

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 142

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **IMPOSIMATO, CORVINO, CARELLA e
DI BELLA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 APRILE 1994

Modifiche alla legge 24 ottobre 1977, n. 801, recante
«Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e
la sicurezza e disciplina del segreto di Stato»

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - I recenti avvenimenti che hanno investito alcuni dirigenti dei servizi per le informazioni e la sicurezza ripropongono in maniera drammatica l'esigenza di un pronto rinnovamento degli apparati di sicurezza, superando le incertezze ed i ritardi nella discussione dei vari disegni di legge presentati nelle precedenti legislature da quasi tutte le forze politiche. Il principio ispiratore della riforma non può che essere il coordinamento dei due servizi già esistenti sotto la direzione unitaria del Presidente del Consiglio dei ministri.

I servizi per le informazioni e la sicurezza non possono essere coinvolti nella battaglia politica; essi devono essere portatori di una fondamentale armonia, al di là delle divisioni e delle polemiche.

Il presente disegno di legge intende mutare i principi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, sui servizi per le informazioni e la sicurezza, rafforzandoli e rendendoli efficaci, correggendone alcune disposizioni ambigue, completandone altre ed introducendo nuove norme. La disciplina innovativa che si propone è basata sui principi e criteri che verranno di seguito esplicitati.

Occorre riconoscere che le deviazioni da parte dei servizi per le informazioni e la sicurezza sono state anche una conseguenza inevitabile della scarsa efficacia del controllo del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato a causa della inadeguatezza della legge 24 ottobre 1977, n. 801. Crediamo che non si possa dubitare del fatto che il momento più delicato della vita dei citati servizi sia legato alla scelta dei direttori. La lealtà e la fedeltà alla Costituzione da parte dei capi devono essere considerate la massima garanzia che si possa avere per la regolarità del funzionamento dei citati

servizi (articoli 1 e 2 del presente disegno di legge).

Come accade in altri Paesi, tra cui gli Stati Uniti d'America, anche in Italia la qualità della scelta è meglio assicurata e garantita da un controllo preventivo da parte del Parlamento sulle scelte operate dal Governo per le nomine dei capi dei servizi per le informazioni e la sicurezza. Non è ammissibile che sia richiesto il parere favorevole del Parlamento per nominare il presidente di una piccola banca, mentre per la nomina dei capi dei suddetti servizi non è previsto alcun controllo preventivo da parte del Parlamento. Da qui l'opportunità che la nomina avvenga previo parere del Comitato di controllo che è espressione del Parlamento.

Con gli articoli 1, 2 e 3 si intende attribuire al Presidente del Consiglio dei ministri la nomina dei capi dei servizi per le informazioni e la sicurezza. All'estero le situazioni di tali servizi sono molto più raccordate: in Gran Bretagna il Primo Ministro li presiede direttamente; in Israele succede altrettanto, come del resto avviene negli Stati Uniti d'America; in Francia la situazione è molto più coordinata rispetto alla nostra. Fra quelli occidentali, il nostro è il Paese che ha il minore coordinamento possibile a livello di esecutivo, in quanto esiste un frazionamento eccessivo nella nomina dei capi. Infatti in Italia i direttori del Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE) e del Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI) sono attualmente nominati, rispettivamente, dal Ministro dell'interno e dal Ministro della difesa. Ciò comporta una negativa frantumazione di responsabilità politiche nella più delicata funzione di Governo, concernente la scelta dei capi dei servizi per le informazioni e la sicurezza,

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

atteso che la direzione e la organizzazione dei servizi competono, per legge, al Presidente del Consiglio dei ministri e non ai ministri competenti per la nomina. È opportuno, quindi, che anche la scelta dei capi dei servizi per le informazioni e la sicurezza sia espressione della responsabilità politica del Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso il quale si deve realizzare, fin dall'inizio, quell'esigenza di coordinamento tra i due organismi proprio a partire dal vertice. Ai Ministri dell'interno e della difesa va riconosciuto il potere di controllare l'attività dei servizi per le informazioni e la sicurezza, attraverso l'azione del Comitato interministeriale previsto dall'articolo 2 della citata legge n. 801 del 1977, il quale potrebbe conservare il potere di esprimere il parere sulla nomina dei capi dei citati servizi.

