

CAMERA DEI DEPUTATI N. 823-A**RELAZIONE DELLA VII COMMISSIONE PERMANENTE**

(DIFESA)

(RELATORE de MEO)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE**d'iniziativa dei Deputati ZANIBELLI, ORLANDI e LA MALFA***Presentata il 9 gennaio 1969***Costituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta***Presentata alla Presidenza il 7 febbraio 1969*

ONOREVOLI COLLEGHI! — I problemi connessi con il comportamento di taluni organi competenti in materia di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza della Repubblica democratica in occasione degli eventi politici del giugno e del luglio 1964, hanno formato oggetto, nella passata e nella presente legislatura, sia di numerose iniziative di controllo parlamentare, sia di interventi di vari Governi della Repubblica nell'esercizio delle attribuzioni e delle responsabilità sancite dalla Costituzione.

Numerose volte, dunque, il Parlamento ha effettuato ampi dibattiti in entrambe le Camere sulla materia, che è stata trattata sotto tutti i profili, in particolare nella lunga discussione che si è tenuta per 9 sedute nella Commissione difesa della Camera nella presente legislatura.

Per quanto, poi, attiene alle iniziative del Governo nella materia oggetto della proposta di legge, si ricorda qui la costituzione della Commissione governativa di inchiesta presieduta dal generale di corpo d'armata Luigi Lombardi, istituita con decreto ministeriale 12 gennaio 1968 e la cui relazione fu trasmessa dal Presidente del Consiglio dei ministri alla Presidenza della Camera dei Deputati in data 22 luglio 1968.

Dal complesso delle risultanze del lavoro della Commissione ministeriale d'inchiesta e dal dibattito parlamentare, sono emerse sul piano conoscitivo due esigenze: quella di procedere autonomamente all'esame e alla valutazione dei fatti in sede parlamentare ai fini del necessario esercizio del potere di controllo anche da parte dell'opinione pubblica; quella dell'altrettanto necessaria e doverosa

tutela del segreto politico e militare e della funzionalità dei servizi di sicurezza e degli altri organi dello Stato competenti in materia di ordine pubblico. Se, infatti, è importante per la vita dello Stato democratico il più ampio controllo del Parlamento ed, attraverso i suoi atti, dell'elettorato stesso sulla attività della pubblica amministrazione, altrettanto importante è l'esigenza che venga mantenuta intatta la capacità operativa di quell'apparato che ha il compito di tutelare la sicurezza della Repubblica democratica nei valori che essa rappresenta di indipendenza nazionale, libertà e pacifica convivenza.

Ben si comprendono, quindi, sia le richieste di un diretto intervento del Parlamento sia le legittime e comprensibili perplessità nei confronti di un tale intervento, sotto il profilo della compatibilità con gli interessi della sicurezza, per il pregiudizio che la fuga di notizie potrebbe arrecare alla rete informativa del SID con eventuale gravissimo pericolo per la vita degli informatori.

La ricchezza dei dibattiti, la pluralità delle posizioni assunte anche in seno ai gruppi delle opposizioni, testimoniano quanto difficile fosse e sia trovare un equilibrio fra queste due esigenze. Del resto non si è rinvenuta questa obiettiva difficoltà soltanto nel caso italiano, perché in ordinamenti stranieri, anche fortemente differenziati sul piano costituzionale ed amministrativo, la questione si è puntualmente presentata e spesso è stata chiusa, senza molte discussioni, sotto la pietra anonima « dei superiori interessi dello Stato ».

Peraltro, nel nostro caso proprio nel dibattito parlamentare ed ancora di più nel rischio di una inevitabile strumentalizzazione del tema a fini politici, si profilava il pericolo che una prolungata polemica potesse nuocere — specie se svolta su basi conoscitive incerte — agli stessi servizi di sicurezza ed al prestigio delle Forze armate e delle Forze dell'ordine in generale. Inoltre, dall'approfondimento del tema emergevano altre esigenze di non minore urgenza, quali quella di rivedere la legislazione sul segreto militare che risale al 1941 e quella del riesame della collocazione amministrativa del centro decisionale ed operativo del Servizio informazioni.

Dei vari profili della materia illustrata ha tenuto conto l'iniziativa della maggioranza di centro-sinistra, che ha portato alla presentazione della proposta di legge a firma dei deputati Zanibelli, Orlandi e La Malfa per la costituzione di una Commissione parlamen-

tare d'inchiesta e per la quale si può anticipare che vede realizzato un efficace equilibrio tra le su indicate esigenze.

La proposta di legge n. 823 è stata svolta in Assemblea, nella seduta del 15 gennaio 1969 e la Camera ne ha approvato la presa in considerazione con la procedura di urgenza, dopo che il Governo aveva espresso avviso favorevole, conformemente alle analoghe dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio alla Camera ed al Senato in sede di dichiarazioni programmatiche nella seduta del 16 dicembre 1968.

