

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 874

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PATUELLI, BIONDI, SGARBI, SCARFAGNA**

Disciplina dei servizi per l'informazione  
e la sicurezza dello Stato

*Presentata il 27 maggio 1992*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Tra le riforme istituzionali indispensabili per adeguare in pieno l'anomalo sistema politico italiano alle più mature democrazie europee di tradizione occidentale, è compresa anche la revisione a fondo dei servizi segreti italiani che non hanno dato buona prova in troppe occasioni, sia dal punto di vista dell'efficienza, sia per quanto concerne il rispetto pieno delle finalità istituzionali.

Inoltre i recenti episodi hanno aperto vecchi e nuovi capitoli di problemi irrisolti dei servizi segreti italiani, di deviazioni e di conflittualità interne agli stessi, così da rendere ancora più urgente la riforma dei servizi medesimi. Né il solo ricambio al vertice dei servizi può essere sufficiente a risolvere i problemi, come l'esperienza ha dimostrato.

Per altro la legge 24 ottobre 1977, n. 801, che ha istituito SISMI e SISDE, non ha rielaborato una vera e propria

riforma dei servizi né ha rappresentato un'interruzione vera e netta rispetto ai discussi servizi segreti preesistenti.

È per questo motivo che viene avanzata una proposta diretta a ridefinire la struttura e il ruolo dei servizi segreti al fine di voltare definitivamente pagina rispetto al passato.

Principalmente preme di riuscire finalmente ad attuare l'impegno che, su intransigente richiesta liberale, fu preso dalla maggioranza e dal Governo il 14 novembre 1984 di rafforzare i meccanismi di vigilanza politica e amministrativa necessari ad assicurare la conformità delle loro azioni ai fini istituzionali.

Ciò anche per avvicinare il nostro Paese ad altre democrazie di più lunga tradizione, dove i servizi segreti rispondono meglio ai fini cui sono preposti.

Riteniamo che in uno Stato liberaldemocratico, dove tutto deve essere trasparente, i servizi segreti siano una eccezione

necessaria, ma che richiedano chiare forme di controllo e discipline atte ad evitare pericolosissime deviazioni.

Tali deviazioni sono quelle che, più di ogni altra considerazione, impongono di rompere gli indugi e di mettere finalmente mano ad una effettiva riforma dei servizi segreti. Per anni essi hanno sviato o inquinato vari accertamenti sulle iniziative della P2 con la quale, anzi, sono emersi strettissimi legami, quasi di identificazione. Il gravissimo caso Cirillo ne è stata una lampante dimostrazione, laddove i servizi segreti, ancorché impegnati in una lotta senza quartiere contro il terrorismo e la camorra, sono scesi con essi sul piano di trattative e scambi di favoritismi che si commentano da soli.

Tutto ciò nonostante la legge di riforma dei servizi approvata nel 1977, in costanza della quale, invece, si è dovuto assistere all'appropriazione quasi totale dei servizi segreti, utilizzati per orientare e rafforzare il sistema di inquinamento che si andava propagando nei gangli più delicati dello Stato. Allo stesso modo non si è riusciti ad evitare che i servizi segreti, al cui vertice per anni si sono succeduti uomini della P2, accompagnassero la formazione della loggia intorno a Licio Gelli, garantendogli protezione nei casi di necessità (per non parlare dei casi Sindona, Calvi, ed altri).

La gravità delle deviazioni dei servizi segreti è stata recentemente posta in evidenza nella sentenza del processo sulla strage di Bologna in cui si sottolinea testualmente in riferimento ai servizi segreti che « il ricorso a metodi inquinanti è stato negli anni ampiamente e ripetutamente sperimentato, ricorrendo ad una sapiente fusione e confusione di informazioni veritiere e false ».

Si tratta quindi di una ulteriore riprova che l'attuale assetto dei servizi segreti va rapidamente cambiato.

Da una analisi comparativa con le legislazioni esistenti in gran parte dei Paesi di maggiore tradizione occidentale emerge con chiarezza che la normativa italiana sui servizi segreti è molto indeterminata e lascia i più ampi spazi di manovra e di

incontrollato ed indefinito arbitrio ai servizi stessi.