Con l'articolo 4 proponiamo che anche agli appartenenti ai reparti ed agli uffici delle Forze armate vengano estesi i vincoli di fedeltà costituzionale, già prescritti dall'articolo 8 della citata legge n. 801 del 1977, per gli addetti al Comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza (CESIS), al SISDE ed al SISMI.

Con lo stesso articolo 4 si stabilisce, inoltre, che i membri dei servizi per le informazioni e la sicurezza dichiarino la loro appartenenza a partiti politici, associazioni, comitati, società di qualsiasi genere e con qualsiasi finalità e se vi abbiano appartenuto, e si conferisce al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di stabilire l'eventuale incompatibilità tra una tale posizione e l'appartenenza ai sopracitati servizi. La lunga esperienza di questi ultimi anni ci insegna come sia i vertici sia i funzionari dei servizi molto spesso fossero appartenenti a logge massoniche o partiti politici o comitati o associazioni che agivano contro le istituzioni democratiche. La loro individuazione come responsabili anche di gravi reati contro l'ordine costituzionale è avvenuta spesso dopo anni dall'inizio dell'attività cospiratrice. La loro eliminazione dall'ambito dei servizi non ha evitato il ripetersi di nomine di persone assolutamente inaffidabili, la cui appartenenza ad

associazioni o società segrete avrebbe potuto e dovuto sconsigliare il conferimento di incarichi così delicati. Per questo si rende opportuno prevedere una prima dichiarazione da parte del candidato per mettere il Presidente del Consiglio dei ministri in condizione di conoscere ogni aspetto dell'attività e della vita del soggetto.

Con l'articolo 5 si precisa che il citato Comitato parlamentare presenta al Parlamento una relazione semestrale sull'attività svolta, fornendo una valutazione più obiettiva e rigorosa di quella che proviene dagli stessi servizi per le informazioni e la sicurezza molto spesso generica e troppo rassicurante. Inoltre si consente al Comitato interministeriale, ma anche ai capi dei citati servizi ed ai responsabili dei singoli settori, di acquisire informazioni non solo sull'attività generale, che potrebbe essere generica e scarsamente indicativa della funzionalità e della correttezza dei servizi, ma anche sui singoli avvenimenti di particolare rilevanza, dai quali è possibile ricavare elementi di valutazione sull'efficienza e sulla regolarità dell'azione dei servizi.

Altro punto importante del disegno di legge è quello che attiene ai soggetti attraverso i quali il citato Comitato parlamentare può esercitare direttamente il potere di controllo. Attualmente, la citata legge n. 801 del 1977, al terzo comma dell'articolo 11 prevede che il Comitato parlamentare, nell'esercitare direttamente il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla legge istitutiva dei servizi per le informazioni e la sicurezza, possa chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Comitato interministeriale, informazioni sulle linee essenziali delle strutture e dell'attività dei servizi e formulare proposte e rilievi. Non è prevista la facoltà per il Comitato parlamentare di sentire direttamente i direttori dei servizi o i dirigenti dei singoli settori dei servizi stessi. Dal punto di vista della funzionalità, la soluzione adottata non appare soddisfacente. La Presidenza del Consiglio dei ministri viene a trovarsi spesso troppo lontano o troppo in alto nei confronti della quotidianità dell'operato dei servizi. D'altra parte, i Ministri dell'interno

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e della difesa, pur essendo certamente più vicini all'azione dei servizi, hanno anch'essi una conoscenza molto limitata e comunque insufficiente a consentire un controllo efficace. Il Ministro dell'interno è molto più coinvolto nei problemi dell'ordine pubblico che in quelli dell'informazione e della controinformazione. Il Ministro della difesa ha una conoscenza necessariamente incompleta delle attività del SISMI.

Nella prassi, le informazioni rilevanti sulle linee essenziali delle strutture e dell'attività dei citati servizi vengono fornite al Comitato parlamentare dai capi dei servizi, per la cui audizione è richiesta la preventiva autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri della difesa e dell'interno. Se manca una tale autorizzazione, senza che il Presidente del Consiglio dei ministri abbia l'obbligo di giustificare il rifiuto, il Comitato parlamentare si trova nella impossibilità di esercitare un serio ed incisivo controllo sui servizi attraverso l'audizione dei loro capi o dei responsabili dei settori.

