numero 1/2026

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2026-1-05-K2T

costituzionalismo britannico e irlandese

Parlamento e Governo

Intelligence e controllo parlamentare nel Regno Unito. A trent'anni dall'istituzione dell'Intelligence Security Committee (ISC), un rapporto ancora incerto

Paola Piciacchia
Professoressa Associata di Diritto pubblico comparato, Sapienza Università di Roma

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2026

Intelligence e controllo parlamentare nel Regno Unito. A trent'anni dall'istituzione dell'Intelligence Security Committee (ISC), un rapporto ancora incerto

di Paola Piciacchia*

Abstract (Ita): Il contributo ripercorre l'evoluzione del controllo parlamentare sui servizi di intelligence nel Regno Unito con particolare riferimento al ruolo svolto dall'Intelligence and Security Committee istituito nel 1994 tra analisi della normativa di riferimento e prassi. Il saggio evidenzia le aporie dell'incerto rapporto tra intelligence e Parlamento mettendo in luce i limiti del controllo dell'ISC derivanti dal dominio dell'Esecutivo. Quest'ultimo gioca infatti un ruolo fondamentale nella "selezione" dei contenuti dei Rapporti dell'ISC, impedendo l'affermazione di un autonomo, pieno ed effettivo controllo parlamentare, determinando il carattere "ibrido" del Comitato diviso tra Legislativo ed Esecutivo e confermando un'asimmetria tra poteri dell'intelligence e forme di controllo, asimmetria oggi aggravata dall'approvazione del National Security Act del 2023 e dall'Investigatory Powers (Amendment) Act del 2024.

Abstract (Eng): The contribution traces the evolution of parliamentary oversight on intelligence services in the United Kingdom, with particular reference to the role played by the Intelligence and Security Committee established in 1994, through an analysis of the relevant legal framework and practice. The essay highlights the aporias of the uncertain relationship between intelligence and Parliament, shedding light on the limitations of ISC oversight stemming from the dominance of the Executive. The latter in fact plays a crucial role in the "selection" of the contents of ISC Reports, preventing the establishment of an autonomous, full and effective parliamentary oversight, and thus determining the Committee's "hybrid" nature, positioned between the Legislative and the Executive. This confirms an asymmetry between intelligence powers and forms of control, an asymmetry that is today further exacerbated by the adoption of the National Security Act 2023 and the Investigatory Powers (Amendment) Act 2024.

Parole chiave: Servizi di intelligence; Controllo parlamentare; Comitato per l'Intelligence e la Sicurezza

Keywords: Intelligence services; Parliamentary oversight; Intelligence and Security Committee

Sommario: Introduzione; Gli studi sul controllo parlamentare nel Regno Unito si sono, negli ultimi venti anni, moltiplicati. Cfr. ex multis: A. Defty, Educating Parliamentarians about Intelligence: The Role of the British Intelligence and Security Committee, in Parliamentary Affairs, vol. 61, n. 4, 2008, pp. 621-641; cfr. I. Leigh, Parliamentary and specialised oversight of security and intelligence agencies in the United Kingdom, in A. Wills, M. Vermeulen, Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Brussels, European Parliament, 2011, pp. 290-301; I. Leigh, Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in the Unitedb Kingdom in Directorate-General for internal policies, Policy Departement 'C–Citizens' rights and constitutional affairs, Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, 2011, pp. 290; I. Leigh, Parliamentary Oversight of Intelligence in the UK: A Critical Evaluation, in H. Born, M. Caparini (eds.), Democratic Control of Intelligence Services, cit., pp. 177-194; I. Leigh, Rebalancing Rights and National Security: Reforming UK Intelligence Oversight a Decade After 9/11, in Intelligence and National Security, vol. 27 (5), 2012, pp. 721-737; I. Leigh, The Uk Intelligene and Security Committee, in H. Born, M. Caparini (eds.), Democratic Control of Intelligence Service: Containing Rogue Elphants, Asgate, Aldershot, 2007, p. 177 ss; I. Leigh, Accountability of Security and Intelligence in the United Kingdom, in H. Born, L.K. Johnson, I. Leigh, Who's Watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability, Dulles, Potomac Books, 2005, pp. 79-98; I. Leigh, Changing the Rules of the Game: Some Necessary Legal Reforms to UK Intelligence, in Review of International Studies, vol. 35, 2009, pp. 1-12; I. Leigh, Intelligence Law and Oversight in the UK, in J.-H. Dietrich, S. Sule (eds.), Intelligence law and policies in Europe: A Handbook, München, C.H. Beck, 2019, pp. 553-585; A. Tyrie, Watching the Watchers: The Intelligence and Security Committee: From Form to Substance, The Constitution Unit UCL Department of Political Science, 10 june 2026; J. Sweetland, Is it Time to Reform the Intelligence and Security Committee?, in The Constitution Society, Blog,

* Professoressa Associata di Diritto pubblico comparato, Sapienza Università di Roma

https://consoc.org.uk/time-to-reform-the-isc/; R. Powell, 30 years of Scrutiny: What next for intelligence and Security Committee of Parliament? CETaS Expert Analysis, 16 May 2024

Introduzione

Il controllo parlamentare sulle attività delle agenzie di intelligence è un'esigenza che negli ordinamenti democratici si è notevolmente accresciuta negli ultimi decenni[1]. A lungo ignorato dal dibattito dottrinale e politico un po' in tutti i Paesi, tale ambito ha iniziato – in particolare a partire dagli Anni Settanta – a costituire oggetto di attenzione dei pubblici poteri e dell'opinione pubblica. Nel tempo ciò ha favorito a livello comparato l'emergere di una cultura istituzionale protesa all'introduzione di normative ad hoc volte ad individuare specifici strumenti di controllo per garantire il giusto equilibrio tra sicurezza nazionale, trasparenza e stato di diritto nell'ambito di funzioni tradizionalmente espressione del potere discrezionale degli Esecutivi e perciò addirittura esercitate "nell'ombra" (in particolare nel XIX secolo e per gran parte del XX secolo) e al di fuori di qualsivoglia cornice giuridica di riferimento, in un ambiente considerato se non illegale, comunque para legale in quanto spesso privo di una base legale esplicita.

La spinta alla costruzione di modelli normativi volti ad un più stretto inquadramento delle attività dell'intelligence – in un ambito quindi che tende direttamente ad incidere sui diritti di libertà come il diritto di difesa, la libertà di informazione, la libertà di iniziativa economica e che tende ad influenzare i rapporti tra potere esecutivo, legislativo e giudiziario, nel rispetto del principio di separazione dei poteri e dello stato di diritto – ha accomunato numerosi Paesi occidentali come – tanto per citarne alcuni – gli Stati Uniti, il Canada, l'Italia, la Germania, il Belgio, ivi compreso naturalmente il Regno Unito.

E sebbene il cammino intrapreso da un numero sempre più crescente di Paesi tra la seconda metà del XX secolo e i primi decenni del XXI secolo non sia stato né lineare né scontato, tutti questi Paesi – in tempi e con modalità differenti[2], influenzati principalmente dalla storia costituzionale, dal sistema di governo e dalla cultura politica e giuridica – hanno avviato un processo evolutivo che ha portato all'emanazione di numerose leggi e regolamenti con i quali a più riprese essi hanno proceduto non solo a disciplinare le attività di intelligence ma anche a predisporre modelli di controllo parlamentare che, sul piano comparato, appaiono oggi molto diversificati.

[1] Cfr. *ex multis* A. Defty, *Coming in from the Cold: Bringing the Intelligence and Security Committee into Parliament*, in *Intelligence and National Security*, vol. 34, n. 1, 2019, pp. 22-37; P. Gill., *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*, London, Frank Cass, 1994; L.K. Johnson (ed), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, New York, Oxford University Press, 2010; P. Gill, *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services After 9/11*, in H. Born, M. Caparini (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Aldershot, Ashgate, 2007, rist. Abingdon-New York, Routledge, 2017, pp. 195-214; H. Boche, A. Defty, J. Kirkpatrick, *Watching the Watchers Parliament and the Intelligence Services*, London, Palgrave Macmillan, 2014; H. Bochel, A. Defty, A. Dunn, *Scrutinising the secret state: parliamentary oversight of the intelligence and security agencies*, in *Policy & Politics*, vol. 38, n. 3, 2010, pp. 483-487; A. Deprau, *Le contrôle parlementaire du renseignement*, Paris, Berger Levrault, 2022. R. Kniep, L. Ewert, BL Reyes, F. Tréguer, EM Cluskey, C. Aradau, *Towards democratic intelligence oversight: Limits, practices, struggles*, in *Review of International Studies*, n. 50 (1), 2024, pp. 209-229.

[2] Cfr. P. Piciacchia, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017, p. 187 ss.; Id., *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*, n. 1/2018, 11 agosto 2018, pp. 37-10.

A ben vedere, il controllo parlamentare – senza disconoscere l'importanza di un più ampio e circolare sistema di controlli sull'intelligence[3] - rimane centrale sia per la garanzia di legittimazione democratica[4] che lo contraddistingue sia perché attraverso l'inquadramento legislativo prima, e l'attivazione di meccanismi di *accountability*, dopo, le attività di intelligence vengono inserite in un preciso quadro costituzionale nell'ambito del quale le forme di responsabilità sono soggette ai meccanismi istituzionali ma sono anche interessate dal dibattito pubblico.

La normativa di riferimento resta cruciale. Infatti, per comprendere l'efficacia delle forme di controllo parlamentare, occorre far riferimento in primo luogo al tipo di composizione e di nomina delle commissioni ad hoc; in secondo luogo, anche al perimetro delle attribuzioni, determinante per comprendere l'estensione del controllo. A tal proposito, risulta rilevante per valutare l'ampiezza del mandato affidato a queste commissioni sia la possibilità di verificare la legittimità delle attività svolte dalle agenzie, sia la possibilità di esaminare le attività operative delle agenzie di intelligence. I modelli nel diritto comparato, come si è detto, sono i più diversificati, in quanto se alcune commissioni possono sottoporre a scrutinio direttamente le operazioni, altre si limitano a valutare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e delle politiche di intelligence concentrandosi prevalentemente su aspetti organizzativi e gestionali. Da questo punto di vista le commissioni di controllo più consolidate e dotate di ampi poteri sono quelle che dispongono di competenze estese che consentono di esaminare sia le politiche sia le operazioni di intelligence, al fine di valutarne la legalità e l'efficacia: è questo il caso della Germania, degli Stati Uniti, dell'Italia, finanche del Belgio e solo dal 2013, anche del Regno Unito. Al contrario di quelle che sono o generalmente escluse, o limitate nel controllo delle attività operative e concentrano la propria attività sulla supervisione dell'organizzazione, delle risorse e degli indirizzi strategici delle agenzie come nel caso francese[5].

