfo. Da allora, è diventato il servizio di riferimento per l'intelligence militare.

È attualmente disciplinata dagli articoli da D. 3126-10 a D. 3126-14 del *Code de la Défense*<sup>80</sup>.

La DRSD, creata il 7 ottobre 2016 in sostituzione della *Direction de la protection et de la sécurité de la défense* (DPSD) e della *Direction de la sécurité militaire* (DSM), ha come funzione principale il controspionaggio nella settore della Difesa e dipende anch'essa dal Ministero delle Forze Armate.

Le sue missioni consistono nel proteggere le informazioni della difesa nazionale, delle forze militari e delle compagnie di difesa, in Francia ed all'estero<sup>81</sup>.

La sua sede si trova presso Fort de Vanves, a Malakoff (Hauts-de-Seine), il suo motto è «*renseigner pour protéger*»<sup>82</sup> e la sua organizzazione è disciplinata dal *Code de la défense*, agli artt. D3126-5 - D3126-9, che la definiscono «*le service dont dispose le ministre des armées pour assumer ses responsabilités en matière de sécurité du personnel, des informations, du matériel et des installations sensibles*».

La DNRED è un servizio di informazione con competenza nazionale annesso alla Direzione generale delle dogane e dei dazi indiretti. È responsabile dell'attuazione della politica di intelligence, controllo e lotta alle frodi doganali<sup>83</sup>. È attualmente guidata da Florian Colas e, insieme alla TRACFIN, è uno dei due servizi di intelligence alle dipendenze del *Ministère de l'économie des finances et de la relance*.

La TRACFIN, creata il 9 maggio 1990, è il servizio di intelligence finanziaria con il compito di tutelare l'economia nazionale e contrastare i circuiti finanziari clandestini, il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo<sup>84</sup>.

---

<sup>79</sup> Vd. <https://www.defense.gouv.fr/drm>.

<sup>80</sup>

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006071307/LEGI\\_SCTA000019837856/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071307/LEGI_SCTA000019837856/).

<sup>81</sup> Vd. *La Direction du renseignement et de la sécurité de la défense*, in *Revue Défense Nationale*, vol. 826, n.1, 2020, pp. 67-70 (<https://www.cairn.info/revue-defense-nationale-2020-1-page-67.htm>).

<sup>82</sup> Vd. <https://www.drds.defense.gouv.fr/presentation-de-la-drds-en>.

<sup>83</sup> Vd. <https://www.douane.gouv.fr/fiche/la-direction-nationale-du-renseignement-et-des-enquetes-douanieres>.

<sup>84</sup> Cfr. *Tracfin, acteur de la lutte contre la fraude aux finances publiques*, in *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, n.3, 2018, pp. 86-93 (<https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2018-3-page-86.htm>) e *Tracfin et la lutte contre le financement du terrorisme*, in *Revue Défense Nationale*, vol. 813, n.8, 2018, pp. 38-42 (<https://www.cairn.info/revue-defense-nationale-2018-8-page-38.htm>).

Tale agenzia ha visto ampliare, nel tempo, i propri ambiti di competenza ed è attualmente strutturata attorno a quattro nuovi dipartimenti ed un'unità specializzata: il dipartimento «*renseignement et lutte contre le terrorisme*», il dipartimento «*lutte contre la fraude*», il dipartimento «*lutte contre la criminalité économique et financière*», il dipartimento «*affaires institutionnelles et internationales*» e l'unità Cyber<sup>85</sup>.

I sei servizi di informazione appena citati (DGSE, DGSI, DRM, DRSD, DNRED, TRACFIN), costituiscono il cosiddetto “primo cerchio” della complessa struttura di intelligence francese, ad essi si aggiungono anche i servizi detti del “secondo cerchio” che contribuiscono alla raccolta di informazioni: il *Service central du renseignement territorial* (SCRT), il *Service national du renseignement pénitentiaire* (SNRP), la *Sous-direction de l'anticipation opérationnelle* (SDAO), la *Direction du renseignement de la Préfecture de police* (DRPP).

Una macchina di tale complessità non può fare a meno di una organizzazione centrale<sup>86</sup> che abbia il ruolo di coordinare le attività di intelligence. In Francia, tale compito è affidato al *Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme*<sup>87</sup> (CNRLT).

Istituito con decreto del 14 giugno 2017<sup>88</sup>, subentra al *Coordination nationale du renseignement* (CNR) del 2009, rispetto al quale ha un ambito di competenza decisamente più vasto, poiché, oltre alla pura attività di intelligence, si occupa della lotta al terrorismo e coordina sia i servizi di informazione del primo cerchio che quelli del secondo cerchio. Volendo usare una metafora, il CNRLT è come un direttore d'orchestra che provvede all'armonia di tutti i suonatori e si preoccupa che essi seguano lo spartito, ovvero la *stratégie nationale du renseignement* (SNR)<sup>89</sup>.

Tramite il suo consigliere, svolge un ruolo consultivo in tema di sicurezza sia nei confronti del Presidente della Repubblica che del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>90</sup>.

Provando a sintetizzare i compiti del CNRLT, può dirsi che esso è responsabile dell'analisi generale della minaccia terroristica e propone orientamenti per l'intelligence e la lotta al terrorismo, assicura il corretto coordinamento di tutti i servizi del primo e del secondo cerchio e, a tal fine, sovrintende all'efficace attuazione dei meccanismi di coordinamento e scambio di informazioni. Inoltre, riferisce dell'attività dei servizi di

---

<sup>85</sup> Vd. TRACFIN 2021-2023, *un Service en mouvement*, consultabile su <https://www.economie.gouv.fr/tracfin/tracfin-2021-2023-un-service-en-movement>.

<sup>86</sup> Vd. <https://www.elysee.fr/cnrlt>.

<sup>87</sup> Cfr. *La CNRLT et la communauté française du renseignement*, in *Revue Défense Nationale*, vol. 813, n. 8, 2018, pp. 9-13 (<https://www.cairn.info/revue-defense-nationale-2018-8-page-9.htm?contenu=article>).

<sup>88</sup> Vd. *Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme* su <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000034938469/>.

<sup>89</sup> Vd. [http://www.academie-renseignement.gouv.fr/files/piece\\_jointe\\_2\\_strategie\\_Nationale\\_du\\_Renseignement.pdf](http://www.academie-renseignement.gouv.fr/files/piece_jointe_2_strategie_Nationale_du_Renseignement.pdf).

<sup>90</sup> Vd. <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/08/3df3baaf9370a77f531f9aa7bc05cd3583298c1e.pdf>.

intelligence al *Conseil National du Renseignement* (CNR)<sup>91</sup> e al *Conseil de Défense et de Sécurité Nationale* (CDSN)<sup>92</sup>.

Delineato il quadro della *Communauté française du renseignement*, l'attenzione non può che concentrarsi sul controllo parlamentare a cui la comunità di intelligence francese deve sottoporsi. Come anticipato, la funzione del controllo parlamentare sulle attività dei servizi di informazione francesi è affidata alla *Délégation parlementaire au renseignement* (DPR). È rilevante sottolineare che la Francia, rispetto alle altre democrazie occidentali, ha provveduto ad istituire un organismo parlamentare di controllo sulle attività di intelligence in netto ritardo<sup>93</sup>. Tale anomalia è stata sanata con la legge n. 2007-1443 del 9 ottobre 2007<sup>94</sup>, che rappresenta un passaggio storico nell'ambito dell'intelligence francese dovuto alla creazione di un organo bicamerale permanente di controllo parlamentare sui servizi di informazione.

La *Délégation parlementaire au renseignement* è composta da otto membri, parimenti divisi tra senatori e deputati (è una composizione simile a quella adottata nel Regno Unito nell'analogo *Intelligence and Security Committee*, che conta 9 membri, e in Italia nel Copasir, i cui componenti sono, invece, 10). Quattro membri ne fanno parte di diritto, in qualità di Presidenti delle Commissioni permanenti degli Affari della Sicurezza interna e della Difesa nazionale (si tratta rispettivamente della *Commission de la Défense* e della *Commission de Lois* dell'Assemblea Nazionale e del Senato), mentre gli altri quattro sono nominati dai Presidenti delle due Camere tenendo conto degli equilibri di rappresentanza tra maggioranza ed opposizione. I due deputati scelti dal Presidente dell'Assemblea Nazionale sono nominati all'inizio di ogni legislatura e il loro mandato dura per l'intero periodo della stessa, mentre i due senatori sono individuati a seguito di ogni rinnovo parziale del Senato.

La presidenza della delegazione è affidata, in alternanza, a uno dei deputati e ad uno dei senatori che sono membri di diritto: un anno al Presidente della *Commission de la Défense* e un anno al Presidente della *Commission de Lois*.

---

<sup>91</sup> Sul CNR vd. J. Poirot, *Conseil national du renseignement*, Hugues Moutouh éd., *Dictionnaire du renseignement*. Perrin, 2018, pp. 178-180.

<sup>92</sup> Il CDSN riunisce il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro della Difesa, il Ministro dell'Interno, il Ministro dell'Economia, il Ministro del Bilancio, il Ministro degli Esteri Affari, nonché i ministri interessati dalle materie all'ordine del giorno. Il consiglio è assistito dal Segretariato generale per la difesa e la sicurezza nazionale (SGDSN), che prepara i documenti presentati. Il Presidente della Repubblica può anche decidere di invitare nel Consiglio ogni persona competente. I partecipanti sono vincolati dal segreto. Vd. <https://www.elysee.fr/la-presidence/le-conseil-de-defense-et-de-securite-nationale>.

<sup>93</sup> Sulle ragioni del ritardo francese in tema di controllo parlamentare delle attività di intelligence vd. P. Piciacchia, *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*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, anno VIII, n. 1, 2018, pp. 59-62 (<http://romatrepres.uniroma3.it/wp-content/uploads/2020/01/La-dimensione-del-controllo-parlamentare-su-segredo-di-Stato-e-intelligence-alla-prov.pdf>)

<sup>94</sup> Vd. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000252177/>.

La *Délégation parlementaire au renseignement* è tenuta a presentare ogni anno al Presidente della Repubblica, al Primo Ministro e ai Presidenti del Parlamento nazionale e del Senato una relazione sulle attività dei servizi di intelligence e sicurezza francesi<sup>95</sup>.

I lavori della *Délégation* sono protetti dal segreto della difesa nazionale, al quale sono tenuti sia i membri della delegazione, sia il personale delle due assemblee che presta assistenza alle riunioni<sup>96</sup>.

Prima di concludere l'analisi dell'intelligence francese va ricordato che, recentemente, in virtù di una proposta di legge promossa dal Senato francese, il 25 marzo 2021 è stata posta in essere oltralpe la possibilità di creare un Segretariato generale per l'intelligence economica (SGIE) sotto l'autorità del Primo Ministro, «*Aux fins d'assurer la défense et la promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation et en particulier de ses territoires, il est mis en œuvre un programme national d'intelligence économique*»<sup>97</sup>.

Fra i principali compiti dello SGIE vi è quello di coordinare la politica interministeriale dello Stato sull'intelligence economica. La sua missione consiste nell'anticipare e nell'agire di fronte agli attacchi economici che potrebbero indebolire il Paese e nel consigliare le autorità pubbliche e gli attori economici.

Dall'analisi condotta, emerge un quadro complesso dell'intelligence francese, caratterizzata da una frammentarietà normativa ed influenzata dalla forma di Stato semipresidenziale della Francia.

La peculiarità della forma di governo francese risiede proprio nel doppio dualismo tra Parlamento e Presidente della Repubblica e tra Presidente della Repubblica e Primo Ministro. Quest'ultimo è, tuttavia, un 'dualismo imperfetto', poiché la costituzione francese attribuisce al Presidente della Repubblica una posizione di primazia costituzionale e, conseguentemente, poteri superiori rispetto a quelli del Presidente del Consiglio dei Ministri, soprattutto in materia di difesa nazionale e politica estera<sup>98</sup>. Da evidenziare, inoltre, l'attenzione francese alle nuove frontiere in campo di intelligence rivolta, in particolare, alle attività in campo finanziario ed alla cybersecurity.

---

<sup>95</sup> Per visionare l'ultimo rapporto pubblico della DPR si rimanda a *Délégation parlementaire au renseignement - rapport d'activité 2020-2021*, <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-729-notice.html>.

<sup>96</sup> Cfr. C. Lepri, *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*, 2011, pp. 205-217 ([https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/study\\_en.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/study_en.pdf)).