Appare evidente la necessità di stabilire per legge che il Comitato parlamentare abbia facoltà di sentire i direttori dei servizi per le informazioni e la sicurezza o dirigenti dei singoli settori dei servizi, senza la preventiva autorizzazione degli organi di Governo. Si tratta di un principio importante che troverà il suo temperamento nella disciplina del segreto di Stato di cui al quarto comma dell'articolo 11 della citata legge n. 801 del 1977, prevedendo la possibilità che non solo il Presidente del Consiglio dei ministri, ma anche i capi dei citati servizi possano opporre il segreto di Stato. In tal senso, il terzo comma dell'articolo 11 della citata legge n. 801 del 1977 potrebbe essere sostituito nei termini indicati dall'articolo 5 del presente disegno di legge.

L'articolo 6 del disegno di legge disciplina il segreto di Stato di cui all'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, escludendone la opponibilità non solo nel caso di notizie relative a reati commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale, ma anche, ed in

ciò innovando, ad associazioni di tipo mafioso, associazioni dedite al traffico di armi e di droga e a quelle previste dall'articolo 1 della legge 25 gennaio 1982, n. 17. L'esperienza giudiziaria di questi ultimi anni ci ha sempre dimostrato gli stretti legami esistenti tra le organizzazioni eversive e quelle dei trafficanti di droga e di armi e come l'opposizione del segreto di Stato possa pregiudicare le indagini dirette ad individuare proprio i responsabili di fatti che attentano alla sicurezza interna ed alla pacifica convivenza. D'altra parte, la gravità e la pericolosità dei trafficanti di armi e di droga è ormai conclamata da una serie di fatti, anche recenti, che coinvolgono terroristi, mafiosi e trafficanti di droga. Per queste ragioni appare opportuno escludere le notizie relative ai reati di associazioni eversive, di stampo mafioso, di traffico di armi e di traffico di droga.

Uno dei problemi connessi al corretto funzionamento dei servizi riguarda inoltre il controllo della loro finanza. Dal punto di vista formale la finanza dei servizi viene letta nel bilancio dei vari Ministeri e, per ultimo, in quello della Presidenza del Consiglio dei ministri. Una parte di essa è rendicontata e un'altra parte non lo è; la parte rendicontata è quella più consistente, ma rimane pur sempre il problema di una parte priva di rendiconto che riguarda i fondi riservati. Indubbiamente la scelta della rendicontazione dà luogo a vari problemi. Anzitutto essa non può essere fatta caso per caso, ma deve essere fatta per grandi capitoli e ciò per ovvie esigenze di segretezza. Tale situazione è insufficiente e non consente una penetrante azione di controllo. Il Comitato parlamentare ha ottenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri emanasse una direttiva affinché non venissero più distrutte le prove storiche relative alle spese. Ma la eventuale inosservanza di queste direttive non dà luogo a sanzioni e non impedisce la consumazione di deviazioni nelle destinazioni del denaro. Esiste un'autorità di Governo che, una volta insediata, riceve dai servizi per le informazioni e la sicurezza una notevole

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

somma in busta chiusa al fine di effettuare attività di controspionaggio.

In passato, quando ha cercato di conoscere la reale destinazione delle spese, il Comitato parlamentare ha trovato di fronte a sè un argine nell'atteggiamento degli organismi di sicurezza, i quali hanno fornito solo le poche informazioni che erano legittimati a dare.

In realtà la verifica delle linee di indirizzo dei bilanci è essenziale e va autorizzata ed effettuata attraverso una legge, altrimenti non si saprà mai la verità su questi dati e si tratterà comunque di una verità parziale, che non consentirà un controllo penetrante

sulla correttezza ed efficienza dei servizi stessi.

Con l'articolo 7 si introduce un controllo da parte del Comitato parlamentare sui bilanci dei servizi per le informazioni e la sicurezza, anche per quanto concerne i fondi riservati. L'esperienza di questi anni insegna che troppo spesso le spese riservate hanno riguardato attività e fini al di fuori dei «campi» istituzionali. Si rende quindi necessaria una verifica *ex post* della condotta dei servizi segreti con particolare riferimento alla destinazione di fondi, fermo restando il principio che non può ammettersi un controllo *ex ante*.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato unitario per le informazioni e la sicurezza alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri, di seguito denominato «Comitato».