Al di là della cornice normativa, il controllo parlamentare sull'intelligence – nonostante l'indiscusso valore democratico – si configura come un'attività tanto complessa quanto delicata, poiché richiede di conciliare esigenze tra loro profondamente diverse, quali la fiducia istituzionale e l'indipendenza dell'organo di controllo, l'accesso alle informazioni e la tutela del segreto, la competenza tecnica e la rappresentanza politica. Pertanto, la necessità di conciliare esigenze e dimensioni profondamente diverse tra loro fa sì che l'efficacia dei meccanismi di controllo non dipenda esclusivamente dalle regole formali che li disciplinano, ma anche dalla capacità concreta dei parlamentari di acquisire competenze adeguate, di preservare la propria autonomia di giudizio e di saper gestire con responsabilità informazioni particolarmente sensibili. In questa prospettiva, un maggiore accesso alle in-

[3] Cfr. H. Boche, A. Defty, J. Kirkpatrick, *Watching the Watchers Parliament and the Intelligence Services*, cit., pp. 4-6, i quali evidenziato che il controllo parlamentare dell'intelligence debba essere interpretato come parte integrante dei più ampi meccanismi di responsabilità democratica. In questa prospettiva, lo scrutinio non è affidato esclusivamente al Parlamento, ma si articola in un sistema multilivello che coinvolge l'esecutivo, il potere giudiziario, la società civile e, in misura crescente, anche organismi e dinamiche internazionali. Si distinguono pertanto forme di accountability orizzontale, verticale e internazionale, che concorrono complessivamente alla supervisione delle attività di intelligence. In tal senso v. anche H. Born, L.K. Johnson, I. Leigh, *Who's Watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability*, Dulles, Potomac Books, 2005; H. Born, M. Caparini (eds.), *Democratic Control of Intelligence Service*.

[4] Più recentemente, sul controllo democratico dei servizi di intelligence cfr. R. Kniep, L. Ewert, BL Reyes, F. Tréguer, EM Cluskey, C. Aradau, *Towards democratic intelligence oversight, cit., vol.* 50 (1), 2024, pp. 209-229.

[5] V. A. Deprau A., *Le contrôle parlementaire du renseignement*, cit., p. 51 ss.; O. Forcade, B. Warusfel, *Le droit du renseignement*, Paris, La Documentation Française, 2019, p. 139 ss. J.-M Cotteret., É. Denécé, *Le renseignement au service de la démocratie*, Paris, Fauves, 2019, p. 189 ss.

ente in un controllo più efficace in quanto rimane sempre aperto il problema della reale capacità dell'organo parlamentare di comprendere, valutare e, se necessario, contenere l'impiego dell'intelligence da parte dell'Esecutivo. Cosicché la valutazione sulla reale portata e sull'efficacia di una determinata forma di controllo parlamentare molto dipende dalla configurazione proporzionata ed omogenea dei diversi fattori che determinano la capacità del sistema di esercitarlo pienamente, capacità che normalmente dipende anche, ma non sempre, dal ruolo che il Parlamento riveste in una determinata forma di governo e dal tipo di relazioni sistemiche tra Legislativo ed Esecutivo in un determinato ordinamento.

Ciò premesso, sotto tutti i profili sopra indicati, l'esperienza del Regno Unito appare particolarmente emblematica, poiché a trent'anni dall'istituzione dell'*Intelligence and Security Committee* (ISC), nonostante gli indiscussi meriti dell'organismo, i nodi relativi all'efficacia e i limiti del controllo parlamentare sui servizi di intelligence, come di seguito si vedrà, non solo rimangono aperti ma tendono a risentire fortemente dei caratteri del modello di Westminster, delle peculiarità del sistema costituzionale britannico e del forte legame, *rectius* condizionamento, del potere Esecutivo sul potere Legislativo.

2. La progressiva giuridificazione dell'intelligence britannica: dal governo di prerogativa ai meccanismi di *accountability*

Nel Regno Unito[6]

Gli studi sul controllo parlamentare nel Regno Unito si sono, negli ultimi venti anni, moltiplicati. Cfr. *ex multis*: A. Defty, *Educating Parliamentarians about Intelligence: The Role of the British Intelligence and Security Committee*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n. 4, 2008, pp. 621-641; cfr. I. Leigh, *Parliamentary and specialised oversight of security and intelligence agencies in the United Kingdom*, in A. Wills, M. Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Brussels, European Parliament, 2011, pp. 290-301; I. Leigh, *Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in the Unitedb Kingdom* in Directorate-General for internal policies, Policy Departement 'C–Citizens' rights and constitutional affairs, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union,* 2011, pp. 290; I. Leigh, *Parliamentary Oversight of Intelligence in the UK: A Critical Evaluation*, in H. Born, M. Caparini (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services*, cit., pp. 177-194; I. Leigh, *Rebalancing Rights and National Security: Reforming UK Intelligence Oversight a Decade After 9/11*, in *Intelligence and National Security*, vol. 27 (5), 2012, pp. 721-737; I. Leigh, *The Uk Intelligene and Security Committee*, in H. Born, M. Caparini (eds.), *Democratic Control of Intelligence Service: Containing Rogue Elphants*, Asgate, Aldershot, 2007, p. 177 ss; I. Leigh, *Accountability of Security and Intelligence in the United Kingdom*, in H. Born, L.K. Johnson, I. Leigh, *Who's Watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability*, Dulles, Potomac Books, 2005, pp. 79-98; I. Leigh, *Changing the Rules of the Game: Some Necessary Legal Reforms to UK Intelligence*, in *Review of International Studies*, vol. 35, 2009, pp. 1-12; I. Leigh, *Intelligence Law and*

6

***Oversight in the UK*, in J.-H. Dietrich, S. Sule (eds.), *Intelligence law and policies in Europe: A Handbook*, München, C.H. Beck, 2019, pp. 553-585; A. Tyrie, *Watching the Watchers: The Intelligence and Security Committee: From Form to Substance*, The Constitution Unit UCL Department of Political Science, 10 june 2026**

, analogamente a quanto avvenuto in altri ordinamenti occidentali, le principali agenzie di intelligence furono create all'inizio del XX secolo in assenza di un'esplicita base legislativa e senza il coinvolgimento del Parlamento, facendo ricorso ai poteri di prerogativa della Corona[7]. *Il Secret Service Bureau,* da cui sarebbero successivamente derivati il *Security Service* (MI5) e il *Secret Intelligence Service* (MI6), venne istituito nel 1909, mentre il *Government Code and Cipher School*, antenato dell'attuale GCHQ, fu fondato nel 1919.

Per gran parte della loro storia, tali organismi operarono in un contesto caratterizzato da elevata segretezza e da una limitata supervisione esterna. Nonostante la lunga tradizione dei servizi segreti britannici, il Regno Unito è giunto, infatti, relativamente tardi a sottoporli a un effettivo controllo parlamentare mentre per gran parte del Novecento le agenzie operarono in condizioni di sostanziale anonimato e con limitati meccanismi di responsabilizzazione. Come viene riportato[8], Christopher Andrew nella storia ufficiale dell'MI5 sottolineava come tale situazione fosse fondata su due consolidate dottrine costituzionali: la prima prevedeva che l'esistenza stessa delle agenzie non dovesse essere ufficialmente riconosciuta; la seconda escludeva qualsiasi forma significativa di controllo esterno sul loro operato. In questo contesto, l'intelligence era considerata materia riservata esclusivamente al Governo e alle agenzie stesse, mentre Parlamento e opinione pubblica rimanevano sostanzialmente esclusi da ogni forma di scrutinio.

Così, fino all'approvazione del *Security Service Act* del 1989, l'attività dell'MI5 aveva trovato fondamento principalmente nella *Maxwell-Fyfe Directive* del 1952, una direttiva amministrativa emanata dall'allora *Home Secretary* David Maxwell Fyfe. Il documento attribuiva al Servizio il compito di garantire la difesa del Regno (*Defence of the Realm*), sottolineandone al contempo il carattere politicamente neutrale. Sebbene il *Security Service* rispondesse formalmente al Ministro dell'Interno, il Direttore Generale manteneva un canale diretto di comunicazione con il Primo Ministro.

Il riconoscimento ufficiale delle agenzie di intelligence britanniche e la loro sottoposizione a una disciplina legislativa[9] è quindi avvenuta, come si è detto, solo in epoca relativamente recente, in linea con quanto avvenuto in altri Paesi come la Francia, salvo eccezioni come

[7] I. Leigh, *Intelligence Law and Oversight in the UK*, cit., pp. 555-556.
[8] Riportato da H. Boche, A. Defty, J. Kirkpatrick, *Watching the Watchers Parliament and the Intelligence Services*, cit., p. 27.
[9] Cfr. Cabinet Office, *The composition of the UK's intelligence machinery*, London, 19 novembre 2010.

ad esempio gli Stati Uniti e l'Italia le cui discipline sui servizi risalgono rispettivamente agli anni Quaranta e agli Anni Settanta[10].

A ben vedere comunque anche nel Regno Unito, già a partire dagli anni Settanta, una serie di fattori avevano contribuito a mettere in crisi questa tradizionale cultura della segretezza: il venir meno del consenso politico sui temi della sicurezza, le tensioni sociali interne, il conflitto in Irlanda del Nord, i diversi scandali legati alle attività dei servizi segreti, gli episodi di infiltrazioni, fughe di informazioni e controversie sulla gestione del personale aumentarono la pressione per introdurre forme più solide di controllo democratico[11]. Il percorso tuttavia fu molto più lungo e tortuoso rispetto ad altri Paesi per giungere a concepire un sistema di controlli efficaci, nello specifico quello parlamentare. Esso ha una storia relativamente recente proprio perché a lungo la sicurezza nazionale è stata considerata un ambito sottratto al dibattito pubblico e parlamentare, cosicché eventuali scandali[12] venivano esaminati da commissioni temporanee, ma con risultati limitati e rapporti fortemente ridotti nei contenuti. Nel tempo però, il Parlamento iniziò a reclamare maggiore trasparenza e cominciarono ad essere avanzate proposte per sottoporre i servizi a controlli più rigorosi, prevedere autorizzazioni giudiziarie per alcune attività investigative e introd-

[10] Negli Stati Uniti il 26 luglio 1947 fu approvato il *National Security Act* il quale oltre a riformare le forze armate, istituì il *National Military Establishment*, il *National Security Council* e le due agenzie di *intelligence*, la CIA (*Civil Intelligence Agency* che si occupa della sicurezza esterna) e la NSA (*National Security Agency*, che si occupa della sicurezza interna). Sebbene il *National Security Act* nel 1947 non contemplasse il controllo parlamentare, il Congresso istituì quattro commissioni due al Senato (*Senate Armed Services Committee* – SASC e *Senate Appropriations Committee* – SAC) e due alla Camera dei Rappresentanti (*House Armed Services Committee* – HASC e *House Appropriations Committee* – HAC). Tali commissioni non erano particolarmente incisive, il loro ruolo si sostanziava nella concessione di fondi. L'accesso alle informazioni da parte di queste commissioni era molto difficoltoso e anche i rapporti con i servizi erano rari. Tale rapporto cominciò a cambiare negli anni settanta caratterizzati dalla volontà del nuovo presidente Carter di controllare maggiormente i servizi di *intelligence*. Si colloca in questo periodo la creazione delle Commissioni di *intelligence* al Senato e alla Camera dei Rappresentanti che ha segnato una svolta per il rafforzamento del controllo parlamentare. Le Camere esercitano oggi il controllo prevalentemente sui servizi di *intelligence* attraverso le *Select Committees on Intelligence* della Camera dei Rappresentanti (*United States House Permanent Select Committee on Intelligence*) e del Senato (*United States Senate Select Committee on Intelligence)* create rispettivamente nel 1977 e nel 1976. In Italia invece la prima normativa organica su servizi di intelligence e segreto di Stato risale alla legge n. 801 del 24 ottobre 1977 che regolamentò per la prima volta il segreto di Stato e le agenzie di intelligence Sisde e Sismi creando per la prima volta una commissione parlamentare di controllo sull'intelligence, il Copaco. Oggi la normativa è stata superata dalla legge n. 124 del 3 agosto 2007, poi modificata dalla legge n. 133 del 7 agosto 2012. Sul controllo parlamentare sull'intelligence negli Stati Uniti cfr. L.K. Johnson, *Governing in the Absence of Angels: On the Practice of Intelligence Accountability in the United States*, in H. Born, L.K. Johnson, I. Leigh, *Who's Watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability*, Dulles, Potomac Books, 2005, pp. 57-78; Id., *Spy Watching: Intelligence Accountability in the United States*, New York, Oxford University Press, 2018; M.B. De Rosa, *Congressional Oversight of US intelligence activities*, in S. Miller, M. Regan, P.F. Walsh (eds), *National Security Intelligence and Ethics*, London, Routledge, 2022, pp. 216-231. Sull'Italia e il Copasir cfr. 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,* cit., pp. 48-58.