Abbiamo esaminato le legislazioni vigenti di informazione e sicurezza, sui « servizi segreti » della Repubblica federale tedesca, dell'Australia, della Gran Bretagna, di Francia, Canada e Stati Uniti d'America. In particolare, nella Germania federale sussistono tre branche di servizi informativi; per l'interno, per l'esterno e militare. Ma sono ben specificati gli obiettivi e le finalità: il servizio informativo esterno ha il compito di acquisire all'estero notizie nei settori politico, militare, economico e di presentazione al Governo, mentre il servizio informativo interno è incaricato della ricerca di informazioni nel settore della sovversione e del controspionaggio all'interno del Paese. In sostanza, sono meglio definite le finalità rispetto a SISMI e SISDE che hanno, invece, competenze e responsabilità più confuse e spesso sovrapposte. Chiare sono le competenze del servizio informativo militare della Repubblica federale tedesca, i cui compiti consistono nell'attività difensiva volta a garantire la sicurezza del personale, dei materiali, delle infrastrutture, di enti e reparti, sia all'interno che all'esterno, da attività di sabotaggio, spionaggio e sovversione, nel controllo del personale civile e militare prima dell'ammissione a qualsiasi titolo nelle Forze armate; nel proteggere le personalità militari. Ciò con maggiore chiarezza e precisione rispetto alla normativa italiana che, oltre a SISMI e SISDE (e CESIS) prevede (articolo 5 della legge n. 801 del 1977), reparti ed uffici di informazione e sicurezza per ciascuna forza armata o corpo armato dello Stato, con i rischi di confusione e moltiplicazione di strutture.

La medesima tripartizione esistente in Germania, la si riscontra anche in Australia, mentre la Gran Bretagna è dotata del sistema più completo e maturo che riteniamo debba essere d'esempio per la effettiva riforma dei servizi italiani.

Il sistema inglese è articolato principalmente su un servizio informativo interno, *Security Service*, il cui funzionamento si svolge nel rispetto più ampio

dei diritti di libertà dei cittadini britannici. In particolare viene prevista in dettaglio la responsabilità governativa per autorizzazioni di pratiche che violano i diritti dei cittadini britannici e viene inoltre contemplato un adeguato sistema di controlli.

L'altra principale branca del sistema inglese è il servizio informativo esterno, che ha carattere più spiccatamente offensivo di *intelligence* e che può muoversi con maggiore libertà di azione.

Ciò premesso, da parte liberale si ritiene che la riforma dei servizi italiani possa e debba configurarsi come una vera e propria riforma istituzionale e rivesta una particolare urgenza visto anche il fatto che nel 1977 non è stata realizzata una vera e propria riforma, ma un rinnovamento nella sostanziale continuità dei servizi stessi.

Pertanto, nella legislazione italiana sussiste tutta una serie di incongruenze come, per esempio, il fatto che al Presidente del Consiglio dei ministri siano attribuiti soltanto « l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento della politica informativa e di sicurezza nell'interesse e per la difesa dello Stato » (articolo 1 della legge n. 801 del 1977), lasciando grandissimi spazi di responsabilità ai servizi che hanno una sostanziale ed inammissibile autogestione, visto l'eccessivo genericismo delle formulazioni e delle responsabilità. Inoltre la possibilità di utilizzare indiscriminatamente senza controlli (nemmeno governativi) i fondi riservati, nonché la possibilità per i dipendenti dei servizi di esserne nominati direttori e di rimanerne ai vertici anche al di là dei tassativi limiti d'età previsti per tutti i dipendenti pubblici, civili e militari, configurano ulteriori forme di sostanziale autogestione dei servizi, secondo un'impostazione estranea alla logica degli Stati di diritto.

Inoltre il sistema di controlli parlamentari previsto dalla vigente legislazione italiana, alla prova dei fatti, non si è dimostrato efficace per evitare le deviazioni (come la P2), non ha in sé la possibi-

lità nemmeno di tutela dei cittadini nei loro diritti, mentre è espressione palese della logica consociativa degli anni in cui è stata approvata la legge e non a caso risponde a criteri di assemblearismo, anche se ristretto.

La presente proposta è pertanto modellata sull'esempio della legge britannica del 1988 e prevede un servizio interno di sicurezza con compiti di controspionaggio, di difesa dal terrorismo e dalla eversione violenta, che deve agire con il massimo rispetto per i diritti di libertà dei cittadini.

In particolare, qualunque azione od intercettazione nei confronti di cittadini italiani deve essere autorizzata dal magistrato e precisamente dal procuratore generale presso la corte d'appello competente per territorio.

Nello stesso tempo è prevista una responsabilizzazione del direttore del servizio nei confronti del Ministro dell'interno, sia sotto il profilo operativo, sia sotto il profilo della gestione delle risorse a disposizione; viene tassativamente vietata l'infiltrazione nei partiti politici che in passato è stata usata non a fini informativi ma per strumentalizzare o orientare l'attività di alcuni partiti politici.

Il servizio informativo esterno avrà, invece, compiti di carattere informativo all'esterno del Paese e potrà muoversi con maggiore libertà. Tale servizio esterno sarà alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri, che dovrà essere informato preventivamente di qualunque azione che possa incidere sui rapporti con altri Stati.

Per quanto riguarda poi i servizi informativi alle dipendenze delle varie forze e corpi armati, questi saranno coordinati dal Capo di stato maggiore della difesa, che ne risponderà al Ministro della difesa.