<sup>97</sup> Vd. Art.1 della *Proposition de loi portant création d'un programme national d'intelligence économique* su <https://www.senat.fr/leg/ppl20-489.html>.

<sup>98</sup> Tra gli articoli della Costituzione francese al riguardo, vd. almeno: art. 5 «*Il Presidente della Repubblica garantisce il rispetto della Costituzione. Mediante il suo arbitrato, assicura il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato. È garante della indipendenza nazionale, della integrità del territorio e del rispetto dei trattati*»; art. 15: «*Il Presidente della Repubblica è il capo delle Forze armate. Presiede i consigli e i comitati superiori della Difesa nazionale*»; art. 52: «*Il Presidente della Repubblica negozia e ratifica i trattati. È informato di ogni negoziato tendente alla conclusione di un accordo internazionale per il quale non è richiesta ratifica*».

#### 4. Il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica italiana: verso un aggiornamento della legge 124/2007

In Italia, per servizi di informazione per la sicurezza – detti altrimenti servizi di informazione, servizi speciali o, nel linguaggio comune, servizi segreti – «*si intendono quegli apparati dello Stato che svolgono, per il raggiungimento dei propri fini, attività informativa ed operativa secondo modalità e con mezzi non convenzionali, nel senso che sono in massima parte loro propri e non comuni ad altre amministrazioni, e la cui legittimità si fonda su interessi fondamentali dello Stato*»<sup>99</sup>.

La storia dei servizi di intelligence italiani affonda le sue radici nell'epoca dell'amministrazione sabauda<sup>100</sup>. È nel 1854 che, infatti, nasce il primo apparato di intelligence ufficiale: il Servizio segreto del Ministero degli Esteri. Da allora, il percorso dei servizi di sicurezza italiani ha subito una varietà di modifiche che non può essere adeguatamente analizzato in questa sede. Tra le tappe principali si vuole ricordare la creazione del Servizio informazioni militare (SIM), istituito dal r.d.l. n. 1909/1925, il primo strumento di intelligence militare italiano, attivo dal 1925 al 1945. Al termine del secondo conflitto mondiale ed a seguito della nascita della Repubblica italiana e dell'introduzione della Costituzione, il d.lgs. 21 aprile 1948 n.955 riorganizzò l'intelligence italiana ponendo le basi per l'istituzione, nel 1949, di un unico Servizio Informazioni delle Forze Armate (SIFAR) alle dirette dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa. Ancora, nel 1966, in seguito ad una circolare del ministro Tremelloni, il SIFAR cambiò denominazione in SID (Servizio informazioni difesa), posto sotto la stretta direzione del Ministro della Difesa. Bisognerà aspettare il 1977 – con la legge 801 – per avere, in Italia, una regolamentazione legislativa che offrisse una ordinata ed organica disciplina dell'organizzazione dei servizi di sicurezza con l'istituzione del Servizio informazioni per la sicurezza militare (SISMI) e del Servizio informazioni per la sicurezza democratica (SISDE).

Venendo all'attualità, con la legge 124/2007 sul «*Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*», è

---

<sup>99</sup> Tale definizione è adoperata da F. Cossiga, *I servizi e le attività di informazione e di controinformazione. Abecedario per principianti, politici e militari, civili e gente comune*, Soveria Mannelli, 2002, p.11. Sulla definizione e la disciplina dei Servizi di sicurezza vd. anche S. Labriola, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1978; G. Cocco, *I Servizi di informazione e di sicurezza nell'ordinamento italiano*, Padova, 1980; A. Poggi, *Servizi di informazione e sicurezza*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XV, Torino, 1999; A. Anzon, *Servizi segreti*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXVIII, Roma, 1991; A. Massera, *Servizi di informazione e di sicurezza*, in *Enc. Dir.*, XLII, 1990; C. Mosca e A. Massera, *I servizi di informazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, vol. I parte speciale a cura di S. Cassese, 2 edizione, Milano, Giuffrè, 2003; A. Pagani, *Manuale di Intelligence e Servizi Segreti. Antologia per principianti, politici e militari, civili e gente comune*, Rubbettino, 2019.

<sup>100</sup> Per un approfondimento sulla storia dei servizi di informazione e sicurezza italiani, vd. Giuseppe De Lutiis, *I servizi segreti in Italia. Dal fascismo all'intelligence del XXI secolo*, Sperling & Kupfer, 2010; M.G. Pasqualini, *Una storia dell'intelligence italiana*, in [www.sicurezza nazionale.gov.it](http://www.sicurezza nazionale.gov.it), 18 giugno 2013. Si consiglia anche di visitare il link: <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/chi-siamo/la-nostra-storia.html#Il-sistema-nazionale-di-sicurezza-e-intelligence-nel-secondo-dopoguerra-1948-2007>.

stato riformato il comparto dell'intelligence italiana che, fino a quel momento, aveva operato sotto la vigenza della legge 801/1977.

La Legge 3 agosto 2007, n. 124 contiene 46 articoli suddivisi in sei capi, aventi ad oggetto la struttura del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, le disposizioni organizzative, le garanzie funzionali, il controllo parlamentare, la disciplina del segreto e le disposizioni transitorie e finali<sup>101</sup>.

Tale norma rappresenta l'approdo finale di un lungo percorso di riflessione parlamentare che ha condotto ad una riforma organica di un settore cruciale per la sicurezza nazionale.

Avvenimenti quali la caduta del muro di Berlino, la dissoluzione dell'Unione Sovietica e del Patto di Varsavia, la fine della 'guerra fredda', l'attentato alle Torri Gemelle del 2001 e i conseguenti stravolgimenti degli equilibri internazionali, avevano reso obsoleta la disciplina risalente al 1977 e comportavano una decisa rivisitazione della cornice legislativa dell'intelligence.

Provando a sintetizzare le principali innovazioni rispetto alla disciplina precedente, esse consistono nella riorganizzazione delle Agenzie di informazione e sicurezza, col conseguente superamento del Servizio informazioni per la sicurezza militare (SISMI) e del Servizio informazioni per la sicurezza democratica (SISDE), oggi sostituite dall'AISI (Agenzia informazioni e sicurezza interna) e dall'AISE (Agenzia informazioni e sicurezza esterna); nell'accentuazione del ruolo di centralità assegnato al Presidente del Consiglio dei Ministri nella direzione delle Agenzie; nell'introduzione di un sistema di garanzie funzionali per gli operatori dei

---

<sup>101</sup> Per un'analisi sulla legge 124 del 2007 si rimanda a: E. Bianco, *Così è cambiata l'intelligence italiana*, in *Gnosis*, n.3, 2007; P. Bonetti, *Aspetti costituzionali del nuovo sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, in *Diritto e società*, n.2, 2008, pp. 251-312; M. Savino, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, in *Giornale di diritto amministrativo*, dicembre 2007 (<https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2007/06/MS.La-riforma-dei-servizi-di-intelligenceIdef.pdf>); T.F. Giupponi, *Servizi di informazione e forze di polizia dopo la legge n. 124/2007*, contributo per il Gruppo di lavoro di Astrid, 13 luglio 2009, disponibile al link [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/GIUP/GIUPPONI\\_Servizi-SIS-e-Forze-Polizia\\_13\\_07\\_09.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/GIUP/GIUPPONI_Servizi-SIS-e-Forze-Polizia_13_07_09.pdf) e, dello stesso A., *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Vol. IV, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 1677-1751; C. Mosca, *Democrazia e intelligence italiana. Dieci anni dopo tra cultura, diritto e nuove sfide della democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *I servizi di informazione e il segreto di stato (legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Giuffrè, Milano, 2008; *Sicurezza è libertà. Intelligence e cultura della sicurezza a dieci anni dalla riforma*, volume curato da *Gnosis* (Rivista Italiana di Intelligence) disponibile al link <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/comunicazione/decennale-intelligence/sicurezza-e-liberta.html>; A. Soi, *L'intelligence italiana a sette anni dalla riforma*, in *forumcostituzionale.it*, 3 settembre 2014 (<https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/L%E2%80%99intelligence-italiana-a-sette-anni-dalla-riforma-A.-Soi.pdf>).

servizi<sup>102</sup>; nella riforma della disciplina del segreto di Stato<sup>103</sup>; nel rafforzamento dei sistemi di controllo ed, in particolare, del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR).

La composizione del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR) dopo la riforma del 2007 prevede, inoltre, sei figure: il Presidente del Consiglio dei ministri; l'Autorità delegata; il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR); il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS); l'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e l'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI).

Tale complesso di organi e autorità ha il compito di assicurare le attività di informazione per la sicurezza, allo scopo di salvaguardare la Repubblica da ogni pericolo e minaccia proveniente sia dall'interno che dall'esterno del Paese<sup>104</sup>.

La preminenza del Presidente del Consiglio dei Ministri nel quadro giuridico della legge 124/2007 si deduce già dal fatto che le sue competenze sono elencate all'art.1 della suddetta legge che gli attribuisce, in via esclusiva, «*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*».

A conferma dell'accentuazione dei poteri del Presidente del Consiglio vi è il superamento della dipendenza delle due nuove Agenzie dai rispettivi ministri di settore, ai quali precedentemente rispondevano il SISMI (Ministero della Difesa) e il SISDE (Ministero dell'Interno). Oggi, l'AISE e l'AISI, pur dovendo informare «*tempestivamente e con continuità*» i ministri della Difesa, dell'Interno e degli Affari Esteri per le materie di loro rispettiva competenza, rispondono delle loro attività direttamente al Presidente del Consiglio, a differenza di quanto accade nel Regno Unito e in Francia, in cui le analoghe agenzie - rispettivamente MI6 e MI5 e DGSE e DGSI - dipendono dai ministeri degli Esteri e degli Interni.

Tale impostazione sembra trovare fondamento nel primo comma dell'art. 95 della Costituzione, secondo il quale: «*Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri*». Secondo tale enunciato, il Capo dell'Esecutivo non può, dunque, che essere il naturale responsabile delle attività che attengono all'integrità dell'ordinamento repubblicano poiché, come statuito dalla Corte Costituzionale, «*è al Presidente di quel Consiglio che deve essere riportata la*

---

<sup>102</sup> Sull'argomento vd. P. Bonetti, *Profili costituzionali delle garanzie funzionali per gli agenti dei Servizi di informazione per la sicurezza*, in *Percorsi costituzionali*, n.1/2008.

<sup>103</sup> Sul tema del segreto di Stato si rimanda, *ex plurimis*, a A. Vendaschi, *Il segreto di Stato tra tradizione e innovazione: novità legislative e recenti evoluzioni giurisprudenziali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2012, pp. 978-1012; G. Scaccia, *Intelligence e segreto di Stato nella legge n. 133 del 2012*, in *Diritto e società*, n. 3, 2012, pp. 585-599; A. Spataro, *Segreto di Stato e ricadute sulle indagini giudiziarie. Il caso Abu Omar*, in A. Torre (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello stato*, Maggioli, 2013, pp. 31-62.

<sup>104</sup> Cfr. <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/chisiamo/organizzazione.html>.

*direzione, nel più ampio senso del vocabolo, della gestione di tutto quanto attiene ai supremi interessi dello Stato»<sup>105</sup>.*

Oltre ai poteri di direzione e coordinamento, al Presidente del Consiglio spettano anche competenze di tipo amministrativo tutt'altro che secondarie. Egli nomina, infatti, i direttori e i vicedirettori delle Agenzie di sicurezza e del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) e determina l'ammontare annuo delle risorse finanziarie per le attività di intelligence.

Nel quadro delineato dalla legge 124 del 2007 il Presidente del Consiglio, nel suo ruolo di vertice dell'intelligence, è coadiuvato a livello strategico da due organi: l'Autorità delegata (AD)<sup>106</sup> ed il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR).

Nonostante anche prima della riforma del 2007, il Presidente del Consiglio - di prassi - delegasse i poteri relativi ai Servizi d'informazione a figure quali i Sottosegretari, la previsione dell'Autorità delegata rappresenta un'autentica novità introdotta dalla riforma del 2007.

La nomina della l'Autorità delegata<sup>107</sup> è tecnicamente meramente potenziale da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, che non è obbligato a delegare i suoi poteri ma, come disposto dall'art.3 della l. 125/2007, può compiere tale scelta «*ove lo ritenga opportuno*».

Tuttavia, nella prassi istituzionale, quasi tutti i Presidenti del Consiglio hanno fatto ricorso ad un profilo tecnico che svolgesse un ruolo così delicato<sup>108</sup>, così come accade nel Regno Unito ed in Francia.