[11] Per una efficace ricostruzione del contesto in cui maturarono le riforme tra gli Anni Settanta e gli Anni Novanta cfr. P. Gill, *Evaluating Intelligence Oversight Committees: The UK Intelligence and Security Committee and the 'War on Terror'*, in *Intelligence and National Security*, vol. 22, n. 1, 2007, pp. 18-21.

[12] Il dibattito fu alimentato da numerosi scandali legati allo spionaggio come lo smascheramento pubblico di Anthony Blunt come uno dei «Cambridge Five», o quello legato alle pratiche di gestione del personale nei Servizi di Sicurezza messe in luce dal caso di Michael Bettaney, che aveva offerto i propri servizi al KGB; o quello del caso di Geoffrey Prime, che vendeva segreti all'URSS dalla sua posizione presso il Government Communications Headquarters (GCHQ); o come quello legato alla pubblicazione di un'autobiografia da parte di un ex funzionario dei Servizi di Sicurezza Peter Wright che avanzava una serie di accuse relative ad attività illegali dell'intelligence dal quale scaturì tutta una vicenda giudiziaria – legata ai tentativi del Governo nel 1986 di impedire che il libro fosse pubblicato nel Regno Unito – protrattasi a lungo volta e conclusasi, infine, senza successo. Su quest'ultimo caso cfr. la ricostruzione di G. Caravale, *Aspetti della disciplina del segreto di Stato nel Regno Unito*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2012, pp. 9-10; Id., *La disciplina del segreto di Stato nel Regno Unito: "the culture of secrecy"?*, in A. Torre (*a cura di*), *Costituzioni e sicurezza dello stato*, Santarcangelo di Romangna, Maggioli Editore, 2013, p. 167 ss.

urre obblighi di rendicontazione[13]. Tuttavia, i tentativi iniziali di creare un vero sistema di supervisione parlamentare incontrarono la forte opposizione dei Governi.
Nel 1984 i parlamentari riuscirono a compiere un primo, seppur limitato, passo avanti nel controllo del settore della sicurezza, quando la Commissione Affari Interni della Camera dei Comuni condusse un'indagine sulle unità speciali di intelligence della polizia, unità coinvolte nella sorveglianza politica e nella gestione di minacce interne. Sebbene l'impatto immediato sia stato limitato, l'indagine portò il Governo a pubblicare per la prima volta linee guida ufficiali sulle loro competenze e modalità operative, aprendo progressivamente la strada a un maggiore controllo parlamentare dei servizi di sicurezza.
Durante gli anni Ottanta, nonostante l'aumento delle pressioni da parte del Parlamento per introdurre forme di controllo sui servizi di sicurezza, l'impulso decisivo arrivò dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Nel 1984 la Corte stabilì che le procedure adottate nel Regno Unito, in base alle quali i ministri emettevano mandati per le intercettazioni telefoniche, violavano la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in quanto mancava una base legislativa che disciplinasse e autorizzasse tale pratica e non era previsto alcun sistema attraverso il quale i cittadini potessero denunciare eventuali abusi o lesioni dei propri diritti[14].
In risposta, il Governo approvò **l'***Interception of Communications Act 1985*, che rese legale il sistema delle intercettazioni, istituì un commissario incaricato di controllarne la legittimità e creò un tribunale per esaminare i reclami dei cittadini. Tuttavia, ulteriori pronunce della Corte europea mostrarono che erano necessari strumenti di tutela indipendenti anche in materia di sorveglianza e protezione della privacy.
Questi sviluppi evidenziarono i limiti del sistema britannico e resero sempre più evidente la necessità di un controllo esterno effettivo sulle attività dei servizi di intelligence.
L'esigenza di dotare i servizi di sicurezza britannici di una base giuridica chiara e di strumenti di tutela per i cittadini portò, infine, all'approvazione del *Security Service Act 1989* che per la prima volta stabilì un quadro normativo per le attività del *Security Service,* nello stesso anno in cui veniva approvato, dopo anni di dibattiti e proposte, l'*Official Secrets Act* di riforma della disciplina sul segreto di Stato.
Come si è detto, l'approvazione del *Security Service Act* 1989 fu fortemente influenzata dalle crescenti preoccupazioni circa la compatibilità delle attività di sorveglianza e del trattamento dei dati personali svolte dall'MI5 con i diritti garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in particolare con il diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza. La legge confermò sostanzialmente l'impianto delineato dalla *Maxwell-Fyfe Directive*, pur inserendo l'attività dei Servizi nel quadro di un più strutturato impianto normativo e introdusse anche un sistema di controllo rappresentato da un *Commissioner*[15], nominato dal Primo Ministro, e da un Tribunale[16], modellato su quello previsto dall'*Interception of Communications Act 1985*, con il compito di esaminare la

[13] Nel 1980, Robin Cook presentò un disegno di legge di iniziativa parlamentare che proponeva di limitare le attività del Servizio di Sicurezza, di subordinare le intercettazioni all'autorizzazione di un giudice anziché di un ministro e di obbligare il Direttore Generale a presentare una relazione annuale al Parlamento. Due anni dopo, anche a seguito delle critiche per il mancato preavviso dell'invasione argentina delle Falkland da parte dell'intelligence, deputati dei due principali partiti discussero la creazione di una nuova commissione parlamentare di controllo sui servizi segreti. Tuttavia, si scontrarono con la ferma opposizione del governo.
[14] *Malone v. UK* (1984) 7 EHRR 14. Cfr. sul punto L. Lustgarten, I. Leigh, *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 68-72. Vedi altresì per un inquadramento generale del tema I. Cameron, *National Security and the European Convention on Human Rights*, Sweden, Lustu Forlag 2000.
[15] Sezione 4 *Security Service Act 1989*.
[16] Sezione 5 *Security Service Act 1989*, Schedule 1 e 2.

legittimità delle autorizzazioni ministeriali relative alle interferenze sulla proprietà. Tuttavia, come è stato sottolineato: «This structure was minimalist in that it fulfilled the basic procedural requirements of the ECHR but it was not a serious attempt to address the broader political demands for accountability of intelligence agencies»[17]. Un quadro giuridico dunque, che sembrava non rispondere pienamente alle richieste politiche di maggiore trasparenza e responsabilità democratica dei servizi di intelligence. Il controllo parlamentare rimaneva ancora assente e sarebbe stato necessario attendere la fine del Governo Thatcher.

La situazione cominciò a cambiare con il Governo di John Major, che avviò il percorso per la creazione di una commissione parlamentare di controllo e per l'introduzione di una disciplina legislativa anche per il MI6 e il GCHQ. Il processo fu accelerato dallo scandalo Matrix Churchill[18], scoppiato nel 1992, che rivelò contraddizioni tra la posizione ufficiale del Governo britannico sulla vendita di armi all'Iraq e il suo effettivo coinvolgimento nelle relazioni con il Paese.

Lo scandalo generò una forte crisi di fiducia nelle istituzioni e portò all'avvio di un'inchiesta giudiziaria presieduta da Lord Justice Scott[19]. Il rapporto finale, pubblicato nel 1996, mise in luce gravi problemi nella gestione governativa e nei rapporti con i servizi di intelligence.

Mentre il *Security Service Act* del 1989 aveva fornito una base giuridica esplicita al MI5, nel 1994 venne approvato l'*Intelligence Services Act* che giunse a disciplinare formalmente il *Secret Intelligence Service* (MI6) - la cui esistenza non venne ufficialmente ammessa dal governo britannico fino al 1992 – e il *Government Communications Headquarters* (GCHQ). Quest'ultimo, nonostante la crescente notorietà acquisita negli anni Ottanta a seguito delle controversie sul divieto di appartenenza sindacale imposto ai suoi dipendenti e delle rivelazioni relative alle attività di decrittazione durante la Seconda guerra mondiale, era, infatti, rimasto privo di una disciplina legislativa fino al 1994.

Sebbene MI5, MI6 e GCHQ svolgano funzioni differenti[20] — rispettivamente di sicurezza interna, intelligence esterna e signals intelligence — essi condividono finalità comuni legate alla tutela della sicurezza nazionale, alla protezione degli interessi economici del Regno Unito e al supporto delle autorità competenti nella prevenzione e repressione della criminalità grave. Permangono tuttavia significative differenze nella definizione legislativa delle rispettive missioni. In particolare, il *Security Service* è destinatario di un mandato più dettagliato, che comprende la protezione contro spionaggio, terrorismo, sabotaggio, attività ostili di potenze straniere e minacce all'ordine democratico. Tale maggiore specificazione riflette le origini storiche dell'agenzia e il contesto della Guerra fredda nel quale si è sviluppata. Merita tuttavia ricordare come nonostante questa progressiva giuridificazione della comunità d'intelligence britannica, una sua parte rilevante, in particolare gli organis-

[17] P. Gill, *Evaluating Intelligence Oversight Committees: The UK Intelligence and Security Committee and the 'War on Terror'*, cit., p. 20.
[18] D. Leigh, R. Norton-Taylor, *Betrayed: The Real Story of the Matrix Churchill Trial*, London, Bloomsbury, 1993; M. Phythian, *Arming Iraq*, Boston, MA, Northeastern University Press 1996.
[19] Lord Scott, *Inquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecutions*, HC115, London, The Stationery Office 1995–96); R. Norton-Taylor, M. Lloyd, *Truth is a Difficult Concept: Inside the Scott Inquiry*, London, Fourth Estate 1995; R. Norton-Taylor et al., *Knee Deep in Dishonour: The Scott Report and its Aftermath*, London, Victor Gollancz 1996.
[20] In argomento per la dottrina italiana cfr. M. Schirripa, *L'organizzazione ed il controllo parlamentare delle agenzie di intelligence europee: quali spazi per una cooperazione di intelligence comunitaria?*, in *DPCE on line*, n. 3, 2022, pp. 1453-1499.

mi con funzioni di analisi strategica quali il *Defence Intelligence*[21]e il *Joint Intelligence Committee*[22], continua a operare sulla base dei poteri di prerogativa, al di fuori di una disciplina legislativa dettagliata.

Ciò premesso, *l'Intelligence Services Act* del 1994 non si limitò a conferire una base statutaria al SIS e al GCHQ, ma introdusse anche un'importante innovazione istituzionale: l'istituzione dell'*Intelligence and Security Committee* (ISC), struttura parlamentare incaricata della supervisione delle tre principali agenzie di intelligence. Composto da membri provenienti da entrambe le Camere, il Comitato ha rappresentato il primo tentativo organico di sottoporre il settore dell'intelligence a un controllo parlamentare strutturato.

Nato con competenze limitate, successivamente estese con il *Justice and Security Act* del 2013, tale Comitato parlamentare di controllo mantiene a tutt'oggi caratteristiche peculiari rispetto ad altri organismi di controllo parlamentare sull'intelligence nel diritto comparato sia per quanto riguarda i poteri sia per ciò che concerne le sue modalità di funzionamento che continuano, come di seguito analizzeremo, a risentire dell'influenza dell'Esecutivo.