Entrambi i servizi dovranno informare i responsabili politici, e cioè il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'interno, della spesa sostenuta dai servizi e della loro produttività senza che ci sia però obbligo di rendiconto.

Infine la proposta in oggetto limita la possibilità della opposizione del segreto

di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei ministri solo per le notizie la cui divulgazione possa portare « grave pregiudizio alla integrità, alla sicurezza dello Stato ed al rispetto di accordi internazionali ratificati dal Parlamento » (articolo 12).

La presente proposta in sostanza separa nettamente l'attività di controspionaggio interno, che deve essere svolto nel massimo rispetto dei diritti di libertà dei cittadini italiani precludendo qualsiasi

possibilità di deviazione a fini di parte, dall'attività informativa esterna, che deve potersi svolgere con sistemi e tecniche adeguate per la tutela dell'interesse del nostro Paese.

Si chiede l'approvazione di questa iniziativa per poter definitivamente chiudere pagine oscure della vita del Paese e per dotare l'Italia di servizi informativi adeguati alle sue esigenze di sicurezza e al suo ruolo nel contesto internazionale.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Principi generali).*

1. Al Presidente del Consiglio dei ministri sono attribuite l'alta direzione e la responsabilità della politica informativa e di sicurezza per la difesa dello Stato contro ogni pericolo, minaccia o aggressione esterna, nonché contro ogni forma di eversione violenta degli ordinamenti democratici, di terrorismo e di sabotaggio.

## ART. 2.

*(Servizio interno di sicurezza).*

1. È istituito il Servizio interno di sicurezza (SIS), alle dirette dipendenze del Ministro dell'interno, che ne stabilisce l'ordinamento interno e ne cura l'attività sulla base delle direttive e delle disposizioni del Presidente del Consiglio dei ministri.

2. Il SIS ha le seguenti funzioni:

a) difesa interna da minacce di spionaggio militare, industriale e scientifico;

b) difesa dal terrorismo e dal sabotaggio di qualunque origine e provenienza;

c) difesa da azioni miranti a minare o rovesciare attraverso metodi violenti la democrazia parlamentare;

d) lotta alla criminalità organizzata, salvo i compiti propri delle forze di polizia, nei limiti in cui essa costituisca una minaccia all'ordinamento generale dello Stato.

3. Il SIS non deve raccogliere o utilizzare alcuna informazione che non sia indispensabile allo svolgimento dei propri compiti o per prevenire o individuare

azioni ai danni degli interessi fondamentali e della sicurezza dello Stato.

4. Il SIS non può intraprendere alcuna azione utile direttamente o indirettamente agli interessi di partiti o di gruppi politici.

ART. 3.

*(Struttura del SIS).*

1. Il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, nomina il direttore del SIS al di fuori del personale del Servizio.

2. Il direttore del SIS è responsabile dell'andamento e della corretta gestione del Servizio.

3. Il direttore del SIS presenta, alla fine di ciascun anno solare, un rapporto dettagliato sulle attività del Servizio al Ministro dell'interno e al Presidente del Consiglio dei ministri.

4. Il direttore del SIS può ricoprire tale funzione per un periodo non superiore a cinque anni e comunque non oltre il sessantacinquesimo anno di età.

5. Il personale del SIS, incluso il direttore, è costituito da dipendenti dello Stato che vengono trasferiti, con il loro consenso, alle esclusive dipendenze del Servizio, e che, se militari, devono dimettersi ed essere assunti dal SIS, nonché da personale assunto direttamente dal Servizio.

ART. 4.

*(Limiti delle attività del SIS).*

1. L'uso di metodologie di indagine occulte o segrete nonché di tecniche intrusive che coinvolgono comunicazioni di cittadini italiani può essere disposto dal SIS solo previa autorizzazione emessa personalmente dal procuratore generale presso la corte d'appello competente, che deve preliminarmente acquisire dettagliati elementi giustificativi. È altresì necessaria l'autorizzazione di tale magistrato per qualsiasi intrusione nel domicilio o comunque nelle proprietà di un cittadino italiano.

2. È vietata al personale del SIS l'indagine con lo strumento dell'infiltrazione nei confronti dei partiti o gruppi politici rappresentati in Parlamento o in almeno un consiglio regionale.

3. È vietata la somministrazione, a fini investigativi, da parte del personale del SIS di allucinogeni e sostanze stupefacenti, di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

4. Il SIS è tenuto a comunicare al Ministro dell'interno tutte le informazioni comunque in suo possesso, le analisi e le situazioni elaborate in relazione ai propri compiti istituzionali.

5. Le informazioni assunte dal SIS non possono essere utilizzate per stabilire l'idoneità di una persona a ricoprire un qualsiasi ufficio, tranne nei casi tassativamente indicati dal Ministro dell'interno.