Pur essendo un organo, per così dire, 'eventuale' e non imprescindibile dell'ordinamento italiano, l'Autorità delegata è ufficialmente riconosciuta come componente del SISR, fa parte del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) e presiede il Collegio di vertice, composto dal Direttore generale del DIS e dai Direttori dell'AISE e dell'AISI<sup>109</sup>.

Da un'analisi del suddetto art. 3, si evince che l'incarico di Autorità delegata può essere ricoperto da un Sottosegretario di Stato o da un Ministro senza portafoglio, il quale non può esercitare funzioni di governo ulteriori

---

<sup>105</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza n. 86 del 24 maggio 1977, consultabile su <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/documentazione/giurisprudenza-differimento/sentenza-della-corte-costituzionale-n-86-1977.html>.

<sup>106</sup> M. Franchini, *Il sistema nazionale delle informazioni per la sicurezza e l'Autorità delegata*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2008;

<sup>107</sup> L'attuale Autorità delegata è il Prefetto Franco Gabrielli, nominato con decreto del Presidente Mario Draghi l'8 marzo 2021.

<sup>108</sup> Dopo l'entrata in vigore della l.124/2007 le uniche eccezioni a questa prassi sono state rappresentate dal Governo Gentiloni e dal Governo Conte. Riguardo quest'ultimo, la scelta di mantenere delega all'intelligence in capo al Presidente del Consiglio ha suscitato un acceso dibattito politico che si è concluso con la scelta del Presidente Conte di conferire la delega ai servizi di intelligence al Sottosegretario Pietro Benassi il 21 gennaio 2021. Il primo a ricoprire l'incarico di Autorità delegata fu Enrico Micheli nel 2007, nominato dall'allora Presidente del Consiglio Romano Prodi. Berlusconi, nella sua quarta esperienza di governo, delegò questo incarico a Gianni Letta. Monti, invece, per alcuni mesi mantenne per sé la delega, per poi cederla a Giovanni De Gennaro, già capo della polizia nonché direttore del DIS. Infine, sia Enrico Letta che Matteo Renzi scelsero per questo ruolo Marco Minniti.

<sup>109</sup> Cfr. <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/chisiamo/organizzazione/autorita-delegata.html>.

rispetto a quelle ad essa delegate dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Quest'ultimo non può, inoltre, delegare le funzioni che sono ad esso attribuite in via esclusiva dall'art. 1 della l.124/2007.

La norma, dunque, fa chiarezza riguardo ai limiti ed all'esercizio delle funzioni delegate e stabilisce quali funzioni siano delegabili e quali no. Viene sottolineato, inoltre, il dovere in capo all'Autorità delegata di informare costantemente il Presidente del Consiglio dei Ministri che può avocare in ogni momento l'esercizio delle funzioni delegate.

Provando a sintetizzare, dunque, l'Autorità delegata si configura come un ente ausiliario del Presidente del Consiglio dei Ministri che lo investe in modo formale di una competenza derivata, revocabile, senza che ciò comporti un trasferimento della titolarità del potere, che resta in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Quale consigliere di diretta fiducia del Presidente del Consiglio, l'Autorità delegata svolge un ruolo decisivo per presidiare contemporaneamente due fronti: quello di raccordo e filtro quotidiano, con il supporto del DIS, tra le agenzie operative e il Presidente del Consiglio dei Ministri; quello delle relazioni tra il presidente e i ministri che compongono l'organo collegiale, ossia il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR).

Erede del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (CIIS)<sup>110</sup>, il CISR dispone di poteri più ampi rispetto al suo predecessore ed il suo compito principale consiste nell'«*elaborare gli indirizzi generali e gli obiettivi fondamentali da perseguire nel quadro della politica dell'informazione per la sicurezza*»<sup>111</sup>.

La struttura del CISR prevede, attualmente, 9 componenti stabili: il Presidente del Consiglio dei Ministri (che lo presiede), l'Autorità delegata (se istituita), il Ministro degli Affari Esteri, il Ministro della Difesa, il Ministro dell'Interno, il Ministro della Giustizia, il Ministro dell'Economia, il Ministro dello Sviluppo economico, il Ministro della transizione ecologica<sup>112</sup>. In presenza di specifiche questioni da trattare, è facoltà del Presidente del Consiglio dei Ministri allargare i componenti del Comitato, ma il diritto di voto rimane solo in capo ai membri permanenti.

È nel CISR che i ministri maggiormente impegnati nella definizione e nella cura degli interessi nazionali possono fornire al presidente suggerimenti utili o far emergere necessità informative essenziali per il perseguimento delle rispettive finalità istituzionali<sup>113</sup>, proprio come avviene nel Regno Unito all'interno del *Joint Intelligence Committee* e in Francia nel *Conseil de Défense et de Sécurité Nationale*.

Come anticipato, anche il CISR figura tra i sei componenti del SISR e rappresenta un fondamentale punto di sintesi per tutta l'attività di intelligence e sicurezza. Pur essendo i suoi pareri non vincolanti, il CISR risulta essere il «*principale organo di pianificazione integrata delle politiche di*

---

<sup>110</sup> Disciplinato all'art.2 della legge 24 ottobre 1977, n. 801.

<sup>111</sup> Art. 5 della l.124/2007.

<sup>112</sup> Essendo l'energia diventata parte integrante della strategia di sicurezza del Paese, il Presidente del Consiglio Draghi ha deciso di integrare i ministri componenti il CISR con quello della Transizione ecologica.

<sup>113</sup> Cfr. A. Soi, *Sicurezza nazionale, la soluzione ce l'abbiamo già. È il Cisir*, 1 marzo 2021, consultabile su <https://formiche.net/2021/03/sicurezza-nazionale-cisir-soi/>.

*informazione per la sicurezza»*<sup>114</sup> e ricopre un ruolo di grande rilevanza strategica-politica.

Tra le funzioni del CISR rientra anche quella di deliberare sulla ripartizione delle risorse finanziarie e sui bilanci preventivi e consuntivi di DIS, AISE e AISI ed il compito di indicare il fabbisogno informativo necessario ai ministri per svolgere l'attività di governo<sup>115</sup>.

Altro organo di essenziale rilevanza all'interno del SISR è il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS)<sup>116</sup>, creato allo scopo di «*assicurare piena unitarietà nella programmazione della ricerca informativa del Sistema di informazione per la sicurezza, nonché nelle analisi e nelle attività operative dei servizi di informazione per la sicurezza»*<sup>117</sup>.

Il DIS ha sostituito il precedente CESIS (Comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza), ma le sue funzioni sono decisamente più ampie ed articolate, inoltre, dopo l'approvazione della legge 133/2012, il suo ruolo di coordinamento delle attività di intelligence è stato ulteriormente rafforzato<sup>118</sup>.

Disciplinato nel dettaglio all'art.4 della l.124/2007, il DIS viene posto al centro dell'apparato di intelligence italiano, rappresentando il punto di contatto tra le Agenzie di informazione ed il Governo.

Il comma 3 del suddetto art.4 elenca la vasta gamma di funzioni attribuite al DIS, il cui Direttore ricopre un ruolo fondamentale sia in quanto referente diretto del Presidente del Consiglio dei Ministri e dell'Autorità Delegata, sia nella veste di segretario del CISR. L'incarico di Direttore del DIS ha la durata massima di otto anni ed è conferibile, senza soluzione di continuità, anche con provvedimenti successivi, ciascuno dei quali di durata non superiore al quadriennio<sup>119</sup>.

Provando a sintetizzare i compiti del DIS, essi riguardano la direzione ed il coordinamento dell'attività di informazione e della sicurezza cibernetica; la verifica ed il controllo delle attività svolte dalle Agenzie di intelligence; l'elaborazione di analisi strategica; la comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri delle analisi informative prodotte dal SISR; la promozione dello scambio di informazioni tra Agenzie e Forze di Polizia; la tutela del segreto di Stato; la formazione del personale dell'intelligence.

La *ratio* che ha accompagnato l'istituzione del DIS sembra essere stata, dunque, quella di prevedere un organo istituzionale di raccordo e di regia unitaria che coordinasse l'attività di intelligence ricoprendo un ruolo di controllo e garanzia sulle attività svolte.

---

<sup>114</sup> Vd. A. Montagnese, C. Neri, *L'evoluzione della sicurezza nazionale italiana*, in [www.sicurezzanazionale.gov.it](http://www.sicurezzanazionale.gov.it), 2 marzo 2016, p.4;

<sup>115</sup> Cfr. <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/chisiamo/organizzazione/comitato-interministeriale-per-la-sicurezza-della-repubblica-cisr.html>.

<sup>116</sup> L'attuale direttore del DIS è Elisabetta Belloni, nominata il 12 maggio 2021 dal Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi.

<sup>117</sup> Cfr. art. 4 comma 2 della l.124/2007.

<sup>118</sup> Le modifiche apportate dalla l. 133/2012 all'art.4 della l.124/2007 sono consultabili al seguente link: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012;133>.

<sup>119</sup> La durata dell'incarico, precedentemente fissata per massimo 4 anni e rinnovabile una sola volta, è stata modificata col Decreto legge 30 dicembre 2021, n. 228.

Con la riforma del 2007, quindi, il DIS riveste una posizione di assoluta centralità nell'apparato di sicurezza, assicurando maggiore unitarietà nella programmazione della ricerca informativa attraverso una canalizzazione verso il decisore politico.

Il coordinamento del flusso delle informazioni tra AISE ed AISI si rende necessario anche al fine di superare la logica della rigida separazione territoriale e geografica dell'attività di intelligence, la quale deve confrontarsi sempre più con minacce, interferenze ed azioni ostili che travalicano i confini definiti.

All'interno del DIS sono, inoltre, presenti quattro uffici istituiti per legge<sup>120</sup> con specifiche funzioni: Ufficio centrale ispettivo (UCI)<sup>121</sup>; Ufficio centrale degli archivi (UCA)<sup>122</sup>; Ufficio centrale per la segretezza (UCSe)<sup>123</sup>; Scuola di formazione<sup>124</sup>.

La composizione del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica prevede, infine, altre due organi: l'AISE<sup>125</sup> e l'AISI<sup>126</sup>.

La l.124/2007 ha, quindi, mantenuto l'impostazione binaria, o duale, del sistema d'intelligence nazionale, fondata su due diversi enti, con funzioni e compiti differenziati.

La distinzione delle funzioni tra le due agenzie non è, però, più relativa all'interesse da tutelare (come accadeva con il SISMI ed il SISDE), ma concerne l'ambito territoriale delle attività svolte.

Come la maggior parte dei Paesi europei, l'Italia ha, dunque, optato per l'impostazione del modello binario di intelligence pur prevedendo, con l'istituzione del DIS, un organo di raccordo unitario<sup>127</sup>.

L'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) ha il compito di ricercare ed elaborare tutte le informazioni utili alla difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica dalle minacce provenienti dall'estero<sup>128</sup>.

Le principali funzioni dell'AISE consistono nelle attività di informazione per la sicurezza che si svolgono al di fuori del territorio nazionale, a protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia; nell'individuazione e nel contrasto, al di fuori del territorio nazionale, delle attività di spionaggio dirette contro l'Italia e delle

---

<sup>120</sup> Cfr. <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/chiamo/organizzazione/dis.html>.

<sup>121</sup> L.124/07 art. 4, comma 3, lett. i).

<sup>122</sup> L.124/07 art. 10.

<sup>123</sup> L.124/07 art. 9, comma 1.

<sup>124</sup> L.124/07 art. 11.

<sup>125</sup> L'AISE è attualmente diretta da Giovanni Caravelli.

<sup>126</sup> L'attuale Direttore dell'AISI è il prefetto Mario Parente.

<sup>127</sup> Come sottolineato da M. Minniti, *L'intelligence nell'epoca della globalizzazione*, in *Convegno SISP 2013* (Sintesi dell'intervento del Sottosegretario – Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica), Firenze 13 settembre 2013 (<https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2013/09/Sintesi-Sen.-Minniti-SISP-2013.pdf>), nella separazione tra le due agenzie è insito un elemento di non "concentrazione" e di competizione che in una democrazia liberale ci deve sempre essere.

<sup>128</sup> L.124/07 art.6.

attività volte a danneggiare gli interessi nazionali; nelle attività di controproliferazione di materiali strategici<sup>129</sup>.