3. L'*Intelligence Security Committee* tra Parlamento e Governo

L'ISC è un Comitato bicamerale composto di nove membri[23] scelti tra i membri della Camera dei Comuni e della Camera dei Lords nominati dalle rispettive Camere di appartenenza – nessuno dei quali può essere un Ministro della Corona – dopo la designazione da parte del Primo Ministro previa consultazione con il leader dell'opposizione e nel rispetto di un equilibrio tra i diversi partiti mentre il Presidente è eletto dai membri stessi della Commissione. Inizialmente, la nomina dei componenti era ad opera esclusiva del Primo Ministro[24], - una caratteristica che ha fatto dubitare della natura di commissione parlamentare dell'ISC[25] quale organo interno composto sulla base dell'iniziativa del Parlament-

[21] La *Defence Intelligence* (DI) costituisce la struttura di intelligence militare del Regno Unito e si distingue dalle principali agenzie di intelligence britanniche (MI5, MI6, GCHQ) in quanto opera all'interno del Ministero della Difesa, anziché come organismo autonomo. Composta da personale sia civile sia militare, la DI svolge principalmente attività di analisi di intelligence integrata (*all-source intelligence*), elaborando informazioni provenienti da fonti aperte e riservate. Le sue valutazioni supportano la pianificazione militare, le operazioni delle forze armate, la gestione delle emergenze e i processi decisionali in materia di politica della difesa. Tra le sue funzioni essenziali rientra inoltre la produzione di analisi strategiche e di allerta preventiva su sviluppi politico-militari, scientifici e tecnologici potenzialmente rilevanti per la sicurezza e gli interessi del Regno Unito.

[22] Il *Joint Intelligence Committee (JIC)* è l'organo centrale di coordinamento e valutazione della comunità di intelligence del Regno Unito. In quanto struttura interagenzia, ha il compito di analizzare e sintetizzare le informazioni prodotte dai principali servizi — tra cui il Secret Intelligence Service, il Security Service, il GCHQ e la Defence Intelligence — al fine di elaborare valutazioni strategiche condivise. Il Comitato svolge inoltre una funzione di indirizzo e supervisione generale sul lavoro delle agenzie, garantendo coerenza e integrazione nell'attività informativa. Le sue attività sono supportate dalla *Joint Intelligence Organisation* - struttura incaricata a sua volta di sostenere e rafforzare l'attività di analisi informativa e a contribuire allo sviluppo delle capacità analitiche delle diverse agenzie, favorendo l'integrazione e la qualità delle analisi prodotte a livello interagenzia con funzioni di valutazione dell'intelligence -, incardinata nel *Cabinet Office*, che ne assicura il supporto analitico e operativo.

[23] Attualmente l'ISC è composto da cinque laburisti (tre deputati e due pari), due deputati conservatori, un deputato liberal-democratico e un pari indipendente (crossbench). L'attuale presidente è Lord Beamish, membro della Camera dei Lord per il Partito Laburista. Il vicepresidente è il Rt Hon. Sir Jeremy Wright KC MP, deputato conservatore ed ex Attorney General.

[24] Sezione 10 dell'*Intelligence Services Act 1994*.

[25] Cfr. H. Bochel, A. Defty, J. Kirkpatrick, *New mechanisms of independent accountability: select committees and Parliamentary scrutiny of the intelligence services*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 68, n. 2, 2015, p. 315: "For almost two decades the ISC was a constitutional anomaly: although constituted of parliamentarians it was not a parliamentary committee, but a statutory committee appointed by and reporting to the Prime Minister".

o a tal punto da definirlo *"'committee of parliamentarians', not a 'parliamentary committee'"*[26] – con la riforma introdotta dal *Justice and Security Act 2013*, - che l'ha trasformata in una commissione parlamentare, anche se non in un Select Committee – è stata trasferita alle Camere sia pur, appunto, previa designazione da parte del Primo Ministro.
Appare utile sottolineare come sebbene la Presidenza venga eletta dai membri stessi del Comitato parlamentare, forte permanga la volontà del Governo di controllare anche questa scelta. In tal senso, nota è la vicenda occorsa nel luglio 2020, quando l'elezione a sorpresa di Julian Lewis alla presidenza dell'ISC, al posto del candidato sostenuto dal governo di Boris Johnson, Chris Grayling, causò un contrasto con l'Esecutivo. Lewis, deputato conservatore con una lunga esperienza nel Comitato, votò per sé stesso e ottenne il sostegno dei membri laburisti e dello *Scottish National Party*. Il governo del Primo Ministro reagì espellendo Lewis temporaneamente dal gruppo parlamentare conservatore, prima di reintegrarlo nel dicembre 2020. Alla fine Lewis rimase presidente fino allo scioglimento del Parlamento nel 2024.
I membri sono soggetti alla Sezione ((1)(b) and 1(6)) dell'*Official Secrets Act* del 1989 e pertanto sono tenuti al segreto di Stato[27]: la legge garantisce infatti ai propri membri di accedere nell'esercizio delle proprie funzioni regolarmente a informazioni altamente sensibili e classificate permettendo di operare all'interno del cosiddetto «anello della segretezza» (ring of secrecy). Questo significa che l'accesso alle informazioni di cui godono i membri

[26] P. Gill, *Evaluating Intelligence Oversight Committees: The UK Intelligence and Security Committee and the 'War on Terror'*, cit., p. 20.
[27] Merita qui ricordare che sebbene il Regno Unito sia stato uno dei primi paesi ad introdurre una disciplina legislativa sul segreto di stato, già nel 1889 con l'*Official Secrets Act*, si è dovuto attendere un secolo perché l'ordinamento inglese si dotasse con l'approvazione dell'*Official Secrets Act* nel 1989 di una normativa più coerente in materia. La legislazione del 1889 – che sostanzialmente disciplinava lo spionaggio e i reati di diffusione di informazioni riservate – presentava diverse lacune che non furono del tutto superate dalle successive modifiche operate dal *Official Secrets Act* del 1911, del 1920 e del 1939. La normativa si preoccupava soprattutto di regolare il segreto delle informazioni riservate in possesso dei funzionari pubblici per le posizioni ricoperte a prescindere dal supremo valore della sicurezza nazionale. Dopo decenni di attesa, numerosi casi giudiziari, richieste di trasparenza e di maggiore controllo da parte del Parlamento, fu infine approvato l'*Official Secrets Act 1989* che entrò in vigore il 1° marzo 1990. Esso ha cercato di correggere le distorsioni delle discipline precedenti e definendo sei ambiti principali di materie riservate (difesa, servizi di informazione, relazioni internazionali, informazioni governative e internazionali, informazioni relative a gravi reati, intercettazioni telefoniche), la cui diffusione costituisce reato. Rompendo con il passato, la nuova normativa si applica non solo ai *Crown servants* (dai funzionari ai Ministri, dagli agenti di polizia ai membri delle forze armate) ma anche ai privati. Non viene riconosciuta la *Public Interest* ovvero la divulgazione delle informazioni per motivi di interesse pubblico e di conseguenza non si applica la *Public interest defence*: stabilire cosa rientri nel *public interest* è riservato solo ai giudici in caso di controversia. Oltre a questi aspetti, la legge disciplina, con un regime speciale, il dovere di riservatezza per i membri dei servizi di *intelligence* inglesi MI5, MI6 e GCHQ che è "permanente ed assoluto" e prevede una disciplina speciale per i componenti dei servizi segreti. In particolare è da notare che, solo il Governo, nella figura di un ministro (o alto funzionario), può autorizzare la divulgazione di informazioni nell'ambito di quello che è considerato un "dovere ufficiale". Al tempo stesso il Governo è l'unico vero arbitro del segreto e quindi spetta solo ad esso decidere con grande libertà ciò che può essere diffuso e ciò che deve invece rimanere segreto. Ed è proprio questo uno dei profili problematici che ha reso difficoltosa l'affermazione di un efficace controllo parlamentare. La legge del 1989 non ha disciplinato la modalità di apposizione del segreto di stato che non è contenuta in nessun testo legislativo ma decisa a livello governativo. Attualmente il sistema amministrativo di classificazione è il *Government Security Classifications Policy (GSCP)* e prevede tre livelli di segretezza: *Official, Secret e Top Secret*. Sul segreto di Stato nel Regno Unito, cfr. ex multis, G. Bartlett, M. Everett, *The* Official Secrets Acts *and Official Secrecy*, House of Commons Library, Briefing Paper n. CBP07422, 2017; O. Butler, *Official secrecy and the criminalisation of unauthorised disclosures*, in *The Law Quarterly Review*, vol. 138, 2022, pp. 273-298; R. Thomas, *Espionage and Secrecy: The Official Secrets Acts 1911-1989 of the United Kingdom*, Abingdon-New York, Routledge, 2016. Per la dottrina italiana v. G. Caravale, *Aspetti della disciplina del Segreto di stato nel Regno Unito: il Justice and Security Bill 2012*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2012, 1 ss; Id., *La disciplina del segreto di Stato nel Regno Unito: "the culture of secrecy"?*, in A. Torre (*a cura di*), *Costituzioni e sicurezza dello stato*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2013, p. 163 ss. Per i livelli di sicurezza cfr. https://www.gov.uk/government/publications/government-security-classifications/government-security-classifications-policy-html#executive-summary.

dell'ISC non ha eguali rispetto anche ad altre commissioni interessate ai temi dell'intelligence e della sicurezza, come le commissioni difesa, esteri e interni.
Riguardo alle competenze, rispetto a quanto stabilito originariamente dalla Sezione 10 dell'*Intelligence Services Act* 1994 ai sensi del quale l'ISC poteva esaminare «the expenditure, administration and policy of— (a)the Security Service;(b)the Intelligence Service; and (c)GCHQ.» con la legge del 2013 le sue attribuzioni sono state estese, pertanto oggi l'ISC può esaminare, *«or otherwise»,* controllare non solo le spese, l'amministrazione e le politiche delle Agenzie (comma 1) ma anche le operazioni di queste ultime e – in più, rispetto al 1994 - anche le attività connesse dei Dipartimenti che compongono la Comunità di Intelligence del Regno Unito (UKIC) quindi anche della *Joint Intelligence Organisation* (JIO), del *National Security Secretariat* (NSS), dell'*Assessments Staff* (*Ufficio Analisi e Valutazioni*), tutti e tre presso il Cabinet Office; della *Defence Intelligence* e del *National Cyber Force* (NCF) presso il Ministero della Difesa; dell'*Office for Security and* Counter-Terrorism (OSCT) presso il Ministero dell'Interno. L'ISC esercita quindi funzioni di vigilanza sulle attività, sulle risorse e sugli indirizzi strategici delle agenzie di intelligence, potendo estendere il proprio controllo anche ad altri organismi della comunità informativa.
La legge del 2013 ha stabilito che l'ISC possa esaminare o comunque supervisionare anche altre attività del Governo di Sua Maestà in relazione a questioni di intelligence o di sicurezza, come stabilito da un Memorandum d'intesa. Tutto ciò in linea con gli obiettivi della riforma che fu introdotta proprio in seguito alle critiche rivolte alla Commissione accusata di opacità e di scarsa indipendenza dall'Esecutivo. Tuttavia – come vedremo – l'accesso alle informazioni più sensibili rimane soggetto a significative limitazioni, soprattutto quando sono coinvolte operazioni in corso, fonti riservate o informazioni condivise da governi stranieri.
In linea generale, questa riforma ha cercato di trasformare l'ISC in una Commissione parlamentare a tutti gli effetti, conferendo maggiori poteri per ottenere informazioni e includendo la supervisione delle attività operative e delle più ampie attività di intelligence e sicurezza del Governo. Essa ha anche eliminato il potere di veto precedentemente detenuto dai direttori delle agenzie, stabilendo che essi debbano fornire qualsiasi informazione richiesta dall'ISC, salvo nei casi in cui il veto sia esercitato dal Segretario di Stato[28]. Inoltre l'*Investigatory Powers Act* 2016 ha previsto che l'ISC possa richiedere l'accesso ai risultati