2. Il Comitato ha il compito di coordinare le attività del Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE) e del Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI) e di controllare l'attuazione della disciplina del segreto di Stato.

Art. 2.

1. Il terzo comma dell'articolo 4 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è sostituito dal seguente:

«Il direttore del Servizio e gli altri funzionari indicati nelle disposizioni sull'ordinamento sono nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri, su parere conforme del Comitato interministeriale di cui all'articolo 2, previo parere del Comitato parlamentare di cui all'articolo 11».

Art. 3.

1. Il terzo comma dell'articolo 6 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è sostituito dal seguente:

«Il direttore del Servizio e gli altri funzionari indicati nelle disposizioni sull'ordinamento sono nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri, su parere conforme del Comitato interministeriale di cui all'articolo 2, previo parere del Comitato parlamentare di cui all'articolo 11».

Art. 4.

1. L'articolo 8 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è sostituito dal seguente:

«Art. 8. - 1. Non possono appartenere in modo organico o saltuario al Comitato di cui all'articolo 3 ed ai Servizi di cui agli articoli 4 e 6, nonchè ai reparti ed agli uffici di cui all'articolo 5, persone che, per comportamenti od azioni eversive nei confronti delle istituzioni democratiche, non diano sicuro affidamento di scrupolosa fedeltà ai valori della Costituzione repubblicana.

2. Gli appartenenti ai Servizi di cui agli articoli 4 e 6 e coloro che vi devono entrare a far parte hanno l'obbligo di dichiarare la loro eventuale appartenenza, anche trascorsa, a partiti politici, associazioni, comitati e società con qualsiasi finalità. Il Presidente del Consiglio dei ministri decide, previo parere del Comitato interministeriale di cui all'articolo 2, sull'esistenza delle condizioni di incompatibilità con l'appartenenza al SISDE o al SISMI».

Art. 5.

1. All'articolo 11 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il secondo ed il terzo comma sono sostituiti dai seguenti:

«Un Comitato parlamentare costituito da quattro deputati e da quattro senatori, nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento sulla base del criterio di proporzionalità, esercita il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla presente legge e presenta al Parlamento una relazione semestrale sull'attività svolta.

A tal fine il Comitato parlamentare può chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri, al Comitato interministeriale di cui all'articolo 2, ai capi dei Servizi e ai responsabili dei singoli settori informazioni sulle linee essenziali delle strutture e dell'attività dei Servizi, nonchè su singoli

avvenimenti di particolare rilevanza, e formulare proposte e rilievi»;

b) il sesto comma è sostituito dal seguente:

«I componenti del Comitato parlamentare, anche dopo aver cessato di farne parte, sono vincolati al segreto in relazione alle informazioni acquisite e alle proposte formulate ai sensi del terzo comma. Gli atti ed i lavori del Comitato sono coperti dal segreto».

Art. 6.

1. All'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il primo comma, è inserito il seguente:

«I membri del Comitato parlamentare non possono essere chiamati a deporre come testimoni sui fatti appresi e sugli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni, salvo espressa autorizzazione del Comitato medesimo»;

b) il secondo comma è sostituito dal seguente:

«In nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato le notizie relative a fatti eversivi dell'ordine costituzionale, alle associazioni di cui all'articolo 416-bis del codice penale e di cui alla legge 25 gennaio 1982, n. 17, nonché al traffico illegale di armi, di munizioni e di materie esplodenti».

Art. 7.

1. Dopo il terzo comma dell'articolo 19 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è aggiunto il seguente:

«I capi dei Servizi di cui agli articoli 4 e 6 presentano ogni anno al Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato una relazione finanziaria con la quantificazione della spesa per aree di intervento e per singole operazioni».

Art. 8.

1. Dopo l'articolo 19 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è aggiunto il seguente:

«Art. 19-bis. - 1. Il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato è rinnovato, per almeno la metà dei suoi componenti, all'inizio di ogni legislatura. Ciascun membro non può essere nominato per più di due legislature».