L'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), d'altro canto, ha il compito di ricercare ed elaborare tutte le informazioni utili per difendere la sicurezza interna della Repubblica e le istituzioni democratiche da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica<sup>130</sup>.

All'interno del territorio italiano, quindi, l'AISI ha il compito di proteggere gli interessi nazionali e di contrastare le attività volte a danneggiarli.

Entrambe le Agenzie rispondono al Presidente del Consiglio dei ministri<sup>131</sup> e informano, tempestivamente e con continuità, il Ministro dell'Interno, il Ministro degli Affari Esteri e il Ministro della Difesa per le materie di rispettiva competenza.

La nomina dei Direttori delle due Agenzie spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri che, sentito il CISR, vi provvede tramite decreto<sup>132</sup>.

Vanno, infine, rilevate alcune ulteriori novità introdotte dalla riforma del 2007 per ciò che concerne le Agenzie di sicurezza. Innanzitutto i loro poteri sono stati ampliati ed è stata condotta un'operazione di chiara distinzione dei compiti a loro affidati individuando il criterio territoriale come spartiacque tra AISE e AISI. In secondo luogo, è stata rivisitata l'attività di controspionaggio, in precedenza affidata esclusivamente al SISMI, ed oggi assegnata ad entrambe le Agenzie con l'unico limite relativo ai confini nazionali.

Significativa anche la scelta di tenere fuori dal SISR il Reparto informazioni e sicurezza dello Stato maggiore della difesa (RIS), in linea col percorso di 'affrancamento' delle Agenzie di informazione dall'ordinamento militare<sup>133</sup>.

---

<sup>129</sup> Cfr. <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/chiamo/organizzazione/aise.html>.

<sup>130</sup> Cfr. L.124/07 art.7 e <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/chiamo/organizzazione/aisi.html>.

<sup>131</sup> Tale impostazione recide nettamente il precedente rapporto di subordinazione del SISMI e del SISDE nei confronti dei Ministri della Difesa e dell'Interno.

<sup>132</sup> Così come per il Direttore del DIS, l'incarico per i Direttori delle due Agenzie ha la durata massima di otto anni ed è conferibile, senza soluzione di continuità, anche con provvedimenti successivi, ciascuno dei quali di durata non superiore al quadriennio. Vale la pena di ricordare che con il Decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, coordinato con la legge di conversione 25 settembre 2020, n. 124 recante «*Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020 e disciplina del rinnovo degli incarichi di direzione di organi del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*», è stata posta una modifica alla Legge 124/2007 riguardo gli incarichi dei direttori di DIS, AISE ed AISI. Per una sintetica ed efficace ricostruzione delle modifiche, vd. F. Bechis, *Servizi segreti fra (mille)proroghe e realtà. Ecco cosa dice la legge. Davvero*, in *formiche.net*, 30 dicembre 2021 (<https://formiche.net/2021/12/servizi-segreti-proroghe-legge/>).

<sup>133</sup> L'art.8 della l.124/2007 prevede, tuttavia, che il RIS - cui spettano esclusivamente compiti di carattere tecnico militare e di polizia militare con particolare riferimento ai presidi all'estero delle nostre forze armate - debba agire in stretto collegamento con l'AISE.

Altro aspetto da analizzare, ai fini del presente lavoro di comparazione, riguarda il sistema dei controlli sulle attività di intelligence impostato dalla riforma del 2007. Oltre ai controlli di natura amministrativa – di cui si è parlato con riferimento all’istituzione (all’interno del DIS) dell’Ufficio Ispettivo e riguardo alla responsabilità generale del Presidente del Consiglio per il controllo sulla legalità dell’attività e sul risultato conseguito – il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica deve misurarsi anche con i controlli di carattere giurisdizionale e parlamentare.

Riguardo quest’ultimo, la riforma del 2007 ha compiuto, anche in tal senso, una piccola «*rivoluzione copernicana*»<sup>134</sup>. Sono state, infatti, colmate alcune lacune che caratterizzavano la precedente normativa del 1977, all’interno della quale il Comitato parlamentare di controllo (COPACO)<sup>135</sup> non godeva di una piena capacità di sorveglianza nei confronti dei Servizi di informazione, comportando uno sbilanciamento di potere a favore dell’Esecutivo<sup>136</sup>.

Con l’istituzione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR)<sup>137</sup>, che sostituisce il COPACO, viene decisamente rafforzato il contatto tra Parlamento e Governo in materia di intelligence, irrobustendo gli strumenti di controllo e potenziando la composizione del comitato<sup>138</sup>.

Pur non essendo parte integrante del SISR, la grande rilevanza del COPASIR è deducibile già dal fatto che la legge del 2007 gli riserva ben 9

---

<sup>134</sup> Tale espressione è utilizzata da M. Minniti, *L’intelligence nell’epoca della globalizzazione*, *op.cit.*, p.2.

<sup>135</sup> Il COPACO era disciplinato dall’art. 11 della legge n. 801/1977, era composto da quattro deputati e quattro senatori nominati dai Presidenti di Camera e Senato sulla base del criterio di proporzionalità. Il suo potere si limitava a «*chiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri [...] informazioni sulle linee essenziali delle strutture e dell’attività dei Servizi e formulare proposte e rilievi*».

<sup>136</sup> Sui limiti che caratterizzano l’attività del COPACO vd. A. Montagnese, C. Neri, *op.cit.*, p.12.

<sup>137</sup> Il Copasir è disciplinato dall’art.30 della legge 124 del 2007. Ha sede a Roma a Palazzo San Macuto e l’attuale presidente è Adolfo Urso (in carica dal 9 giugno 2021), esponente del partito di opposizione Fratelli d’Italia.

<sup>138</sup> Per un approfondimento sui poteri del Copasir e sul percorso che portato alla sua istituzione vd. C. Nardone, *Il controllo parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di stato*, in R. Dickmann, S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L’esperienza dell’Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 375-415; S. Ducci, *The Italian parliamentary intelligence oversight committee. An analysis in the light of international legal standards and best practices*, in *Research Institute for European and American studies (RIEAS)*, Atene, 2009 (<https://www.files.ethz.ch/isn/110525/rieas138.pdf>); P. Rivello, *I poteri del Comitato Parlamentare*, in *Gnosis*, n. 2, 2010 (<http://gnosis.aisi.gov.it/gnosis/Rivista23.nsf/ServNavig/20>); P. Piciacchia, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *Federalismi.it*, n.3, 2019 e, della stessa A., *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*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, anno VIII, n. 1, 2018; A. Perrone, *Le prospettive del controllo parlamentare nella recente attività del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n.11, 2018 e, appena pubblicato, F. Giuffrè (a cura di), *La sicurezza come interesse costituzionale: il “caso Copasir”*, Ad Maiora, 2022.

articoli (artt.30-38), a conferma del fondamentale ruolo di controllo svolto dal Parlamento<sup>139</sup> nelle attività relative all'intelligence, al fine di evitare l'affermarsi di un rapporto esclusivo tra i vertici dei Servizi ed il Governo.

Il COPASIR risulta composto da dieci membri – due in più rispetto al COPACO – equamente ripartiti tra deputati e senatori, i quali debbono essere nominati entro venti giorni dall'inizio di ogni legislatura dai Presidenti di Camera e Senato garantendo la rappresentanza paritaria tra maggioranza ed opposizione<sup>140</sup>. Il Comitato è dotato, inoltre, di un ufficio di presidenza del quale fanno parte un segretario e un vicepresidente. La funzione di garantire il ruolo del Parlamento sui temi della sicurezza della Repubblica rispetto all'attività del governo è confermata anche dall'obbligo di affidare la presidenza del COPASIR ad un membro dell'opposizione<sup>141</sup> (nel Regno Unito ed in Francia non vige, invece, tale imposizione). Del resto, considerando che la legge 124 affida la gestione dell'intelligence al governo e, dunque, alla maggioranza, è ragionevole che il controllo debba spettare all'opposizione<sup>142</sup>.

I poteri dell'organo parlamentare sono tutt'altro che innocui e prevedono un compito di verifica «*sistematica e continuativa*» dell'attività dei servizi di intelligence, allo scopo di appurare 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*»<sup>143</sup>.

A tal fine, agli artt. 31-33, la legge del 2007 assegna al COPASIR specifiche funzioni di controllo e consultive, oltre che determinati obblighi di comunicazione.

Si pensi al periodico svolgimento di audizioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, dell'Autorità delegata, dei Ministri componenti il CISR e dei Direttori del DIS, dell'AISE e dell'AISI; alla possibilità di acquisire informazioni di interesse<sup>144</sup> nonché copie di atti e documenti

---

<sup>139</sup> Sul tema vd. P. Piciacchia, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017.

<sup>140</sup> Da rilevare come, in ragione della mutevolezza della maggioranza di governo cui il Parlamento italiano è decisamente avvezzo, il rispetto di tale criterio durante l'intero arco della legislatura non sia così facilmente assicurabile.

<sup>141</sup> Tale obbligo è previsto dall'art. 30 comma 3 della l.124/07. Sull'argomento si consiglia la lettura di G. De Filio, *La presidenza del COPASIR deve andare all'opposizione. Ma chi è all'opposizione?* in *laCostituzione.info*, 11 giugno 2018; F. Bechis, *Copasir all'opposizione. Il prof. Clementi spiega perché*, in *formiche.net*, 15 aprile 2021 (<https://formiche.net/2021/04/copasir-gabrielli-clementi-007/>).

<sup>142</sup> La *ratio* sottesa a tali disposizioni è chiara: consentire al Parlamento di esercitare la sua attività di controllo e di garanzia su un settore delicato, strategico ed estremamente riservato dell'attività di Governo (il che spiega il numero ristretto dei componenti del Comitato) – come sono i cosiddetti Servizi di *intelligence* – attraverso un apposito organo bicamerale di garanzia, la cui presidenza viene attribuita *ex lege* ad un esponente di un gruppo di opposizione.

<sup>143</sup> Art. 30 c.2 della l.124/07.

<sup>144</sup> Nel momento in cui si scrive, il Copasir ha attivato le procedure per acquisire informazioni in merito alla segnalazione secondo cui la 'Ndrangheta starebbe progettando un attentato al Procuratore capo di Catanzaro Nicola Gratteri. Vd. *L'allarme dei servizi: la 'Ndrangheta progetta un attentato a Gratteri. Si muove anche Il Copasir*, su [https://www.repubblica.it/politica/2022/05/06/news/ndrangheta\\_attentato\\_gratteri\\_servizi\\_copasir-348362322/](https://www.repubblica.it/politica/2022/05/06/news/ndrangheta_attentato_gratteri_servizi_copasir-348362322/).

custoditi dagli appartenenti al SISR; alla facoltà di esprimere pareri sull'adozione dei regolamenti previsti dalla legge 124 e concernenti l'organizzazione, nonché lo stato giuridico, del personale dei servizi e sulle delibere assunte dal CISR sulla ripartizione delle risorse finanziarie; all'obbligo, da parte del Presidente del Consiglio, di presentare ogni sei mesi al comitato una relazione sulle attività di intelligence che contenga anche un'analisi sullo stato, sui pericoli della sicurezza nazionale e sull'andamento della gestione finanziaria del DIS e delle Agenzie relativo al semestre considerato. Da rilevare, ancora, che il COPASIR deve essere preventivamente informato dal Presidente del Consiglio relativamente alle nomine di direttore e dei vice-direttori generali del DIS, dell'AISE e dell'ASIS.

Il progressivo ampliamento del controllo democratico in un settore delicato come quello dell'intelligence è stato confermato, dopo la riforma del 2007, anche dalla legge 133 del 2012<sup>145</sup> e dalla legge 198 del 2015<sup>146</sup> che hanno contribuito a potenziare ulteriormente il ruolo del COPASIR, inquadrandolo quale «*supervisore generale di tutta l'organizzazione delle informazioni per la sicurezza nazionale*»<sup>147</sup>.

Al Comitato parlamentare spettano anche degli obblighi da rispettare: in particolare, l'obbligo dei suoi componenti ad attenersi al segreto relativamente alle informazioni acquisite, anche dopo la cessazione dell'incarico<sup>148</sup>.

Inoltre, il COPASIR ha il dovere di presentare al Parlamento una relazione annuale «*per riferire sull'attività svolta e per formulare proposte e segnalazioni su questioni di propria competenza*»<sup>149</sup>.

L'analisi di tale documento risulta sempre preziosa al fine di individuare lo stato dell'arte e le prospettive future in tema di intelligence.