[28] Cfr. il *Justice and Security Act 2013*, Schedule 1, section 4(4) ai sensi del quale il Segretario di Stato può opporsi alla divulgazione di informazioni in due soli casi: quando le informazioni siano sensibili e non debbano essere comunicate all'ISC nell'interesse della sicurezza nazionale; oppure quando si tratti di informazioni di tale natura che, qualora al Segretario di Stato fosse richiesto di produrle davanti a una Commissione parlamentare permanente (Departmental Select Committee) della Camera dei Comuni, egli riterrebbe appropriato non farlo (per motivi non limitati alla sicurezza nazionale). Nel decidere se sia appropriato non divulgare le informazioni sulla base del secondo motivo, il Ministro deve tenere conto delle linee guida governative relative alla presentazione di prove e testimonianze da parte dei funzionari pubblici alle Commissioni parlamentari. Ciò significa, in particolare, che il Ministro deve fare riferimento alle linee guida del Cabinet Office intitolate *Departmental Evidence and Responses to Select Committees* (https://www.gov.uk/government/publications/departmental-evidence-and-response-to-select-committees-guidance). Cfr. precisamente sul punto J. Dawson, *The Intelligence and Security Committee*, Briefing Paper No. 02178, House of Commons Library, 2022, p. 10.

delle indagini svolte dal *Investigatory Powers Commissioner* (IPC)[29] nella misura in cui tali risultati siano pertinenti alle sue funzioni.
L'ampliamento delle prerogative dell'ISC non è stato tuttavia privo di limiti, soprattutto per ciò che concerne le questioni operative. Ai sensi della Sezione 2, comma 3 lettere a e b del *Justice and Security Act 2013,* infatti, l'ISC può esaminare una specifica questione operativa, solo nella misura in cui sia l'ISC che il Primo Ministro abbiano accertato che la questione non riguardi alcuna operazione di intelligence o di sicurezza in corso e abbia un significativo interesse nazionale; che il Primo Ministro abbia chiesto all'ISC di esaminare la questione; oppure che l'esame da parte dell'ISC sia limitato alla valutazione di informazioni fornite volontariamente all'ISC (sia o meno in risposta a una richiesta dell'ISC) dal *Security Service*, dal *Secret Intelligence Service*, dal *Government Communications Headquarters*, oppure da un dipartimento governativo.
Inoltre, sempre ai sensi della medesima Sezione 2 comma 4, qualsiasi valutazione da parte dell'ISC di una specifica questione operativa ai sensi del comma 3, lettera (a) o (b) deve essere, secondo il giudizio sia dell'ISC sia del Primo Ministro, conforme ai principi stabiliti in un Memorandum d'intesa oppure ad altre disposizioni in esso previste. Quest'ultimo ai sensi del comma 5 può contenere ulteriori disposizioni riguardanti l'ISC o le sue funzioni che non rientrano tra quelle contemplate dai commi (2) o (4); deve essere concordato tra il Primo Ministro e l'ISC e può essere modificato (oppure sostituito da un nuovo memorandum) con il consenso del Primo Ministro e dell'ISC. Il comma 6 prevede infine l'obbligo per l'ISC di pubblicare il memorandum d'intesa adottato ai sensi della Sezione e presentarne una copia al Parlamento.
Un altro profilo ritenuto da sempre critico riguarda i Rapporti redatti dalla Commissione. L'ISC ha l'obbligo (Sezione 3, JSA 2013) di presentare al Parlamento una relazione annuale sull'esercizio delle proprie funzioni e la legge gli consente inoltre di redigere qualsiasi altra relazione che ritenga opportuna riguardo a qualunque aspetto delle sue competenze. Prima della riforma del 2013 l'ISC doveva presentare le proprie relazioni esclusivamente al Primo Ministro[30] mentre con la riforma del 2013, ai sensi della Sezione 3 comma 1, il Comitato ha l'obbligo di presentare tale Rapporto al Parlamento.
Questo riconoscimento del Parlamento è tuttavia risultato essere piuttosto formale perché l'invio alle Camere del Rapporto dell'ISC è sottoposto ad una serie di limiti che evidenziano il forte condizionamento da parte dell'Esecutivo. Infatti, ai sensi della Sezione 3, comma 3 e ss. prima di presentare una relazione al Parlamento, l'ISC deve trasmetterla al

[29] L'*Investigatory Powers Commissioner* (IPC) è stato creato dall'*Investigatory Powers Act* 2016 ed è un funzionario pubblico indipendente del Regno Unito che supervisiona l'uso dei poteri investigativi da parte delle autorità pubbliche, quali le forze di polizia e gli organismi di contrasto al crimine, i servizi di intelligence, le amministrazioni locali e gli istituti penitenziari. Dirige l'Investigatory Powers Commissioner's Office (IPCO) ed è assistito nell'esercizio delle sue funzioni dai *Judicial Commissioners*, i quali devono tutti aver ricoperto alte cariche giudiziarie. Ha assorbito l'*Intelligence Services' Commissioner* che era stato introdotto dal *Regulation of Investigatory Powers Act* 2000 per l'autorizzazione delle intercettazioni i cui poteri erano stati ampliati dal *Justice and Security Act* del 2013. Merita a tal proposito ricordare che sempre l'*Investigatory Powers Act 2016* ha modificato i poteri dell'*Investigatory Powers Tribunal*, - organismo interamente indipendente dal Parlamento e dal Governo e sulle cui attribuzioni sono intervenute diverse leggi nel tempo – istituito in origine dalla Section 65 del *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* il quale esamina i ricorsi relativi ai poteri investigativi e alle violazioni dei diritti fondamentali, valutando eventuali interferenze illecite da parte di autorità pubbliche e servizi di intelligence britannici. Attraverso la sua attività di controllo e di accertamento, garantisce inoltre il rispetto, da parte del Regno Unito, del diritto a un ricorso effettivo previsto dall'articolo 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
[30] Ai sensi della Sezione 10, comma 4 dell'Intelligence Services Act 1994: "The Committee shall make an annual report on the discharge of their functions to the Prime Minister and may at any time report to him on any matter relating to the discharge of those functions".

Primo Ministro ed è tenuto ad escludere (comma 4) da qualsiasi relazione destinata alle Camere ogni elemento che il Primo Ministro, previa consultazione con l'ISC, ritenga pregiudizievole per il continuo svolgimento delle funzioni del *Security Service*, del *Secret Intelligence Service*, del *Government Communications Headquarters* (GCHQ) o di qualsiasi soggetto che svolga attività rientranti nell'ambito della Sezione 2, comma 2. Ciò determina la necessità di inserire in ogni relazione dell'ISC una dichiarazione con la quale viene indicato se siano state escluse parti del rapporto ai sensi di quanto previsto dal comma 4.
Nella prassi, la presentazione del Rapporto al Parlamento attraversa una serie di passaggi[31] che possono giungere ad allungare, anche in modo consistente, i tempi di pubblicazione. Infatti, prima ancora di trasmettere il Rapporto al Primo Ministro, una volta preparato attraversa tre fasi: in primo luogo viene inviato alla Comunità di Intelligence che ne verifica l'accuratezza fattuale; immediatamente dopo viene nuovamente sottoposto alle agenzie, che possono richiedere la cancellazione di parti del testo qualora ritengano che la loro divulgazione possa compromettere le capacità operative, ad esempio rivelando fonti, metodi o obiettivi delle attività di intelligence. Il Comitato valuta se accettare tali richieste; infine, se l'ISC respinge una richiesta di oscuramento, i direttori delle agenzie interessate possono comparire davanti al Comitato per spiegare i potenziali danni derivanti dalla pubblicazione del materiale e cercare di concordare una versione definitiva del rapporto.
Al termine di questi complessi scambi, il rapporto viene quindi trasmesso al Primo Ministro e non può essere presentato al Parlamento finché non ne abbia approvato la versione finale. Il Primo Ministro può approvarlo oppure richiedere ulteriori modifiche e oscuramenti. Questo può dar luogo a negoziati tra il Governo e il Comitato sul contenuto definitivo del documento.
Una volta concordata la versione finale, possono trascorrere ancora diverse settimane prima della pubblicazione, anche se la procedura può essere accelerata.
Successivamente il Governo deve fornire una risposta ufficiale al rapporto dell'ISC, indicando le misure che intende adottare in relazione alle conclusioni del Comitato. Tale risposta dovrebbe essere presentata entro 60 giorni dalla pubblicazione del rapporto.
In questa procedura nel 2014 si è inserito un Memorandum d'intesa (MoU) – contenuto nel Rapporto 2013-2014 dell'ISC – tra il Primo Ministro e l'ISC che stabilisce i principi generali che regolano il rapporto tra l'ISC e il Governo. Per quanto riguarda la presentazione delle relazioni, il MoU stabilisce che sebbene la legge preveda che le informazioni debbano essere eliminate da una relazione qualora il Primo Ministro ritenga che la loro inclusione possa pregiudicare il continuo svolgimento delle funzioni delle Agenzie o della più ampia comunità dell'intelligence e della sicurezza, il Governo di Sua Maestà (HMG) collaborerà in modo costruttivo con l'ISC affinché venga pubblicata la maggior parte possibile delle relazioni. HMG e l'ISC lavoreranno insieme per applicare una procedura ragionevole volta a individuare, in consultazione con l'ISC, il materiale sensibile che deve essere rimosso dalle relazioni dell'ISC prima della pubblicazione.
Nello stesso Memorandum si coglie tuttavia un altro importante limite laddove a proposito del mandato dell'ISC si legge che «The ISC will continue to have a relationship with those bodies [es.: the Independent Reviewer of Terrorism Legislation; the Intelligence Services Commissioner; and the Interception of Communications Commissioner] and should cooperate with them so far as is reasonable to avoid any unnecessary duplication in their respective remits». E, allo stesso modo, laddove si legge: «Likewise, the ISC will seek

[31] J. Dawson, *The Intelligence and Security Committee*, cit., p. 8 ss.

to avoid unnecessary duplication with the work of courts or tribunals (such as the Investigatory Powers Tribunal) which may, from time to time, have cases before them concerned with intelligence and security matters»[32]. Un richiamo che sembra voler eccessivamente circoscrivere il controllo parlamentare a competenze residuali non attribuite ad altri soggetti, quasi a volere disconoscere il carattere pieno che può assumere l'*oversight* parlamentare e la sua capacità di far attivare meccanismi di *accountability*.
Nonostante questi innegabili limiti nell'espletamento delle proprie funzioni, soprattutto per ciò che concerne la redazione del Rapporto al Parlamento, l'ISC può decidere autonomamente le proprie indagini e il proprio programma di lavoro raccogliendo testimonianze – con audizioni che si svolgono in forma riservata per proteggere informazioni classificate e dati sensibili – da ministri, funzionari pubblici, esperti, direttori delle agenzie di intelligence e funzionari dell'intelligence.
Ciò ha permesso all'ISC di estendere le proprie inchieste, oggetto dei rapporti speciali che l'ISC può redigere oltre a quello annuale – non senza produrre nel corso degli anni contrasti con i diversi Governi riguardo al proprio funzionamento e alle proprie attività – approfondendo temi specifici legati alle pratiche dell'intelligence, come ad esempio quella sulle *extraordinary renditions* o a questioni generali riguardanti la sicurezza nazionale legate, ad esempio, ai conflitti in corso (come gli attacchi con droni in Siria), alle minacce ibride legate alla tecnologia (come la tecnologia 5G di Huawei o gli attacchi informatici), alle minacce provenienti da Stati stranieri, alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, al terrorismo internazionale.

