

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 1648

## DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori PECCHIOLI, IMPOSIMATO, TEDESCO TATÒ,  
MAFFIOLETTI, BATTELLO, CORRENTI, TARAMELLI, TOSSI BRUTTI  
e MACIS**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 MARZO 1989

Modificazioni della legge 24 ottobre 1977, n. 801, sui servizi per  
le informazioni e la sicurezza

ONOREVOLI SENATORI. - Questa proposta non intende mutare i principi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, sui servizi per la sicurezza, ma rafforzarli e renderli efficaci, correggendo alcune disposizioni ambigue, completandone altre ed introducendo nuove norme. La disciplina innovativa che si propone è basata sui seguenti principi e criteri: la scelta dei direttori (articoli 1 e 2).

Occorre riconoscere che le deviazioni da parte dei Servizi sono state anche una conseguenza inevitabile della scarsa efficacia del controllo del Comitato parlamentare per la inadeguatezza della legge 24 ottobre 1977, n. 801. Credo che non si possa dubitare del fatto che il momento più delicato della vita dei Servizi sia legato alla scelta dei direttori. La lealtà e la fedeltà alla Costituzione da parte dei

capi devono essere considerati la massima garanzia che si possa avere per la regolarità del funzionamento dei Servizi.

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. 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 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 e 2 si intende attribuire al Presidente del Consiglio la nomina dei capi dei Servizi. All'estero le situazioni dei Servizi sono molto più raccordate. In Gran Bretagna il Primo Ministro presiede direttamente i Servizi. 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 la sicurezza democratica (SISDE) e del Servizio per 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 del Governo, concernente la scelta dei capi dei Servizi, 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 (articolo 1). È opportuno, quindi, che anche la scelta dei capi dei Servizi sia espressione della responsabilità politica del Presidente del Consiglio, 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 attraverso l'azione del Comitato interministeriale previsto dall'articolo 2 della legge n. 801 del 1977, al quale potrebbe essere mantenuto il potere di esprimere il parere sulla nomina dei capi dei Servizi.

Con l'articolo 3 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 legge n. 801 per gli addetti al CESIS, al SISDE ed al SISMI.

Con lo stesso articolo 3 si stabilisce inoltre che i membri dei Servizi di informazione e 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 il potere di stabilire l'eventuale incompatibilità tra una tale posizio-

ne e l'appartenenza ai Servizi. La lunga esperienza di questi ultimi anni ci insegna come sia i vertici che i funzionari dei Servizi molto spesso erano 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 scongiurare 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 in condizione di conoscere ogni aspetto dell'attività e della vita del soggetto.

Con l'articolo 4 si precisa che il 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, molto spesso generica e rassicurante. Inoltre si consente al Comitato parlamentare di chiedere non solo al Presidente del Consiglio e al Comitato interministeriale, ma anche ai capi dei Servizi e ai responsabili dei singoli settori, 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 del disegno di legge che merita una revisione attiene ai soggetti attraverso i quali il Comitato parlamentare può esercitare direttamente il potere di controllo. Attualmente, nella legge n. 801 del 1977, l'articolo 11, al terzo comma, prevede che il Comitato, nell'esercitare il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla legge istitutiva dei Servizi, 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 di sentire direttamente i direttori dei Servizi o i dirigenti dei singoli settori dei Servizi.

Dal punto di vista della funzionalità, la soluzione adottata non appare soddisfacente. La Presidenza del Consiglio 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 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 Servizio per la difesa militare.

Nella prassi, le informazioni rilevanti sulle linee essenziali delle strutture e dell'attività dei Servizi vengono fornite al Comitato di controllo dai capi dei Servizi, per la cui audizione è richiesta la preventiva autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei Ministri della difesa e dell'interno. Se manca una tale autorizzazione, senza che il Presidente del Consiglio abbia l'obbligo di giustificare il rifiuto, il Comitato parlamentare si troverebbe 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 o i 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, prevedendo la possibilità che non solo il Presidente del Consiglio, ma anche i capi dei Servizi possano opporre il segreto di Stato.

In tal senso il terzo comma dell'articolo 11 della legge n. 801 potrebbe essere sostituito dal seguente:

«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 e su singoli avvenimenti di particolare rilevanza e formulare proposte e rilievi».

L'articolo 5 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 più 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 può pregiudicare indagini dirette ad individuare proprio i responsabili di fatti che attentano alla sicurezza interna e alla pacifica convivenza. D'altra parte, la gravità e pericolosità dei trafficanti di armi e 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 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 finanza dei Servizi. 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. Una parte di essa è rendicontata e un'altra parte non lo è. La parte rendicontata è molto più consistente, ma rimane pur sempre una parte che non lo è, 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 emanasse una direttiva affinché non venissero più distrutte le prove storiche relative alle spese. Ma la eventuale

inosservanza di questa 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 una notevole 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 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 consente un controllo penetrante sulla correttezza ed efficienza dei Servizi.

Con l'articolo 7 si introduce un controllo da parte del Comitato parlamentare sui bilanci dei Servizi di 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 dei fondi, fermo restando il principio che non può ammettersi un controllo *ex ante*.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

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 (CIS) di cui all'articolo 2, previo parere del Comitato parlamentare di cui all'articolo 11».

**Art. 2.**

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 (CIS), di cui all'articolo 2, previo parere del Comitato parlamentare di cui all'articolo 11».

**Art. 3.**

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 e 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 ed antifascista.

2. Gli appartenenti ai Servizi istituiti dagli articoli 4 e 6 e coloro che di essi devono entrare a far parte hanno l'obbligo di dichiarare la loro eventuale appartenenza, anche

passata, a partiti politici, associazioni, comitati, società con qualsiasi finalità. Il Presidente del Consiglio decide, su parere del Comitato interministeriale, dell'incompatibilità con l'appartenenza al Sisde o al Sismi».

#### Art. 4.

1. Il secondo comma dell'articolo 11 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è sostituito dal seguente:

«Un comitato parlamentare costituito da quattro deputati e 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 sulla attività svolta».

2. Il terzo comma dell'articolo 11 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è sostituito dal seguente:

«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, e su singoli avvenimenti di particolare rilevanza, e formulare proposte e rilievi».

3. L'ultimo comma dell'articolo 11 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è sostituito dal seguente:

«I componenti dei Comitati parlamentari anche dopo che hanno cessato di farne parte, sono vincolati al segreto in relazione alle informazioni acquisite e alle proposte avanzate. Gli atti ed i lavori del Comitato sono segreti».

#### Art. 5.

1. Il secondo comma dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è sostituito dal seguente:

«In nessun caso possono essere coperte da segreto di Stato notizie relative a fatti eversivi

dell'ordine costituzionale, alle associazioni previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale, dall'articolo 75 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, dall'articolo 1 della legge 25 gennaio 1982, n. 17, nonchè al traffico illegale di armi, munizioni e materie esplodenti.».

Art. 6.

1. Dopo il primo comma dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è aggiunto 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.

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 sicurezza presentano ogni anno al Comitato di controllo dei Servizi una relazione finanziaria con l'indicazione dei criteri generali di spesa con la quantificazione della spesa per aree di intervento e 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 di controllo ad ogni legislatura deve essere rinnovato almeno della metà. Ciascun membro non può essere nominato per più di due legislature».