Nell'ultima Relazione annuale al Parlamento sull'attività svolta dal 1° gennaio 2021 al 9 febbraio 2022, il COPASIR ha riconosciuto un «*bilancio sostanzialmente positivo*»<sup>150</sup> della legge n. 124 del 2007, la quale, a quindici anni dalla sua entrata in vigore e nonostante le modificazioni apportate<sup>151</sup>,

---

<sup>145</sup> Vd. L. n. 133/2012, *Modifiche alla legge n. 124/2007, concernente il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la disciplina del segreto di Stato*, in *Federalismi.it*, n.16 del 29/08/2012 (<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=20712>).

<sup>146</sup> Vd., in particolare, M. Malvicini, *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 *forumcostituzionale.it*, 2016.

<sup>147</sup> Cfr. M. Franchini, *Alcune considerazioni sulle nuove competenze del comitato parlamentare per la sicurezza della repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, pp. 1-12 ([https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1\\_2014\\_Franchini.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2014_Franchini.pdf)).

<sup>148</sup> Art. 36 c.1 della l.124/07.

<sup>149</sup> Art. 35 c.1 della l.124/07. Al comma successivo la legge specifica che il COPASIR «*può, altresì, trasmettere al Parlamento nel corso dell'anno informative o relazioni urgenti*».

<sup>150</sup> Vd. *Relazione del COPASIR sull'attività svolta dal 1° gennaio 2021 al 9 febbraio 2022*, p.94, consultabile al link: [https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/commissioni/bicamerale/copasir18/Doc.\\_XXXIV\\_n.\\_8\\_bozza.pdf](https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/commissioni/bicamerale/copasir18/Doc._XXXIV_n._8_bozza.pdf).

<sup>151</sup> In questo senso vanno ricordati il d.l. 16 maggio 2008, n. 85; il d.l. 1 luglio 2009, n. 78, il d.l. 4 novembre 2009, n. 152, il d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104, il d.lgs. 24 febbraio 2012, n. 20 nonché la legge 7 agosto 2012, n. 133.

ha l'indubbio merito di rappresentare ancora il pilastro della disciplina del Sistema per l'informazione per la sicurezza.

La legge in questione ha costruito un *corpus* normativo organico ed armonico, in un ordinamento interno che, non di rado, è caratterizzato da interventi spesso non sistematici ed incoerenti.

A questo indubbio pregio della normativa del 2007 ne vanno aggiunti almeno altri due: *in primis*, l'approvazione della legge all'unanimità, in uno spirito di leale collaborazione tra le Camere e tra le forze politiche, testimonianza della consapevolezza che la difesa della sicurezza nazionale è un valore superiore da consolidare e che va oltre le legittime differenze e sensibilità.

In secondo luogo, vi è il pregio di aver riconosciuto al Parlamento una chiara centralità, in linea col principio di separazione dei poteri: se la responsabilità del funzionamento degli apparati di intelligence è demandata al potere esecutivo, il controllo su di esso non può che essere affidato al Parlamento ed all'organo che vi è preposto in via esclusiva, ossia il COPASIR.

Può, dunque, dirsi che in Italia, per quanto riguarda l'attività dell'intelligence, è stato disegnato un equilibrato sistema di poteri e di controlli, di pesi e di contrappesi, nel pieno rispetto dei valori costituzionali.

Il riconoscimento degli aspetti positivi della l.124/2007 non esime, tuttavia, dall'individuare anche alcuni contorni da delineare, con lo scopo di rendere ancora più adeguate ed incisive le scelte compiute dal legislatore quindici anni fa, aggiornandole per far fronte alle sfide attuali e future.

In tal senso, l'attenzione non può che concentrarsi sul rapporto tra la nuova disciplina introdotta dal decreto legge n. 82 del 2021<sup>152</sup> che ha istituito l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN)<sup>153</sup> ed il quadro di riferimento dettato dalla legge n. 124 del 2007.

La missione istituzionale dell'ACN è quella di potenziare la resilienza cibernetica del Paese<sup>154</sup>, riducendone il grado di vulnerabilità e incrementandone l'autonomia e l'indipendenza tecnologica, con la finalità di assicurare una maggiore competitività nello scenario internazionale laddove le operazioni di cyber-intelligence rimangono di esclusiva e peculiare competenza del Comparto informativo<sup>155</sup>.

---

<sup>152</sup> Vd. Camera dei Deputati, Disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza (Conversione in legge del DL n. 82/2021), su <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/VQ3161.Pdf>.

<sup>153</sup> L'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale si basa su una struttura articolata composta da sette uffici di livello dirigenziale generale e varie articolazioni di livello dirigenziale non generale a diretto riporto di un Direttore Generale e di un Vice Direttore Generale (ruoli attualmente ricoperti da Roberto Baldoni e Nunzia Ciardi).

<sup>154</sup> Sull'attività dell'ACN ed il suo obiettivo di accompagnare una trasformazione digitale in sicurezza per la prosperità e l'indipendenza dell'Italia, vd. R. Baldoni, *Così l'Agenzia cyber sta lavorando e dispiega i propri effetti*, in *agendadigitale.eu*, 18 novembre 2021 (<https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/baldoni-cosi-lagenzia-cyber-sta-lavorando-e-dispiega-i-propri-effetti/>).

<sup>155</sup> L'istituzione dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale è ritenuta uno snodo fondamentale nell'architettura generale dell'intelligence nella "Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza" relativa all'anno 2021, curata dal Comparto Intelligence, ai sensi della quale il Governo riferisce ogni anno al Parlamento con una Relazione non classificata sulla politica dell'informazione per la sicurezza

Si è, così, colmata una importante lacuna<sup>156</sup> che l'Italia scontava da decenni, soprattutto se posta a confronto con i maggiori *partner* europei<sup>157</sup>.

L'Agenzia, inoltre, assume rilevanza anche in ottica di cooperazione europea, in quanto intesse relazioni con il *Centro europeo di competenza in cybersecurity* (ECCC). Tale organismo, con sede a Bucarest (Romania), mira ad aumentare le capacità e la competitività dell'Europa in materia di cybersicurezza, collaborando con una rete di centri nazionali di coordinamento per costruire una forte comunità nel campo della sicurezza informatica.

Il citato decreto-legge n. 82 del 2021, non ha operato modifiche dirette sulla legge n. 124, ma è evidente la stretta interconnessione determinata dal fatto che la sicurezza cibernetica è una sfera sempre più rilevante della sicurezza nazionale.

Il coordinamento tra il comparto dell'intelligence e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale risulta, dunque, fondamentale. Può dirsi che all'ACN spettino le attività di prevenzione e mitigazione degli attacchi cibernetici, mentre gli interventi di reazione e di contrasto a questi ultimi competono agli apparati di intelligence.

Tali aspetti andrebbero definiti con una revisione della legge n. 124, al fine di armonizzare le nuove disposizioni di legge relative all'ACN<sup>158</sup>, delineare i perimetri di competenza ed evitare sovrapposizioni.

Altro elemento di novità e di determinante importanza nel campo dei Servizi di informazione, riguarda il settore economico-finanziario.

---

(<https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/relazione-annuale/relazione-al-parlamento-2021.html>).

<sup>156</sup> L'Italia si trova costantemente esposta ad attacchi cibernetici, in taluni casi anche con effetti di notevole ampiezza e gravità. Si pensi ad esempio al caso dell'attacco sferrato alla fine del mese di luglio del 2021 nei confronti dei sistemi informatici della Regione Lazio e le conseguenti ricadute sulle attività e i servizi erogati dalla Regione stessa, compresi quelli connessi con il Sistema sanitario regionale in un periodo particolarmente critico come quello che stiamo vivendo a causa della pandemia da SARS-CoV-2.

<sup>157</sup> Per un confronto tra l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale e gli omologhi organismi europei, vd. M. Artini, *Agenzia Cibernetica Nazionale italiana, confrontiamola con gli altri attori europei*, in *agendadigitale.eu*, 17 gennaio 2022 (<https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/agenzia-cibernetica-nazionale-italiana-il-confronto-con-gli-altri-attori-europei/>). Rimanendo dentro i confini della comparazione con Francia e Regno Unito, si pensi all'istituzione dell'*Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information* (ANSSI) risalente al 2009 e alla *National Cyber Security Center* (NCSC), l'ente per la sicurezza informatica creato nel 2016 a supporto del GCHQ.

<sup>158</sup> Sul dibattito, sempre più attuale, relativo all'aggiornamento della l.124 del 2007 vd. A. Monti, *Il rinnovamento dell'intelligence ha bisogno di coerenza normativa*, in *formiche.net*, 6 dicembre 2020 (<https://formiche.net/2020/12/il-rinnovamento-dellintelligence-ha-bisogno-di-coerenza-normativa/>); G. Carrer, *Riforma dell'intelligence? Sì, dicono Pagani (Pd), Perego (FI) e Tofalo (M5S)*, in *formiche.net*, 29 luglio 2021 (<https://formiche.net/2021/07/riforma-intelligence-pagani-perego-tofalo/>); U. Saccone, *Quale Intelligence per il futuro?*, in *formiche.net*, 2 agosto 2021 (<https://formiche.net/2021/08/riforma-intelligence-umberto-saccone-ifi/>); F. Bechis, *Non solo cyber, così riformiamo l'intelligence. Parla Franco Gabrielli*, in *formiche.net*, 14 agosto 2021 (<https://formiche.net/2021/08/non-solo-cyber-cosi-riformiamo-lintelligence-parla-franco-gabrielli/>).

Una visione moderna e realmente incisiva della cultura della sicurezza non può più prescindere dalla cosiddetta intelligence economica<sup>159</sup>.

La difesa dell'indipendenza dello Stato e del territorio nazionale impone, infatti, che il perimetro della sicurezza includa la protezione degli interessi economici-strategici.

Sul piano squisitamente normativo, va riconosciuto che la riforma del 2007 seppe presagire la rilevanza dell'intelligence economica, concependo la sicurezza nazionale come una dimensione dinamica collegata alla tutela di una molteplicità di interessi da proteggere<sup>160</sup>.

L'ulteriore conferma di questo orientamento è rinvenuta nella presenza all'interno del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) anche del Ministro dell'economia e delle finanze e di quello dello Sviluppo economico<sup>161</sup>.

Appare, tuttavia, necessario perfezionare il ramo dell'intelligence diretto alla protezione degli interessi economico-finanziari, industriali e scientifici nazionali tramite una disposizione di rango primario che sia inserita nella legge n. 124 del 2007, al fine di non dover subire l'evoluzione dei meccanismi di interconnessione ed interazione dei mercati e circolazione delle risorse.

I tempi per aprire una nuova stagione dell'intelligence italiana sembrano, dunque, maturi<sup>162</sup> ma la definizione di nuove regole pone un tema centrale: gli interventi normativi sull'intelligence, come i quelli del 1977 e del 2007, richiedono il massimo consenso possibile.

Dopo la prima legge del 1977, si cominciò a parlare di riforma già subito dopo, ma si dovettero attendere trent'anni per avere una nuova normativa. Ad oggi sono trascorsi quindici dal 2007, esattamente metà del periodo trascorso tra la prima e la seconda riforma, ma il tempo scorre molto più in fretta e attendere altri quindici anni non rientra tra le ipotesi percorribili.

## 5. I sistemi di intelligence italiano, francese e inglese a confronto

Dall'analisi dei sistemi presi in esame, emerge come l'affascinante tematica dell'intelligence ponga questioni di primo piano nel campo del diritto<sup>163</sup>. Su tutte, spiccano il difficile bilanciamento dei valori giuridici in gioco, il controllo parlamentare delle agenzie di informazione e sicurezza da parte di organi appositamente predisposti, l'equilibrio stesso tra i poteri dello Stato,

---

<sup>159</sup> Sul tema vd. E. Borghi, *Intelligence economica, è tempo di una struttura nazionale (come in Francia)*, in *formiche.net*, 9 ottobre 2021 (<https://formiche.net/2021/10/intelligence-economica-borghi/>); L. Gaiser, *Intelligence economica: una proposta per l'Italia*, in *Sicurezza, Terrorismo e Società*, n.2, 2015.

<sup>160</sup> Ci si riferisce, in particolare agli artt. 6 e 7 della l.124/2007, laddove vengono assegnate ad AISE ed AISE attività di informazione per la sicurezza volte alla tutela «degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia».

<sup>161</sup> Art. 5, comma 3, l.124/2007.