4. L'evoluzione del ruolo dell'ISC e dei rapporti con l'Esecutivo alla luce della prassi

Una valutazione sul ruolo dell'ISC non può prescindere da uno sguardo complessivo sull'evoluzione dell'organo dalle origini ad oggi alla luce delle riforme e dei casi sottoposti alla Commissione e da essa trattati. Dalla sua creazione l'ISC ha infatti attraversato diverse fasi che ne hanno, nell'ambito del quadro normativo dato, definito la natura e la capacità adattativa a seconda del contesto storico.
Inizialmente concepito principalmente con l'obiettivo di assicurare l'efficienza del sistema di intelligence, più che uno strumento parlamentare volto a garantire la responsabilità democratica e il rispetto dei principi di correttezza, esso era sembrato configurarsi come un organismo messo a disposizione dell'apparato governativo per la gestione e il coordinamento della comunità di intelligence. Non a caso, alcuni dei primi studi dedicati all'ISC sottolineavano come il suo ruolo dovesse essere interpretato soprattutto come un tentativo dell'esecutivo di mantenere il controllo su un settore particolarmente delicato e controverso dell'azione pubblica, in un contesto profondamente mutato dalla fine della Guerra fredda e dalla trasformazione dell'ambiente di rischio internazionale. Come è stato riportato, David Omand, che nel corso della sua carriera ha ricoperto sia l'incarico di direttore del GCHQ sia quello di Coordinatore per l'Intelligence e la Sicurezza, attribuiva all'*Intelligence and Security Committee* (ISC) il compito principale di vigilare sull'efficienza organizzativa e sulla gestione amministrativa dei servizi di intelligence. Egli sottolineava inoltre come il Comitato avesse progressivamente esteso il proprio raggio d'azione e ricordava che il governo vi aveva fatto ricorso anche per esaminare questioni specifiche, come gli attentati di Bali del 2002. Secondo Omand, l'ISC svolgeva anche una funzione utile per le stesse agenzie di intelligence, poiché offriva loro il sostegno di un gruppo autorevole di parlam-

[32] MoU 2014, par. 9, 10.

entari in grado di contrastare interpretazioni distorte o informazioni inesatte diffuse dai mezzi di comunicazione[33]. D'altronde questa impostazione non appare del tutto sorprendente se si considera che il sistema parlamentare britannico si fonda tradizionalmente su una forte capacità dell'Esecutivo di orientare e controllare l'attività parlamentare. Tuttavia, alla luce dei numerosi precedenti storici che dimostrano come l'operato dei servizi di intelligence possa incidere negativamente sulle libertà civili e sui diritti fondamentali, un modello di controllo così strettamente legato all'Esecutivo risulta problematico e difficilmente soddisfacente dal punto di vista della responsabilità democratica.

Un aspetto messo particolarmente in evidenza[34] è che nel modello Westminster, caratterizzato dalla stretta integrazione tra Esecutivo e Legislativo, esiste una significativa possibilità che i medesimi soggetti partecipino a differenti livelli di controllo istituzionale, talvolta anche contemporaneamente[35]. La sovrapposizione tra supervisione governativa e controllo parlamentare risulta particolarmente evidente nel settore dell'intelligence. Sebbene, infatti, i ministri in carica non possano far parte dell'Intelligence and Security Committee (ISC), una quota rilevante dei suoi componenti ha precedentemente ricoperto incarichi ministeriali, in misura nettamente superiore rispetto a quanto avviene nelle altre commissioni parlamentari. Inoltre, alcuni membri del Comitato hanno successivamente assunto funzioni di governo dopo aver terminato il proprio mandato nell'ISC. L'*Intelligence and Security Committee* incarna un modello di controllo dei servizi di intelligence, caratterizzato da un equilibrio particolare tra indipendenza formale e prossimità istituzionale. Il fatto che l'organo di supervisione operi all'interno del perimetro parlamentare, ma con accesso diretto e continuativo alle strutture di intelligence, mostra come il controllore sia volutamente "vicino" al controllato. Questo assetto evidenzia una logica di controllo basata più sulla collaborazione e sull'accesso privilegiato alle informazioni che su una netta separazione tra controllore e controllato.

Aspetti in chiaroscuro, aspetti positivi e aspetti negativi si sono in questi trenta anni alternati. La dottrina ha sottolineato come gli studi sui primi anni di attività dell'ISC avessero generalmente riconosciuto all'ISC di essere riuscito ad ottenere più risultati di quanto ci si potesse aspettare[36] nonostante il limite iniziale di un controllo rivolto alle spese, all'amministrazione e le politiche delle agenzie di intelligence e non alle attività operative. Secondo alcune analisi[37], nel tempo, l'ISC è riuscito a instaurare il livello di fiducia necessario con le agenzie per svolgere un controllo significativo, sviluppando un sistema di supervisione

[33] Cfr. sul punto P. Gill, *The ISC and the challenge of international security networks*, in *Review of International Studies*, n. 35, 2009, p. 933.
[34] H. Bochel, A. Defty, J. Kirkpatrick, *Watching the Watchers Parliament and the Intelligence Services*, cit., p. 9 ss.
[35] Ibidem, p. 9.
[36] P. Gill, *The ISC and the challenge of international security networks*, cit. p. 931 ss. Vedi altresì P. Gill, *Evaluating Intelligence Oversight Committees: The UK Intelligence and Security Committee and the 'War on Terror'*, in *Intelligence and National Security*, vol. 22, n. 1, 2007, pp. 14-37; P. Gill, *Reasserting Control: Recent Changes in the Oversight of the UK Intelligence Community*, in *Intelligence and National Security*, n. 11 (2), 1996, pp. 313-331.
[37] M. Phythian, *The British Experience with Intelligence Accountability*, in *Intelligence and National Security*, 22, 1, 2007, pp. 81-82. V. altresì Id., *The British Experience with Intelligence Accountability: The First Twenty Years*, in L.K. Johnson (ed), *Essentials of Strategic Intelligence*, Santa Barbara, Praeger Security International, 2015, pp. 447-469.

o inizialmente formalmente nel suo mandato)[38], rafforzando la responsabilità finanziaria[39], analizzando settori complessi e tecnologicamente avanzati dell'intelligence, producendo rapporti informativi che, pur con omissioni, hanno contribuito ad ampliare la conoscenza pubblica. Inoltre, si è affermato come un soggetto critico nei confronti delle agenzie. Nel corso degli anni il Comitato ha sviluppato un rapporto di collaborazione con i servizi di intelligence che, da un lato, ha favorito l'accesso a informazioni altrimenti inaccessibili e, dall'altro, ha alimentato dubbi circa la sua effettiva indipendenza. Le critiche emerse in occasione di alcune vicende particolarmente controverse hanno contribuito al processo di riforma del 2013, volto a rafforzarne la legittimazione parlamentare e la trasparenza.

Di contro le maggiori critiche[40] sono state rivolte al comportamento talvolta condiscendente della Commissione nei confronti di alcune accuse sulle quali non ha indagato, come nel caso della Libia, Sierra Leone e Irlanda del Nord e per aver accettato troppo facilmente le richieste di oscuramento (redazioni) dei propri rapporti. Analogamente, si sostiene che il Comitato non sia riuscito a generare piena fiducia pubblica o parlamentare nelle agenzie e che, in generale, abbia spesso attribuito loro una valutazione più positiva di quanto i fatti avrebbero giustificato[41]. D'altronde questo aspetto suscita meno sorpresa di quanto si possa immaginare. Infatti negli anni la contiguità con il Governo è emersa anche dall'uso pubblico delle informazioni di intelligence per sostenere decisioni politiche rilevanti, soprattutto in materia di sicurezza e interventi militari. Interessanti al riguardo due episodi riportati dalla dottrina[42], il primo risalente al 24 settembre 2002 quando Tony Blair si presentò alla Camera dei Comuni portando sotto il braccio un dossier contenente informazioni di intelligence sulle armi di distruzione di massa irachene[43] - pubblicato in concomitanza con la convocazione straordinaria del Parlamento per discutere la politica nei confronti dell'Iraq - e, il secondo, risalente al 2013 quando David Cameron, Primo

[38] Cfr. P. Gill, *Evaluating Intelligence Oversight Committees: The UK Intelligence and Security Committee and the 'War on Terror'*, cit., p. 28 il quale scrive: "The ISC has interpreted its mandate flexibly and probably not always to the liking of the agencies. For example, the legislation mandated review of the three main agencies, MI5, MI6 and GCHQ, but ISC quickly extended this to include both the DIS and the National Criminal Intelligence Service (NCIS). It was noted earlier that 'operational matters' were those deemed 'sensitive', information about which could be denied to the ISC. But this does not mean that it always has been. Distinguishing 'policy' from 'operations' tends to be easier in theory than practice and the actual access to operational matters that oversight bodies achieve is more likely to come about through relationships of trust than any formal mandate. Still, the point remains that oversight without any access to operational issues would be weak indeed".

[39] M. Phythian, *The British Experience with Intelligence Accountability*, in *Intelligence and National Security*, cit., p. 82, il quale scrive. "In comparing the US intelligence agencies' legal obligation to keep their oversight committees informed of their activities with the UK agencies' much more limited legal obligation to respond to requests from the ISC for information, the report later observed that the ISC 'does expect to be kept properly and promptly informed'. How fully the ISC succeeded in this area is an open question. Nevertheless, it is worth noting that this expectation represented something of an attempted expansion of its role – the Act was silent here. Similarly, its first annual report adopted an expansive interpretation of its financial oversight remit, arguing that this extended to, 'the clear responsibility to ensure that the Agencies have access to adequate resources for the tasks they are asked to undertake',12 and not just how costeffectively such resources were used".

[40] *Ibidem*, p. 96.

[41] A. Glees, P. H. J. Davies, J. N. L. Morrison, *The Open Side of Secrecy: Britain's Intelligence and Security Committee*, London: The Social Affairs Unit, 2006, *passim.*

[42] H. Bochel, A. Defty, J. Kirkpatrick, *Watching the Watchers Parliament and the Intelligence Services,* cit., p. 2 ss.

[43] Nell'inchiesta del 2004 sulle armi di distruzione di massa meglio nota come inchiesta Butler (dal nome del suo presidente Robin Butler, barone Butler di Brockwell) sarà poi osservato come il *dossier di settembre* rappresentò una novità significativa, poiché utilizzava informazioni di intelligence segrete all'interno di un documento pubblico per sostenere la necessità di un'azione internazionale che avrebbero poi svolto un ruolo chiave nella decisione del governo britannico di invadere l'Iraq (nell'ambito della coalizione guidata dagli Stati Uniti) nel 2003.