#### ART. 5.

*(Servizio di informazione esterno).*

1. È istituito il Servizio di informazione esterno (SIE) alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri, che ne stabilisce l'ordinamento interno e ne cura l'attività.

2. Il SIE svolge esclusivamente all'estero le seguenti attività:

a) ricerca, intercetta, decifra tutte le notizie politiche, militari, scientifiche, tecniche ed economiche utili agli interessi fondamentali ed alla sicurezza dello Stato;

b) ricerca informazioni su strutture ed attività di organizzazioni terroristiche estere potenzialmente pericolose per lo Stato;

c) ricerca informazioni sui traffici internazionali di stupefacenti e di armi, potenzialmente pericolosi per lo Stato.

3. Il SIE non può acquisire notizie che non siano indispensabili ai propri fini istituzionali.

4. In ogni caso, le attività che rivestono particolare rilevanza politica o che possono incidere sui rapporti con Stati esteri, devono essere comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri, per iscritto, prima della loro esecuzione, sia che si tratti di nuove attività, sia che si tratti di importanti sviluppi di programmi già in atto.

#### ART. 6.

##### *(Struttura del SIE).*

1. Il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, nomina il direttore del SIE al di fuori del personale del Servizio. Il direttore resta in carica per un periodo non superiore a cinque anni e comunque non oltre il sessantacinquesimo anno di età.

2. Il direttore del SIE è responsabile dell'andamento e della corretta gestione del Servizio.

3. Il personale del SIE, incluso il direttore, è costituito da dipendenti civili dello Stato che vengono trasferiti, con il loro consenso, alle esclusive dipendenze del Servizio e che, se militari, devono dimettersi ed essere assunti dal SIE, nonché da personale assunto direttamente dal Servizio.

4. Alla fine di ogni anno il direttore del SIE consegna al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sull'attività del Servizio.

#### ART. 7.

##### *(Divieto di appartenenza al SIS e al SIE).*

1. Non possono appartenere in modo organico o saltuario ai Servizi di cui alla presente legge persone che, per comportamenti od azioni eversive nei confronti delle istituzioni democratiche, non diano sicuro affidamento di scrupolosa fedeltà ai valori della Costituzione.



## ART. 8.

*(Informazioni militari).*

1. Per le esigenze informative di carattere militare il Ministro della difesa può chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri l'intervento del SIS e del SIE.

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministro dell'interno trasmettono al Ministro della difesa le informazioni di interesse militare raccolte dal SIS e dal SIE.

3. I reparti e gli uffici addetti all'informazione, sicurezza e situazione presso ciascuna forza armata o corpo armato dello Stato hanno compiti di carattere esclusivamente tecnico-militare limitatamente all'ambito delle singole forze armate o dei singoli corpi. In nessun caso tali reparti ed uffici possono utilizzare, in tempo di pace, metodologie di indagini occulte o segrete.

4. Qualunque esigenza di carattere informativo-militare deve essere comunicata al Ministro della difesa che ha facoltà di provvedere ai sensi del comma 1.

## ART. 9.

*(Controllo parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza).*

1. Un Comitato parlamentare composto da cinque deputati e cinque senatori nominati congiuntamente dai Presidenti dei due rami del Parlamento con un unico atto sulla base del criterio della proporzionalità, esercita il controllo sulle attività dei servizi di sicurezza e informazione dello Stato.

## ART. 10.

*(Controllo finanziario sulle attività dei servizi di sicurezza dello Stato).*

1. Il Comitato parlamentare di cui all'articolo 9 può chiedere al Ministro dell'interno ed al Presidente del Consiglio dei ministri notizie ed informazioni sulle

spese sostenute dal SIS e dal SIE sia nel loro complesso, sia in ordine alle singole ripartizioni ed alla effettiva utilità delle stesse.

2. I direttori del SIS e del SIE riferiscono annualmente, rispettivamente al Ministro dell'interno e al Presidente del Consiglio dei ministri, in merito alle spese sostenute dai Servizi.

ART. 11.

*(Relazione al Parlamento sull'attività del SIS e del SIE).*

1. Ogni anno il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministro dell'interno inviano ai Presidenti dei due rami del Parlamento una relazione sull'attività del SIS e del SIE e sui risultati conseguiti.

ART. 12.

*(Segreto di Stato).*

1. Il segreto di Stato su atti, notizie, od attività relativi a tutti i servizi di informazione e sicurezza può essere opposto esclusivamente dal Presidente del Consiglio dei ministri e solo per evitare grave pregiudizio alla integrità od alla sicurezza dello Stato ed al rispetto di accordi internazionali ratificati dal Parlamento.

ART. 13.

*(Abrogazioni).*

1. Gli articoli 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 e 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, sono abrogati.