<sup>162</sup> Sul punto vd. M. Caligiuri, *Appunti per una nuova stagione dell'intelligence*, in *formiche.net*, 14 giugno 2021.

<sup>163</sup> Vd., in proposito, C. Ruiz Miguel, *Servicios de inteligencia y seguridad del estado constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 2002.

il conflitto tra libertà e sicurezza, ma anche tra interesse pubblico e rispetto delle leggi.

Ciò che emerge sul piano della comparazione è che la prassi consolidata sia quella di prediligere un sistema a doppio binario delle Agenzie di Informazione che preveda, quindi, l'istituzione di due diversi organi deputati alla sicurezza interna ed esterna per evitare l'eccessiva concentrazione di potere in poche mani<sup>164</sup>. Altro elemento di sintonia è costituito dal potenziamento del Capo dell'Esecutivo quale vertice della catena di comando dei diversi sistemi di sicurezza, al fine di assicurare un ordine preciso nell'organizzazione delle attività di informazione volte alla difesa dello Stato.

Risulta fondamentale, in tutte e tre le esperienze analizzate, la presenza di un organo interministeriale di coordinamento (o camera di compensazione) che afferma una tendenza internazionale alla direzione strategica e coordinamento unitario dei Servizi di informazione<sup>165</sup>. Un'altra costante è rappresentata dalla previsione di una figura che coadiuvi il Capo dell'Esecutivo in materia di intelligence<sup>166</sup>.

Ognuno dei tre Paesi analizzati si è dotato, inoltre, di un apposito organo parlamentare<sup>167</sup> – composto secondo il criterio di rappresentanza paritaria tra maggioranza ed opposizione – che supervisioni l'operato delle agenzie di informazione, con l'obbligo di produrre una relazione annuale sul lavoro svolto.

Sotto il profilo delle differenze, va detto che mentre il sistema di intelligence del Regno Unito non ha subito significative trasformazioni negli anni Duemila, Francia ed Italia hanno condotto un processo riformatore assimilabile sia sotto il profilo dei contenuti che del momento storico (anni 2006-2007).

Si riscontra, inoltre, un diverso grado di poteri attribuiti al Capo dell'Esecutivo e un divergente livello di ripartizione delle attività informative tra due o più agenzie. È chiaro che più il potere è suddiviso, meno rischi di derive autoritarie si corrono ma, d'altro canto, più complesso diventa il sistema, meno fluida risulta essere l'attività che esso svolge.

Se rimane indiscussa la tendenza a potenziare il ruolo del Capo dell'Esecutivo quale vertice degli apparati di intelligence, va ricordato che in

---

<sup>164</sup> Tale impostazione è stata recentemente messa in discussione, in Italia, dall'Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica Franco Gabrielli, il quale sostiene che la riforma dell'intelligence del 2007, con la legge 124, sia «un'incompiuta», in quanto si sono mantenute due agenzie che di fatto sono autonome e questo può rappresentare un limite, «soprattutto (...) nel momento in cui il tema dell'interno/esterno è sempre più impalpabile, non definibile». Cfr. G. Carrer, *Servizio unico e Copasir più forte. La riforma degli 007 secondo Gabrielli*, in *formiche.net*, 5 settembre 2022 (<https://formiche.net/2022/09/servizio-unico-e-copasir-piu-forte-la-riforma-degli-007-secondo-gabrielli/>).

<sup>165</sup> Si pensi al Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica in Italia, al *Joint Intelligence Committee* nel Regno Unito ed al *Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme* in Francia.

<sup>166</sup> In Italia vi è l'Autorità Delegata, in Francia il *Coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme*, nel Regno Unito il *National Security Adviser*.

<sup>167</sup> Il Copasir in Italia, l'*Intelligence and Security Committee of Parliament* nel Regno Unito, la *Délégation parlementaire au renseignement* in Francia. Va rilevato che l'Italia si distingue per essere l'unico Stato che assegna, per legge, la presidenza dell'organo parlamentare di controllo sull'attività di intelligence all'opposizione.

Francia la DGSE e la DGSi rendono conto, rispettivamente, al Ministero delle Forze Armate ed quello dell'Interno, così come nel Regno Unito l'MI6 e l'MI5 dipendono dal Ministro degli Esteri e da quello degli Interni. In Italia, invece, l'AISE e l'AISI rispondono direttamente al Presidente del Consiglio<sup>168</sup>.

Si è visto, in aggiunta, come la Gran Bretagna annoveri tre agenzie di informazione a fronte delle due italiane (AISE e AISI), mentre la Francia ne prevede addirittura sei.

L'Italia si contraddistingue, ancora, per la scelta di aver tenuto il RIS (Reparto Informazioni e Sicurezza)<sup>169</sup> fuori dalla comunità di intelligence, anche in un'ottica di graduale allontanamento del comparto intelligence dal mondo militare<sup>170</sup>.

Relativamente al tema della cooperazione transnazionale tra sistemi di intelligence, nell'analisi dell'esperienza inglese, si è parlato dei *Five eyes* che, accomunati da radici storiche robuste, oltre che dalla comunanza della lingua e del sistema di *common law*, rappresentano uno dei migliori esempi di condivisione internazionale dell'attività di intelligence<sup>171</sup>. Al riguardo, è opportuno un approfondimento ed un confronto con le esperienze di cooperazione all'interno della comunità europea.

*Tabella comparativa tra i sistemi dell'Italia, della Francia e del Regno Unito*

Termine di comparazione	ITALIA	FRANCIA	REGNO UNITO
Origini storiche	Servizio segreto del Ministero degli Esteri del 1854	<i>Cabinet Noir</i> nel XVII secolo	<i>Secret Service Bureau</i> del 1909
Organo di direzione politica	President e del Consiglio dei Ministri	Presidente della Repubblica e Primo Ministro	Primo Ministro
Organo di coadiuvamento al Capo dell'Esecutivo	Autorità Delegata	<i>Coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme</i>	<i>National Security Adviser</i>
Organo di Coordinamento Interministeriale	Comitato interministeriale e per la sicurezza della	<i>Conseil de Défense et de Sécurité Nationale</i> (CDSN)	<i>Joint Intelligence Committee</i> (JIC)

<sup>168</sup> Va ricordato che prima della riforma del 2007, il SISMI ed il SISDE rispondevano, rispettivamente, al Ministero della Difesa e a quello dell'Interno.

<sup>169</sup> Pur non facendo parte del SISR, il RIS è un reparto d'intelligence militare che dipende dallo Stato Maggiore della Difesa. Ai sensi dell'art.8 della l.124 del 2007, il RIS svolge esclusivamente compiti di carattere tecnico militare e di polizia militare e agisce in stretto collegamento con l'AISE.

<sup>170</sup> Tale impostazione non è condivisa nel Regno Unito ed in Francia, dove la DI, la DRM e la DPSD, sono parte integrante della comunità di intelligence.

<sup>171</sup> Per una comparazione tra le reti di condivisione di intelligence dei *Five Eyes* e quelle europee, vd. C.A. Cartmell, *Long term intelligence sharing: the Five Eyes and the European Union*, in *Journal of Intelligence History*, 2022.

	Repubblica (CISR)		
Agenzie di informazione a competenza generale e organi di riferimento	AISE ed AISI rispondono entrambe direttamente al Presidente del Consiglio	DGSE - Risponde al Ministro delle Forze Armate; DGSI - Risponde al Ministro dell'Interno	MI6 e GCHQ - Rispondono al Ministro degli Esteri MI5 - Risponde al Ministro dell'Interno
Organo di Controllo Parlamentare	Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir)	<i>Délégation parlementaire au renseignement</i> (DPR)	<i>Intelligence and Security Committee (ISC)</i>
Agenzia specializzata in Cybersecurity	Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) creata nel 2021	<i>Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information</i> (ANSSI) creata nel 2009	<i>National Cyber Security Center (NCSC)</i> create a supporto del GCHQ nel 2016

## 6. Le forme di cooperazione di intelligence europee e la “bussola” da non perdere

In Europa, ogni qualvolta si manifesta una nuova minaccia globale, riecheggiano gli appelli per la strutturazione di una agenzia di intelligence comune europea. Sul tema vi è un dibattito copioso che dura da anni nel mondo degli studiosi e degli operatori<sup>172</sup>, nonostante una cooperazione di

<sup>172</sup> Vd. *ex plurimis*, A. Gruszczak, *Intelligence Security in the European Union. Building a Strategic Intelligence Community*, Palgrave Macmillan, Londra, 2016; I. Salmi, *Why Europe Needs Intelligence and Why Intelligence Needs Europe: “Intelligence Provides Analytical Insight into an Unpredictable and Complex Environment”*, in *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol.33, issue 3, 2020, pp. 464-470; J. Estevens, *Building intelligence cooperation in the European Union*, in *Janus.net, e-journal of International Relations*, Vol. 11, n. 2, 2020; P.P. Seyfried, *A European Intelligence Service? Potentials and Limits of Intelligence Cooperation at EU Level*, in *Federal Academy for Security Policy*, 2017; Y. M. Antonoglou, *The Intelligence Apparatus in the European Union: Building a Strategic Intelligence Community*, 2017; S. Bilgi, *Intelligence Cooperation in the European Union: An Impossible Dream?*, *All Azimuth*, v. 5, n.1, 2016, pp. 57-67; B. Fägersten, *European intelligence cooperation*, in (a cura di) I. Duyvesteyn, B. de Jong, J. Reijn, *The Future of Intelligence. Challenges in the 21st century*, London, Routledge, 2014, pp. 94-113; R. J. Aldrich, *Intelligence and the European Union*, in (a cura di) E. Jones, A. Menon, S. Weatherill, *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford University Press, 2012, pp. 627-642; J.M. Nomikos, *A European Union Intelligence Service for*

intelligence europea, seppur non istituzionalmente strutturata, esista già e sia figlia degli enormi accadimenti del XXI secolo.

L'attentato dell'11 settembre 2001 alle Torri Gemelle ha segnato, infatti, uno spartiacque nella storia dell'intelligence<sup>173</sup>, evidenziando la dimensione transnazionale della sicurezza, la portata globale del terrorismo e l'importanza della cooperazione internazionale dei servizi di informazione.

Sul piano europeo, tale consapevolezza si è irrobustita a seguito degli attentati a Madrid nel 2004, a Londra nel 2005, ad Oslo nel 2011, a Burgas - in Bulgaria - nel 2012 (si pensi anche al caso Edward Snowden del 2013 e alla tragica vicenda di Charlie Hebdo del 2015)<sup>174</sup>, per non parlare delle nuove sfide globali legate alla crisi migratoria, alla pandemia da Covid-19, alla guerra dell'informazione<sup>175</sup>.

Il susseguirsi di tali eventi ha comportato, negli anni, un lento ma costante processo di cooperazione tra Stati europei, portando alla creazione di organismi di coordinamento fra i maggiori servizi di sicurezza e d'informazione come, ad esempio, il Club di Berna<sup>176</sup>.

Fondato nel 1971, il Club di Berna è un'organizzazione non istituzionale per la condivisione dell'attività di intelligence tra le agenzie di informazione dei 27 Stati dell'Unione Europea, della Norvegia e della Svizzera.

---

*Confronting Terrorism*, in *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 18, No. 2, 2003, pp. 202 ss.; S. Hess, *Intelligence Cooperation in Europe 1990 to the Present*, in *Journal of Intelligence History*, n. 3, 2003, pp. 61-68; A. Politi, *Perché è necessaria un'intelligence policy europea?*, in *Per Aspera Ad Veritatem*, n.10, 1998; Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, "Dalle parole ai fatti: quando una collaborazione di intelligence europea?", 23 marzo 2016 (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/dalle-parole-ai-fatti-quando-una-collaborazione-di-intelligence-europea-14873>); Gruppo di lavoro 67^ sessione di Studio dell'Istituto Alti Studi per la Difesa, *La condivisione dell'intelligence per finalità di prevenzione e contrasto del terrorismo internazionale nell'Unione Europea. Una cooperazione ulteriormente rafforzata è utile e possibile?* 2016 ([https://www.difesa.it/SMD\\_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/Ricerca\\_AL\\_S\\_09.aspx](https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/Ricerca_AL_S_09.aspx)).

<sup>173</sup> Cfr. R.K. Betts, *Two Faces of Intelligence Failure: September 11 and Iraq's Missing WMD*, in *Political Science Quarterly*, vol. 122, no. 4, 2007, pp. 585-606.