Ministro conservatore alla guida di un governo di coalizione, si presentò davanti a una Camera dei Comuni nuovamente convocata in via straordinaria per chiedere il sostegno parlamentare a un'azione militare in Siria[44], facendo ancora una volta riferimento ai «principali giudizi indipendenti del *Joint Intelligence Committee* (JIC)»[45]. Tali episodi, a distanza di undici anni l'uno dall'altro, hanno mostrato come i Governi siano stati sempre più inclini a condividere informazioni di intelligence per legittimare le proprie scelte e come anche il Parlamento abbia mostrato un interesse crescente verso tali informazioni[46].
Negli anni l'ISC ha indagato su temi controversi come la collaborazione delle agenzie britanniche nei casi *extraordinary renditions*[47] e presunte torture producendo rapporti e raccomandazioni al Governo. Un caso famoso portato all'attenzione dell'ISC fu quello di al-Rawi ed el-Banna[48] il quale sollevò dubbi sul ruolo delle autorità britanniche nelle *extraordinary renditions*, poiché informazioni trasmesse ai servizi statunitensi sembrarono contribuire alla cattura e al successivo trasferimento dei due uomini verso la detenzione in Afghanistan e a Guantánamo. Inoltre, in diverse occasioni, in prossimità della loro partenza dal Regno Unito, alle «autorità statunitensi» – presumibilmente la CIA – furono trasmesse informazioni relative all'arresto e al successivo rilascio degli uomini, accompagnate da clausole che specificavano che tali informazioni non dovevano essere utilizzate per intraprendere alcuna azione. Un altro caso analizzato dal Rapporto fu quello di Binyam Mohamed, uno degli episodi più controversi posti all'attenzione dell'ISC in materia di *extraordinary renditions*. Rifugiato etiope residente nel Regno Unito, Mohamed fu arrestato in Pakistan nel 2002 e interrogato dall'MI5 durante la detenzione. Sebbene il Servizio abbia sempre sostenuto di aver operato nel rispetto delle proprie procedure, Mohamed denunciò di aver subito pressioni e minacce. Pochi mesi dopo fu trasferito attraverso il programma di *extraordinary rendition* prima in Marocco, poi in Afghanistan e infine a Guantánamo, dove rimase detenuto fino al 2009. Durante la prigionia in Marocco affermò di essere stato sottoposto a torture particolarmente brutali. L'ISC riconobbe che vi era una concreta possibilità che informazioni fornite dall'MI5 fossero state utilizzate negli interrogatori successivi e ammise che sarebbe stato opportuno richiedere garanzie sul trattamento del detenuto. Tuttavia, il Comitato mantenne un approccio prudente, evitando di approfondire le accuse di tortura e di attribuire responsabilità dirette ai servizi britannici[49].

---

[44] Come osservato da H. Bochel, A. Defty, J. Kirkpatrick, *Watching the Watchers Parliament and the Intelligence Services,* cit., p. 2: "On this occasion, however, Parliament was less accepting of that evidence, and the overwhelming response of those MPs who voted against military action was to press the government to publish more intelligence".
[45] Vedi nota 18.
[46] H. Bochel, A. Defty, J. Kirkpatrick, *Watching the Watchers Parliament and the Intelligence Services,* cit., p. 2.
[47] Sulla pratica delle *extraordinary renditions* per la dottrina italiana cfr. A. Vedaschi, *Extraordinary Renditions. A Practice Beyond Traditional Justice*, in D. Bigo, E. Guild, M. Gibney (eds.), *Extraordinary Renditions: Addressing the Challenges of Accountability*, London-New York, Routledge, 2018, pp. 89-121; Id., Extraordinary Renditions*: esiste una giustizia transnazionale?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2013, n. 4, pp. 1255-1295; A. Vedaschi, F. Fabbrini, *Secrecy and Accountability for Extraordinary Renditions to Torture: Italy, the European Court of Human Rights and the* Abu Omar *Case*, in *European Journal of Human Rights*, 2017, n. 1, pp. 3-20.
[48] Nel novembre 2002, Bisher al-Rawi, un cittadino iracheno residente nel Regno Unito dal 1984, e Jamil el-Banna, un giordano-palestinese titolare dello status di rifugiato nel Regno Unito, furono arrestati all'aeroporto di Gatwick dopo il ritrovamento di alcuni "oggetti sospetti" nei loro bagagli. Entrambi erano noti ai servizi di sicurezza britannici in quanto considerati stretti collaboratori di Abu Qatada, il noto predicatore islamista radicale. Dopo essere stati interrogati, furono rilasciati e ripresero il loro viaggio verso il Gambia, dove vennero nuovamente arrestati all'arrivo.
[49] Una valutazione più severa giunse invece dall'Alta Corte, che ritenne che l'MI5 non si fosse limitato a osservare passivamente gli eventi, ma avesse contribuito agli interrogatori condotti dagli Stati Uniti mentre Mohamed era detenuto illegalmente. Secondo i giudici, il coinvolgimento del Servizio britannico fu quindi più significativo di quanto riconosciuto dall'ISC, sollevando dubbi sul ruolo effettivamente svolto dal Regno Unito nelle operazioni di detenzione e trasferimento del prigioniero.

Nel suo Rapporto[50] l'ISC non mosse critiche sostanziali al comportamento delle agenzie e d'altronde il tempo e le risorse dedicati a questa indagine furono limitati e inadeguati a portare alla luce eventuali condotte improprie da parte delle agenzie, qualora queste avessero cercato di occultarle. Nel complesso, dal rapporto dell'ISC si evince che i servizi di intelligence britannici abbiano acquisito consapevolezza delle implicazioni della politica delle *extraordinary renditions* solo in maniera progressiva, soprattutto nel momento in cui tale pratica ha oltrepassato il contesto originario della rimozione di combattenti dall'Afghanistan. Ad ogni modo, comunque, come evidenziato[51], sebbene l'ISC si sia spesso mostrato riluttante a criticare duramente le agenzie statunitensi, a indagare a fondo in questioni particolarmente sensibili, la conclusione del Rapporto sull'impatto del mancato rispetto delle condizioni poste dal Regno Unito da parte della CIA risulta severa.
Prima della riforma del 2013 numerose voci si erano levate sulla necessità di introdurre importanti riforme al sistema di controlli sull'intelligence britannica e sulla necessità di modernizzare la normativa che disciplina la responsabilità delle agenzie di intelligence e sicurezza del Regno Unito, alla luce dei cambiamenti nel loro ruolo a partire dall'inizio del XXI secolo. Infatti, dall'attentato alle Torri gemelle dell'11 settembre 2001, queste agenzie sono state sempre più al centro dell'attenzione, soprattutto a causa dell'adozione delle politiche governative di contrasto al terrorismo (in particolare forme di detenzione amministrativa). In dottrina[52], si era così discusso sull'opportunità di introdurre opportuni correttivi ad una legislazione considerata ormai obsoleta. Veniva infatti sottolineato come negli ultimi decenni le agenzie di sicurezza e intelligence avessero subito profonde trasformazioni, sia in termini di dimensioni e risorse, sia per il loro ruolo sempre più centrale nei processi decisionali e nella cooperazione internazionale e quanto, di contro, il quadro normativo fosse ormai superato, legato ad impostazioni concettuali risalenti alla metà del Novecento, solo parzialmente adattate in senso democratico. L'evoluzione del contesto post-11 settembre e la crescente attenzione pubblica ai temi della sicurezza rendono necessaria una riforma più incisiva, superando l'idea di una segretezza assoluta. La disciplina delle intercettazioni e l'utilizzo delle relative prove avevano prodotto effetti problematici, contribuendo in alcuni casi a evitare processi penali e sollevando criticità rispetto ai diritti umani, alla trasparenza e alla credibilità internazionale del Regno Unito. Un ulteriore problema messo in rilievo è stata poi la crescente globalizzazione dell'intelligence, che rendeva inadeguati i tradizionali strumenti di controllo della cooperazione tra servizi segreti, con mancanza di regole chiare su autorizzazione e gestione dei flussi informativi, con conseguente deficit di trasparenza e responsabilità democratica. Infine, anche l'aumento della visibilità delle agenzie è stato letto alla luce del rischio di favorire forme di politicizzazione dell'intelligence, a fronte di garanzie ancora insufficienti. Per questo motivo, veniva suggerita la necessità di rafforzare l'indipendenza e la neutralità delle agenzie attraverso strumenti giuridici più efficaci.

[50] Intelligence and Security Committee, *Rendition*, Cm7171, July 2007, paras. 111–47.
[51] P. Gill, *The ISC and the challenge of international security networks*, in *Review of International Studies,* cit., p. 933; v. altresì Id., *Security Intelligence and Human Rights: Illuminating the 'Heart of Darkness'?,* in *Intelligence and National Security*, 2009, vol. 24, n. 1, pp. 78-102.
[52] I. Leigh, *Changing the Rules of the Game*, cit., pp. 943-955. Cfr. altresì Id., *Parliamentary Oversight of Intelligence in the UK: A Critical Evaluation*, in H. Born, M. Caparini (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Aldershot, Ashgate, 2007, rist. Abingdon-New York, Routledge, 2017, pp. 177-194; Id., *Rebalancing Rights and National Security: Reforming UK Intelligence Oversight a Decade After 9/11*, in *Intelligence and National Security*, vol. 27, n. 5, 2012, pp. 721-737.

Nel complesso, emergeva l'esigenza di ristabilire un nuovo equilibrio tra sicurezza nazionale e tutela dei valori democratici e dei diritti fondamentali[53].
La riforma del 2013 ha sicuramente favorito in questi anni l'evoluzione del Comitato il quale ha esteso il proprio controllo a numerosi ambiti affrontando una molteplicità di temi, oggetto dei Rapporti annuali e di quelli su singole questioni, quali il tema della privacy e dell'uso delle intercettazioni da parte delle agenzie di intelligence[54]; l'uso dei droni in Siria[55]; gli attacchi terroristici nel Regno Unito[56], la Russia[57], il terrorismo nordirlandese[58], il terrorismo dell'estrema destra[59], la Cina[60]. Tuttavia ancora permangono numerose criticità dovute all'eccessivo peso dell'Esecutivo nel rendere noti i contenuti dei Rapporti.
Un esempio è rappresentato dalla vicenda legata alla pubblicazione del Rapporto dell'ISC sulla Russia relativo alle interferenze russe nella politica britannica in particolare nella Brexit del 2016 e nel referendum scozzese del 2014. L'inchiesta era iniziata nel novembre 2017 e un rapporto di 50 pagine era stato redatto nel marzo 2019 e trasmesso alle agenzie di intelligence e sicurezza per la definizione della versione che sarebbe poi stata inviata al Primo Ministro Boris Johnson il 17 ottobre 2019. Il rapporto dell'ISC divenne oggetto di una forte controversia politica quando il governo guidato da Boris Johnson ne rinviò la pubblicazione alla vigilia delle elezioni generali del dicembre 2019. Nonostante il documento fosse già stato esaminato e autorizzato alla diffusione, l'Esecutivo sostenne che fossero necessarie ulteriori verifiche e, successivamente, che occorresse attendere la ricostituzione dell'ISC dopo lo scioglimento del Parlamento.
Le giustificazioni del governo furono contestate sia dall'opposizione sia da diversi ex membri del Comitato, che considerarono il ritardo privo di reali motivazioni procedurali. La mancata pubblicazione diede luogo a ricorsi giudiziari e alimentò il dibattito sulla trasparenza delle istituzioni. Anche dopo le elezioni, il rapporto rimase inaccessibile per diversi mesi e l'ISC non venne immediatamente ricostituito, determinando il periodo di inattività più lungo dalla sua creazione nel 1994.
La situazione spinse numerosi parlamentari di diversi schieramenti a chiedere con urgenza la ricostituzione del Comitato e la pubblicazione del documento, sostenendo che il protrarsi del rinvio rischiasse di compromettere la trasparenza e la credibilità del processo democratico britannico. Alla fine, il rapporto fu reso pubblico soltanto il 21 luglio 2020, ben nove mesi dopo essere stato trasmesso al Primo Ministro. Questo lungo ritardo riportò al centro dell'attenzione una questione già emersa in altre occasioni: il grado di dipendenza dell'ISC dall'Esecutivo, e in particolare dal Primo Ministro, per la pubblicazione dei propri Rapporti. La vicenda sollevò numerosi interrogativi sull'effettiva autonomia del Comitato e sulla compatibilità di tale dipendenza con il suo ruolo di organo parlamentare incaricato di controllare l'operato dei servizi di intelligence e sicurezza riaprendo il dibattito sulla necessità di ulteriori riforme.