<sup>174</sup> L'avanzare di minacce comuni spinge inevitabilmente verso una maggiore cooperazione nel campo dei servizi di informazione, sul punto, vd. Cfr. Sir S.Lander, *International intelligence cooperation: an inside perspective*, in *Cambridge Review of International Affairs*, vol.17, issue 3, 2004, pp.481-493; B. Muller-Wille, *The Effect of International Terrorism on EU Intelligence Cooperation*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, n.1, 2008, pp. 49-73.

<sup>175</sup> In proposito si consiglia la lettura di G. Gagliano, L. Gaiser, M. Caligiuri, *Intelligence economica e guerra dell'informazione. Le riflessioni teoriche francesi e le prospettive italiane*, Fuoco Edizioni, 2015.

<sup>176</sup> Oltre al Club di Berna, un altro esempio di cooperazione non strutturata di servizi di intelligence è il cosiddetto gruppo Kilowatt. Questa alleanza informativa tra i servizi di circa 15 paesi, risalente al 1977, è stata tenuta a lungo segreta. Nel 1982, la sua esistenza è stata rivelata quando sono stati scoperti alcuni documenti, presso l'ambasciata americana di Teheran, in cui veniva menzionata. Alla rete Kilowatt partecipano i paesi della comunità europea, il Canada, la Norvegia, la Svezia, la Svizzera, la CIA, l'FBI, il Mossad e lo Shin Beth israeliani.

Il Club ha una presidenza a rotazione e organizza incontri periodici, convegni tecnici, condivisione di esperienze e scambi di informazioni riservate su base volontaria dei suoi membri. Pur agendo al di fuori delle istituzioni europee, è considerata una delle principali piattaforme di incontro transnazionale tra i direttori delle agenzie di intelligence degli Stati dell'Ue.

Ha anche costituito dei gruppi di lavoro focalizzati sull'antiterrorismo e sulla lotta alla criminalità organizzata internazionale che hanno condotto alla nascita del *Counter Terrorism Group* (CTG), nel 2001, a seguito dei fatti dell'11 settembre.

Il *Counter Terrorism Group* ha un presidente che turna seguendo la rotazione del Presidente del Consiglio dell'Ue e funge da interfaccia formale tra il Club di Berna e l'Unione europea.

Così come il Club di Berna, il *Counter Terrorism Group*, opera al di fuori del quadro istituzionale europeo<sup>177</sup> - il suo lavoro si basa sui dati forniti dai servizi di intelligence nazionali - ma comunica le sue analisi di intelligence strategica e tattica all' *EU Intelligence and Situation Centre* (*EU IntCen*).

Quest'ultimo rappresenta senz'altro la rete transnazionale di intelligence che più si avvicina alla cooperazione strutturata europea<sup>178</sup>, essendo l'«*exclusive civilian intelligence function of the European Union*»<sup>179</sup>.

La creazione dell'*EU IntCen* - o *EU Situation Center* (*EU SitCen*) come veniva chiamato fino al 2012 - è strettamente collegata all'istituzione della Politica europea di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e alla creazione della carica dell'*Alto rappresentante dell'Ue per gli affari esteri e la politica di sicurezza* nel 1999<sup>180</sup>.

Le ricerche dell'*EU Intelligence and Situation Centre* si basano sui contributi volontariamente condivisi dai servizi di informazione degli Stati membri<sup>181</sup> e la sua *mission* consiste nel fornire analisi di intelligence, all'*Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza* e al *Servizio europeo per l'azione esterna* (SEAE)<sup>182</sup>. Tale lavoro è il frutto di un costante monitoraggio degli eventi internazionali e si concentra, in particolare, sulle aree geografiche più sensibili al pericolo del terrorismo e delle altre minacce globali.

L'*EU IntCen*, inoltre, produce documenti strategici aggiornati ogni sei mesi (*Situation Assessments*); rapporti speciali a seguito di una crisi o di un evento di attuale interesse; relazioni semestrali sullo stato dell'intelligence

---

<sup>177</sup> Cfr. J.I. Walsh, *Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n.3, 2006, pp. 625-643.

<sup>178</sup> Sul punto vd. S. Bilgi, *Intelligence Cooperation in the European Union*, *op.cit.*

<sup>179</sup> Vd. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/may/eu-intcen-factsheet.pdf>.

<sup>180</sup> Come osserva I. Salmi, *Multilateral intelligence cooperation in the Eu*, in *Gnosis, Rivista italiana di intelligence*, n.2, 2014, il seme dell'attuale *EU IntCen* è stato piantato ai tempi della *Western European Union* (WEU). Quest'ultima, istituita nel 1954, rappresenta il primo esempio di cooperazione europea in ambito intelligence.

<sup>181</sup> Per un'analisi sulla storia e le funzioni dell'*EU Intelligence and Situation Centre*, vd. C. Jones, *Secrecy reigns at the EU's Intelligence Analysis Centre*, in *Statewatch journal*, vol. 22, n. 4, 2013.

<sup>182</sup> Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) è il servizio diplomatico dell'UE, istituito per rendere più coerente ed efficace la politica estera dell'UE e rafforzare così l'influenza dell'Europa sulla scena mondiale, cfr. <https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/>.

europea e sulla valutazione delle eventuali minacce; sostiene ed assiste il Presidente del Consiglio europeo e il Presidente della Commissione europea nell'esercizio delle rispettive funzioni in materia di relazioni esterne.

Dal 2007, l'*EU IntCen* collabora con l'*EU Military Staff* (EUMS)<sup>183</sup> all'interno del *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC). I due organismi di intelligence valutano ed integrano il materiale già analizzato dai servizi di sicurezza nazionali al fine di generare prodotti informativi completi, che coprano aspetti sia civili che militari, da consegnare alle istituzioni dell'Ue e agli Stati membri.

Come è stato sottolineato, nel lavoro condotto dall'*EU IntCen*, sono sempre i singoli Stati a decidere quali informazioni sulla sicurezza condividere (la sicurezza nazionale è di esclusiva responsabilità di ciascuno Stato membro), non l'Unione europea nella sua interezza. L'*EU IntCen* non è, dunque, una agenzia di intelligence europea strutturata ma è certamente ciò che più si avvicina ad essa, poiché svolge un ruolo da protagonista nel coordinamento della cooperazione di intelligence<sup>184</sup> e ha assunto un ruolo crescente nella politica estera europea.

Nel frammentato quadro delle esperienze di cooperazione europea meritano, inoltre, di essere ricordati il già citato *Europol*, l'*European Counter Terrorism Center* (ECTC) dedicato alla cooperazione a livello europeo negli sforzi nazionali di lotta al terrorismo; l'*European Migrant Smuggling Center* (EMSC), la cui *mission* consiste nella lotta al traffico di migranti; lo *Standing Committee for Operational Cooperation on Internal Security* (COSI), istituito dall'art.71 del Trattato sul funzionamento dell'Ue, col ruolo di facilitare, promuovere e rafforzare il coordinamento della cooperazione operativa dei paesi dell'Ue nel campo della sicurezza interna; il summenzionato *Centro europeo di competenza in cybersecurity* (ECCC) che sostiene l'innovazione e la politica industriale europea in materia di sicurezza informatica; il *Centro satellitare dell'Unione europea* (*SatCen*) che contribuisce alle decisioni e alle iniziative dell'UE nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune europea fornendo prodotti e servizi basati sull'uso di strumenti spaziali e dati collaterali, tra cui immagini satellitari, immagini aeree e servizi connessi.

Appare evidente, dunque, che un sistema di cooperazione di intelligence europea esiste, seppur non strutturato e non integrato alle istituzioni europee e basato su una condivisione di informazioni volontaria.

Un eventuale passo in avanti per la creazione di una Agenzia di intelligence europea presenta una serie di ostacoli di non poco conto. La prima, evidente, complicazione risiede nel fatto che l'attività di intelligence rappresenta, da sempre, il cuore dello Stato nazione ed una roccaforte della sovranità nazionale. Vi è, poi, da parte dei servizi di sicurezza nazionali, il timore di diffondere fonti riservate e relazioni privilegiate, soprattutto se riguardanti aree di competizione tra Stati, come ad esempio l'ambito industriale o commerciale. Non è un mistero che, soprattutto nel campo del mercato economico, alcune fonti siano preziose ed assicurino vantaggi competitivi solo a patto che siano conosciute da un solo attore. Altro

---

<sup>183</sup> Vd. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-staff-eums\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-staff-eums_en).

<sup>184</sup> Vd. M.K.D. Cross, *A European Transgovernmental Intelligence Network and the Role of IntCen*, in *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 14, n.3, 2013, pp. 388-402.

impedimento è rappresentato dalla paura da parte degli Stati più grandi di condividere informazioni con Stati minori, più esposti al rischio di infiltrazioni. D'altro canto, gli Stati più piccoli temono che le loro agenzie possano essere inglobate da quelle degli Stati più grandi (è una delle conseguenze delle cosiddette *powers asymmetries*<sup>185</sup>). Si è visto, inoltre, nell'analisi delle esperienze francese, inglese ed italiana, che i servizi di intelligence provengono da storie diverse, hanno un'organizzazione ed un impianto normativo che presentano delle affinità ma, al contempo, differenze strutturali e sono, inoltre, sottoposti ad organi di controllo parlamentare. In Europa quale organismo fungerebbe da controllore? E a quale istituzione si affiderebbe l'alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza?

Lo stesso quadro giuridico europeo, al momento, non incoraggia la realizzazione di una Agenzia di intelligence europea strutturata. Basti pensare all'art.4 c.2 del Trattato sull'Unione europea (TUE)<sup>186</sup> che inquadra la tutela della sicurezza come «*esclusiva competenza di ciascuno Stato membro*». Così come l'art. 73 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ribadisce il ruolo centrale degli Stati membri nella cooperazione per la «*per la salvaguardia della sicurezza nazionale*»<sup>187</sup>.

È il caso di ricordare che gli stessi *Five Eyes*, pur costituendo un sistema di stretta cooperazione (facilitato dalla lingua in comune degli Stati membri e da un *humus* culturale propizio), mantengono agenzie di intelligence separate, soggette alle proprie leggi nazionali e che non rispondono ad un organismo centrale.

Il sentiero da seguire, dunque, potrebbe essere quello di mantenere il cuore nazionale delle agenzie di intelligence europee e, allo stesso tempo, favorire tra loro un dialogo su alcuni terreni di interesse comune.

I benefici che deriverebbero da un sistema di condivisione di intelligence europeo strutturato possono rinvenirsi nell'ottimizzazione dei prodotti elaborati (evitando sovrapposizioni di analisi<sup>188</sup>), nel godere di un sostegno economico europeo a fronte dei bilanci nazionali sempre più ridotti nel settore della Difesa e nel far fronte, con maggiore efficacia, alle minacce transnazionali per la sicurezza e alla valanga globale di dati che invade il mondo dell'informazione.

---

<sup>185</sup> Si veda B. Fägersten, *For EU eyes only?: Intelligence and European security*, in *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, n.8, 2016.

<sup>186</sup> Art.4 c.2 del TUE: «*L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro*».

<sup>187</sup> Art. 73 del TFUE: «*Gli Stati membri hanno la facoltà di organizzare tra di loro e sotto la loro responsabilità forme di cooperazione e di coordinamento nel modo che ritengono appropriato tra i dipartimenti competenti delle rispettive amministrazioni responsabili per la salvaguardia della sicurezza nazionale*».

<sup>188</sup> Su questo punto vd. A. Gruszczak, *Intelligence Security in the European Union*, *op.cit.*

Per far questo occorre, innanzitutto, diffondere una cultura europea dell'intelligence che generi fiducia<sup>189</sup> tra gli Stati membri e che individui una piattaforma di interessi comuni da perseguire al fine di garantire vantaggi reciproci tra le agenzie di informazione che condividono le loro attività (ad es. la lotta al terrorismo, alla criminalità informatica, alla tratta di esseri umani, alla criminalità organizzata internazionale).

C'è bisogno di tempo e di un percorso graduale che mantenga distinte, nel campo della condivisione delle informazioni di intelligence, le aree di competizione da quelle di cooperazione. La base di partenza non può che essere quella di rafforzare il quadro di cooperazione già esistente a partire, in particolare, dal ruolo dell'*EU Intelligence and Situation Centre*<sup>190</sup>. Il futuro di cooperazione dell'intelligence europea dipenderà, inoltre, da due fattori, uno interno e l'altro esterno: lo sviluppo dell'integrazione europea in materia di sicurezza e difesa e il grado di pericolo della minaccia terroristica.