5. Conclusioni: quali prospettive per l'ISC alla luce dei recenti interventi normativi in tema di sicurezza nazionale?

[53] *Ibidem*, pp. 954-955.
[54] Intelligence and Security Committee of Parliament, *Privacy and Security. A modern and transparent legal framework*, 2015.
[55] Intelligence and Security Committee of Parliament, *UK Lethal Drone Strikes in Syria*, 2017.
[56] Intelligence and Security Committee of Parliament, *The 2017 Attacks: What needs to change? Westminster, Manchester Arena, London Bridge, Finsbury Park, Parsons Green*, 2018.
[57] Intelligence and Security Committee of Parliament, *Russia*, 2020.
[58] Intelligence and Security Committee of Parliament, *Northern Ireland-related terrorism*, 2020.
[59] Intelligence and Security Committee of Parliament, *Extreme Right-Wing Terrorism*, 2022.
[60] Intelligence and Security Committee of Parliament, *China, 2023*.

Alla luce dell'analisi condotta, si può affermare che il modello britannico continua a essere caratterizzato da una tensione costante tra l'esigenza di assicurare un controllo democratico efficace e la necessità di preservare la riservatezza che circonda le attività di intelligence. Le controversie che hanno coinvolto l'ISC negli ultimi anni, come il ritardo nella pubblicazione del rapporto sulla Russia o la disputa sulla nomina del presidente del Comitato nel 2020, potrebbero apparire episodi circoscritti. In realtà, esse mettono in luce problemi più profondi legati al funzionamento del sistema costituzionale britannico e al carattere ibrido dell'ISC diviso tra Legislativo ed Esecutivo che conferma un'asimmetria tra poteri dell'intelligence e forme di controllo.
Tali vicende hanno infatti evidenziato i limiti di un modello che si fonda in larga misura sulla presunzione che i responsabili politici rispettino spontaneamente le istituzioni, favoriscano il controllo democratico e si attengano alle consuetudini costituzionali[61]

J. Sweetland, *Is it Time to Reform the Intelligence and Security Committee?*, in *The Constitution Society, Blog*, https://consoc.org.uk/time-to-reform-the-isc/; R. Powell, *30 years of Scrutiny: What next for intelligence and Security Committee of Parliament? CETaS Expert Analysis*, 16 May 2024

.
L'esperienza recente ha mostrato come questa fiducia possa non essere sempre sufficiente a garantire l'indipendenza degli organismi di vigilanza. Nel caso dell'ISC, il problema è particolarmente delicato perché il controllo sui servizi di intelligence richiede un equilibrio complesso tra segretezza e trasparenza. Se da un lato la divulgazione di informazioni sensibili può compromettere la sicurezza nazionale, dall'altro un eccessivo riserbo rischia di indebolire la fiducia pubblica e di limitare la capacità di accertare errori o abusi. A trent'anni dalla sua istituzione, l'ISC necessita di un ulteriore processo di rinnovamento istituzionale, volto a rafforzarne l'indipendenza, l'efficacia operativa e la trasparenza, pur nel rispetto delle imprescindibili esigenze di riservatezza e sicurezza proprie del settore dell'intelligence. Per questo motivo, da più parti si sostiene l'esigenza di rafforzare l'autonomia e la visibilità dell'ISC, ad esempio prevedendo una maggiore attività pubblica, un segretariato indipendente e la presidenza affidata a un membro dell'opposizione. Parallelamente, il Comitato dovrebbe disporre di maggiori risorse e competenze per far fronte a un mandato sempre più ampio, che comprende non solo le attività delle agenzie di intelligence tradizionali, ma anche questioni emergenti come le nuove tecnologie e l'intelligenza artificiale.
Opportune riforme appaiono quanto mai necessarie soprattutto perché l'asimmetria sopra menzionata risulta oggi aggravata dall'approvazione del *National Security Act* del 2023 e dall'*Investigatory Powers (Amendment) Act* del 2024.
Il *National Security Act 2023* ha introdotto nuove norme volte a rafforzare la sicurezza nazionale contro lo spionaggio, le interferenze straniere, il sabotaggio e altre minacce provenienti da Stati esteri e ha rappresentato una delle più importanti riforme del Regno Unito in materia di sicurezza nazionale degli ultimi decenni. Entrata in vigore alla fine del 2023, la legge nasce dall'esigenza di aggiornare il quadro normativo britannico rispetto a minacce contemporanee che non riguardano più soltanto lo spionaggio tradizionale, ma anche

61

e delle istituzioni democratiche[62]. Nella legge alla Sezione 93 è stata inserita una disposizione relativa all'ISC che riguarda il *Memorandum of Understanding* (MoU) tra il Primo Ministro e l'*Intelligence and Security Committee* (ISC). Essa stabilisce che entrambe le parti devono valutare se il MoU previsto dalla sezione 2 del *Justice and Security Act* 2013 debba essere modificato o sostituito per tenere conto dei cambiamenti introdotti dal nuovo atto legislativo alla luce delle nuove funzioni e dei nuovi poteri creati dalla legge, prevedendo che tale revisione debba iniziare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge allo scopo di garantire che il quadro che regola i rapporti e le competenze dell'ISC rimanga aggiornato rispetto alle nuove norme.
Con questa disposizione si è tentato in qualche modo di garantire un certo equilibrio tra le misure introdotte – che hanno ampliato le capacità dello Stato nel prevenire e contrastare attività ostili – e l'esigenza di garantire controllo democratico e tutela delle libertà civili.
Tuttavia il *Memorandum* non è stato ancora aggiornato e nell'ultimo Rapporto annuale 2023-2025 del dicembre 2025 l'ISC ha ribadito non solo la necessità per il Comitato di vedere garantito un controllo parlamentare sull'intelligence realmente autonomo e non condizionato dagli stessi apparati governativi sottoposti alla supervisione del Comitato[63] ma ha anche lamentato che nel corso degli anni la capacità dell'ISC di esercitare un controllo realmente indipendente sulla comunità di intelligence si è progressivamente ridotta a causa di limiti strutturali legati alla sua governance, alle risorse disponibili e all'ampiezza del mandato. Questa situazione ha indebolito la capacità del Comitato di garantire al pubblico che le attività dei servizi segreti siano sottoposte a un controllo adeguato ed efficace. Secondo l'ISC, una supervisione parlamentare priva di strumenti e autonomia sufficienti compromette anche la legittimità operativa degli stessi servizi, poiché il controllo democratico rappresenta la base necessaria per il loro "mandato sociale" ad agire in nome della sicurezza nazionale[64]. E di conseguenza, riguardo al MoU, l'ISC ha aspramente crit-

[62] La normativa supera in parte il precedente impianto basato sull'*Official Secrets Act 1911, 1939*, introducendo strumenti più ampi per contrastare forme moderne di interferenza da parte di Stati esteri. Uno degli elementi centrali della riforma riguarda l'ampliamento dei reati connessi alla sicurezza dello Stato. La legge introduce nuove fattispecie penali per punire attività di spionaggio, collaborazione con potenze straniere, divulgazione non autorizzata di informazioni sensibili e azioni di sabotaggio contro infrastrutture o sistemi strategici. L'obiettivo è proteggere non solo le informazioni classificate, ma anche risorse tecnologiche, economiche e istituzionali considerate essenziali per la sicurezza nazionale. Un secondo ambito fondamentale è quello delle interferenze straniere. Il *National Security Act 2023* riconosce che le minacce alla sicurezza possono manifestarsi anche attraverso strumenti non militari, come campagne di influenza politica, manipolazione del dibattito pubblico, pressioni economiche o tentativi di condizionare processi democratici. Per questo motivo la legge criminalizza determinate attività svolte per conto o sotto la direzione di governi stranieri quando mirano a influenzare il funzionamento delle istituzioni britanniche o gli interessi nazionali. La normativa rafforza inoltre la protezione dei cosiddetti "luoghi proibiti" (Prohibited Places), cioè siti e strutture considerate sensibili per lo Stato. Rispetto alla disciplina precedente, la tutela viene estesa anche a nuove modalità di accesso o raccolta di informazioni, comprese tecnologie moderne come droni e strumenti di sorveglianza a distanza, riconoscendo che le minacce possono oggi assumere forme tecnologicamente avanzate. Un altro elemento innovativo è il *Foreign Influence Registration Scheme* (FIRS), un sistema di registrazione obbligatoria destinato a garantire maggiore trasparenza sulle attività politiche o di influenza svolte nel Regno Unito sotto la direzione o il controllo di soggetti stranieri. Attraverso questo meccanismo, il governo intende individuare e monitorare tentativi di influenza occulta da parte di Stati esteri, distinguendo le normali relazioni internazionali dalle attività considerate rischiose per la sicurezza nazionale. La legge, inoltre, attribuisce maggiori strumenti alle forze dell'ordine e agli apparati di sicurezza. Sono previsti poteri investigativi più estesi, possibilità di intervento nei casi di sospetta collaborazione con potenze straniere e nuove competenze nel monitoraggio di attività finanziarie potenzialmente collegate a operazioni ostili. Parallelamente, il provvedimento rafforza l'attenzione verso la protezione delle conoscenze strategiche, soprattutto nel settore della ricerca e dell'innovazione: università e centri scientifici devono adottare maggiori precauzioni nei rapporti con partner esteri per evitare trasferimenti indesiderati di tecnologie, dati o competenze sensibili.
[63] Intelligence and Security Committee of Parliament Annual Report 2023–2025, p. 15.
[64] *Ibidem*, p. 17.

icato il Governo per il mancato aggiornamento evidenziando la carenza di un pieno controllo parlamentare: «The Committee was deeply disappointed that the previous Government did not consider itself bound by the undertakings to keep the Committee's remit up to date that were given to Parliament in the course of the passage of the Justice and Security Act 2013. 106. The Committee's position is that its remit is to oversee all intelligence and security activities across Government, and that this is not limited to those organisations currently listed in the MoU. The MoU should be revised to make clear that the bodies that it lists are not exhaustive. Without an update to the MoU, a growing proportion of national security work is left without fully effective Parliamentary oversight. We hope that the new Government will ensure that the commitments made to Parliament about oversight of secret matters are respected»[65]. Considerazioni analoghe possono essere fatte per l'approvazione dell'*Investigatory Powers (Amendment) Act* del 2024 che ha aggiornato il quadro normativo sulle intercettazioni e la sorveglianza digitale al fine di contrastare le nuove minacce tecnologiche, introducendo standard più severi per la protezione dei dati e aggiornando le procedure di autorizzazione. Sebbene nell'iter di approvazione l'ISC abbia svolto un ruolo rilevante apportando miglioramenti in tre aree principali della legislazione[66] dimostrando l'importanza di una supervisione parlamentare qualificata nel garantire che le norme sulla sicurezza nazionale mantengano un equilibrio adeguato tra la tutela della sicurezza dello Stato e la protezione della privacy dei cittadini, anche alla luce di questa normativa continua a permanere la principale criticità rappresentata da un disallineamento tra l'aumento e l'espansione delle capacità operative dell'intelligence in materia di sicurezza, e la non altrettanto equivalente crescita dei poteri dell'ISC e dell'*accountability* parlamentare.

[65] *Ibidem*, p. 19.
[66] Cfr. Intelligence and Security Committee of Parliament, *Press Notice, Annual Report* 2023-2025, p. 2.