Riguardo lo sviluppo di un'Europa della Difesa, i recenti fatti legati alla guerra in Ucraina hanno imposto una decisa accelerazione.

Il 25 marzo 2022, infatti, il Consiglio europeo ha approvato la c.d. "*Bussola strategica per la sicurezza e la difesa*" (*Strategic Compass*), un piano d'azione volto al potenziamento delle politiche di sicurezza e di difesa dell'Unione europea che era in lavorazione già dai primi mesi del 2020 e che il Consiglio dell'Unione aveva a sua volta approvato il 21 marzo 2022<sup>191</sup>.

La *Bussola strategica Ue*<sup>192</sup> rappresenta un importante passo in avanti verso un'Europa della difesa più capace di tutelare e promuovere gli interessi e i valori condivisi nell'Ue. In un contesto internazionale stravolto dal ritorno della guerra alle porte dell'Europa, la Bussola ha l'obiettivo di orientare l'Unione europea verso un ruolo che gli consenta di contribuire in maniera determinante al mantenimento della sicurezza internazionale, a tal

---

<sup>189</sup> Sull'importanza del tema della fiducia ai fini di creare una comunità strutturata di intelligence vd. A. Politi, *Perché è necessaria un'intelligence policy europea?*, op.cit.; J. Estevens, *Building intelligence cooperation in the European Union*, op.cit.

<sup>190</sup> In tal senso, vd. J.M. Nomikos, *European Union Intelligence Analysis Centre (INTCEN): Next stop to an Agency ?*, in *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence*, 22 novembre 2015.

<sup>191</sup> Per visionare il documento approvato dal Consiglio dell'Unione europea, dal titolo: *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa. Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, cfr. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>.

<sup>192</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per rafforzare la sicurezza e la difesa dell'UE nel prossimo decennio*, 21 marzo 2022, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>. Sul tema vd. E. Calcagno, A. Marrone e M. Nones, *La Bussola strategica Ue e dodici sfide per l'Italia*, in Istituto Affari Internazionali, 13 giugno 2022; Senato della Repubblica, Nota su atti dell'Unione europea n.95, *La bussola strategica dell'Unione europea: dopo quasi due anni di gestazione, arriva l'approvazione (in tempo di guerra) nel Consiglio Ue del 21 marzo*, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01343916.pdf>; F. Favuzza, *La bussola strategica dell'Unione europea*, in *Eurojus.it*, 11 aprile 2022; L. Bonofiglio, *La "Bussola strategica" dell'UE: un cambio di passo necessario verso una politica estera e di difesa europea*, in *L'Unità Europea*, n.6, 2021 ([https://www.mfe.it/unitaeuropea/fileMfe/archivio/UE/UE\\_2021\\_6.pdf](https://www.mfe.it/unitaeuropea/fileMfe/archivio/UE/UE_2021_6.pdf)); M. Santarelli, *Intelligence comune europea: strategia per la prevenzione e lotta alle minacce ibride*, in *www.cybersecurity360.it*, 5 novembre 2021.

fine essa contiene una serie di iniziative prioritarie articolate in quattro “filoni di lavoro”: azione, sicurezza, investimenti e *partner*.

Tra gli obiettivi principali dello *Strategic Compass*, c'è quello di poter disporre, entro il 2025, di una forza di intervento rapido (*Eu Intervention Force*), fino a 5000 unità, da utilizzare per la gestione delle crisi esterne. Vi è poi la necessità di rafforzare la collaborazione con organizzazioni internazionali e *partner* che condividono la stessa visione strategica. Vengono citati, in tal senso, i rapporti a livello multilaterale con l'Organizzazione del Patto Atlantico (NATO), le Nazioni Unite (ONU), l'Unione africana, l'Osce; a livello bilaterale con gli Stati Uniti d'America (USA), il Regno Unito, la Norvegia, il Canada. Ai fini della presente trattazione, inoltre, assume particolare rilevanza l'ampio spazio dedicato nel documento all'esigenza di rafforzare l'intelligence europea, attraverso il potenziamento del meccanismo europeo per lo scambio di informazioni e per la formulazione di analisi e scenari.

Nel complesso, dunque, la *Bussola strategica* dimostra una piena consapevolezza da parte delle istituzioni europee del bisogno di rafforzare l'Europa della difesa, come altresì concordato dai Capi di Stato e di governo nella Dichiarazione di Versailles dell'11 marzo 2022<sup>193</sup>. Viene così confermato, ancora una volta, come il principale motore del processo d'integrazione europeo rimanga la guerra.

Va anche sottolineato che la *Bussola strategica Ue*, nonostante costituisca un importante passo in avanti, non è il punto di arrivo per un'Europa della difesa né, tanto meno, per un'intelligence comunitaria europea e, tuttavia, rappresenta una tappa importante per una cooperazione rafforzata<sup>194</sup> in materia di sicurezza, come si deduce dal seguente passaggio del documento: «*dobbiamo puntare a una maggiore flessibilità nell'ambito del nostro processo decisionale, senza compromettere la solidarietà politica e finanziaria. Utilizzeremo pertanto il potenziale offerto dai trattati dell'UE, compresa l'astensione costruttiva. Decideremo in particolare modalità pratiche per l'attuazione dell'articolo 44 del trattato sull'Unione europea, conformemente al processo decisionale della PSDC [politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea], al fine di consentire a un gruppo di Stati membri, disposti e capaci, di pianificare e condurre una missione o un'operazione nel quadro dell'UE e sotto la supervisione politica del Consiglio*»<sup>195</sup>.

Se sembra, dunque, apparentemente lontano l'orizzonte di una intelligence unica europea<sup>196</sup>, un maggiore coordinamento nello scambio di

---

<sup>193</sup> Vd. Dichiarazione di Versailles, 10 e 11 marzo 2022 su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/11/the-versailles-declaration-10-11-03-2022/>.

<sup>194</sup> Sul tema si rimanda alla lettura di R. Basso, *Cooperazioni rafforzate e relazioni esterne*, in G. Bonvicini e G.L. Tosato (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 37.

<sup>195</sup> Vd. *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa*, *op.cit.*, p.14.

<sup>196</sup> Tra i problemi che sorgono subito alla mente, il primo attiene alla debolezza di alcuni Stati, rispetto ad altri, nella capacità della tutela delle informazioni; un'ulteriore questione riguarda l'impossibilità del Parlamento europeo, con i suoi attuali poteri, di fungere da organo di controllo. Si pongono, infine, una serie di interrogativi che riguardano il concetto di sovranità e statualità, che ogni Paese pretende di declinare secondo la propria visione e la propria tradizione. Si pensi alle parole di Carl Schmitt:

analisi, dati ed informazioni, in particolare per il contrasto al terrorismo internazionale, ma anche per rafforzare il ruolo strategico del Continente europeo e la sua capacità di influenzare e guidare le dinamiche geopolitiche e le relazioni internazionali è, oggi, certamente in atto.

Del resto, la stessa storia nazionale dei diversi sistemi di sicurezza dimostra come la delicatezza delle tematiche in gioco costringe ad una necessaria gradualità nei cambiamenti e nelle modifiche organizzative dell'attività di intelligence.

A fronte di quanto esposto, una certezza rimane: l'affascinante mondo dell'intelligence non può prescindere da un impianto normativo che disciplini la sua organizzazione ed i suoi meccanismi di controllo. I poteri attribuiti alle agenzie di intelligence debbono andare di pari passo con i poteri assegnati agli organismi di controllo dell'intelligence, in un sistema positivamente bilanciato volto ad evitare le derive tipiche di ogni sistema chiuso e a scongiurare il pericolo che la *salus rei publicae* diventi territorio per azioni sconfinanti nell'arbitrio.

Ne va della stessa percezione del sistema di intelligence a partire dai suoi rapporti fisiologici con la politica, da inquadrarsi nel rigido rispetto dei ruoli. All'intelligence spetta il compito specifico di fornire al decisore politico una lettura oggettiva dei fatti riscontrati al fine di giungere alla migliore scelta possibile.

Conoscere per decidere è l'essenza stessa dell'intelligence che, nel mondo di oggi, può rivelarsi strumento prezioso per la stabilità e la protezione delle democrazie a cui può dare più forza e credibilità.

In tal senso, si è visto come le nuove frontiere delle attività di informazione non possono non riguardare il campo della cybersecurity e dell'intelligence finanziaria.

L'Italia ha colmato da poco la lacuna sulla cybersecurity con l'istituzione dell'Agenzia per la cybersecurity nazionale e, tra le possibili riforme in campo di intelligence, c'è una particolare attenzione ad irrobustire il settore economico-finanziario<sup>197</sup>.

Le guerre contemporanee<sup>198</sup> assumono una natura sempre più economica e digitale e vengono combattute sul web a colpi di algoritmi. Le armi sono sostituite dalle attività di informazione/disinformazione e le sanzioni dei Mercati spesso spaventano più di quelle degli Stati.

Giova ricordare il neologismo inglese '*unpeace*<sup>199</sup>' che sta a inquadrare una condizione che, allo stesso tempo, non corrisponde né alla pace né alla guerra.

---

«Tutti gli stati, piccoli e grandi, cederanno i segreti della loro produzione al mondo intero senza aperte o tacite riserve? Apriranno i loro archivi ed esibiranno i loro segreti per condurre un grande processo mondiale contro quelli che sono stati finora i nemici dell'umanità?». Cfr. *La rivoluzione legale mondiale, trad. it.*, in C. Schmitt, *Un giurista davanti a se stesso. Saggi e interviste*, Neri Pozza, Vicenza, 2005, p. 214.

<sup>197</sup> Si è visto come, proprio nell'ultima Relazione del Copasir, emerga la consapevolezza di irrobustire l'intelligence economica.

<sup>198</sup> Per una riflessione su come sia, oggi, radicalmente cambiato il concetto di guerra vd. G. de Vergottini, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, il Mulino, 2004.

<sup>199</sup> M. Leonard, *The Age of Unpeace. How connectivity causes conflict*, Bantam Press, 2021.

Il mondo di oggi è in perenne competizione anche sotto il profilo della cosiddetta 'guerra normativa', che vede svolgersi uno scontro tra Stati per imporre a livello internazionale le regole legislative più vantaggiose per i loro interessi<sup>200</sup>. Si tratta di uno scontro geopolitico poco noto al grande pubblico ma che si sta manifestando in maniera imponente<sup>201</sup>. L'universo del diritto permea, dunque, le attività di intelligence in quanto la natura di ogni ente politico è necessariamente riflessa nella sua organizzazione giuridica.

Uno scenario di tal genere richiede decisioni rapide, strategia, elaborazione e interpretazione degli eventi, esattamente le attività di competenza dell'intelligence che, dentro un perimetro di regole chiare e funzionali, diventa un mezzo fondamentale per tutelare l'interesse nazionale, il rispetto della democrazia e la difesa delle Istituzioni<sup>202</sup>.

---

<sup>200</sup> Sull'argomento si segnala il numero 2/2020 della rivista *Gnosis*. In particolare, si riporta un passaggio di P.G. Monateri, *Geopolitica del diritto e cultura strategica globale*, in *Gnosis* n.2, 2020, pp.35-47 «il diritto comparato mostra la natura strategica dell'impossessamento o infiltrazione delle regole dell'ordine mondiale da parte di una determinata tradizione giuridica [...] In tale contesto la contrapposizione *common law/civil law* isola concretamente due spazi antitetici, che si esprimono in modi opposti: codice / diritto giurisprudenziale; legislazione/decisione del giudice; legge scritta/legge orale. Essi rappresentano due ideal-tipi della legge e due esperienze storiche concrete, mondializzate dalle potenze europee nello scontrarsi con altri sistemi dotati di diverse caratteristiche». Vd. anche I. Castellucci, *Geodiritto. Il diritto come dimensione della geopolitica e del conflitto*, in *Gnosis* n.2, 2020, pp.21-33.

<sup>201</sup> Sull'attuale tema della geopolitica del diritto, vd. P.G. Monateri, *Geopolitica del diritto*, Laterza, Roma-Bari 2013; N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, Roma-Bari 2006; M. Bussani, *Il diritto dell'Occidente*, Einaudi, Torino 2010.

<sup>202</sup> Cfr. M. Minniti, *Intelligence e democrazia*, in *Gnosis*, n.4, 2014; D. Omand, *Lo Stato al sicuro. Intelligence e democrazia*, Luiss University Press, 2021.