Il progetto di legge è stato, quindi, esaminato in sede consultiva nelle sedute del 22 e del 23 gennaio 1969 dalla Commissione affari costituzionali, la quale ha espresso un parere di non conformità alla Costituzione nei confronti di alcune disposizioni in essa contenute: detto parere, peraltro, non è vincolante per l'Assemblea ai sensi dell'articolo 40, nono comma, del Regolamento della Camera.

Nelle sedute del 23 e 29 gennaio 1969, la proposta di legge, su cui si ha l'onore di riferire, è stata esaminata dalla Commissione difesa e da questa approvata senza emendamenti.

La proposta di legge dei deputati Zanibelli, Orlandi e La Malfa, consta di 12 articoli, che qui di seguito verranno illustrati, con riferimento alle osservazioni, eccezioni ed emendamenti formulati in sede di Commissione difesa, anche in relazione al dibattito e alle deliberazioni della Commissione affari costituzionali.

Si chiarisce preliminarmente che la Commissione di inchiesta di cui si propone la costituzione è una commissione d'inchiesta bicamerale: per tale motivo, lo strumento istitutivo prescelto è la legge ordinaria del Parlamento, conformemente alla prassi consolidata e sulla cui legittimità costituzionale hanno convenuto più volte i due rami del Parlamento.

Secondo l'articolo 1, la Commissione accerterà e valuterà le iniziative prese e le misure adottate da alcuni organi dello Stato in relazione agli eventi del giugno e del luglio 1964: il riferimento alle indicazioni contenute nella relazione della Commissione ministeriale d'inchiesta presieduta dal generale Lombardi deve essere elemento per la definizione dell'oggetto materiale dell'inchiesta parlamentare.

Oltre quelli inquirenti la Commissione ha, ancora, scopi conoscitivi per una successiva azione « legislativa ». È sembrato, infatti, a molti colleghi intervenuti nel dibattito che le

disposizioni vigenti in materia di tutela del segreto e di organizzazione amministrativa per la tutela stessa e di altri organi competenti in materia di ordine pubblico, abbinando di modifiche in relazione alle mutate esigenze di sicurezza dello Stato e di una più efficiente divisione di compiti e responsabilità sia tra i diversi servizi, sia tra gli organi direttivi della Amministrazione dello Stato.

L'articolo 2 rinvia espressamente all'articolo 82 della Costituzione per la determinazione dei poteri di indagine e di esame della Commissione, poteri che non saranno minori né maggiori di quelli attribuiti dalle norme vigenti alla autorità giudiziaria, in conformità al « principio del parallelismo » costituzionalmente fissato nel citato articolo 82.

L'articolo 3 fissa in undici (dieci membri ed il Presidente) il numero dei componenti della Commissione, ripartiti tra Camera e Senato. È sembrato alla Commissione che un numero maggiore di membri non sia conforme alle esigenze di riservatezza e di speditezza che devono essere salvaguardate, né che esso sia richiesto, come affermato, dall'articolo 82 della Costituzione il quale richiede, in vero, che nella composizione della Commissione venga osservato il *principio della proporzionalità* tra i gruppi. Il medesimo articolo non prescrive la *rappresentanza di tutti i gruppi* che, per essere attuata con il rispetto della proporzionalità, richiederebbe una enorme dilatazione del numero dei componenti (oltre cento).

L'articolo 4 prevede la presenza, ai lavori della Commissione, di un rappresentante del Governo, considerata particolarmente utile sia perché la natura degli accertamenti richiede una stretta collaborazione del Governo al fine della acquisizione di dati ed elementi, sia perché più che opportuna, necessaria appare la collaborazione del Governo per la formulazione delle proposte previste dalla lettera c) dell'articolo 1, attinente a delicatissimi servizi rientranti nella sfera di competenza del potere esecutivo.

Né si può affermare che la presenza di un rappresentante del Governo violi l'autonomia della Commissione o vulneri i suoi poteri o sia in contrasto con i principi costituzionali, come dimostra la presenza del Governo in tutti i momenti dell'attività parlamentare. La Commissione, così come le Commissioni permanenti in cui la presenza del Governo è obbligatoria, rimane, infatti, sovrana nelle sue valutazioni e nelle sue decisioni.

L'articolo 5, secondo una esigenza indicata nel parere della Commissione affari costitu-

zionali sulle altre proposte d'inchiesta parlamentare, detta norma di adattamento alla Commissione delle disposizioni contenute in materia di limiti derivanti dalla tutela del segreto negli articoli 342 e 352 del codice di procedura penale, disposizioni che, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, si applicano anche alle Commissioni parlamentari di inchiesta.

Correttamente l'articolo 5 individua nel Presidente del Consiglio dei ministri, quale responsabile massimo dell'Esecutivo, anche in sede parlamentare, l'organo competente a convalidare od esprimere le eccezioni di segretezza previste come limiti degli articoli 342 e 352 del codice di procedura penale, a tutela dei massimi interessi politici internazionali ed interni dello Stato.

L'articolo 6 attribuisce al Presidente della Commissione — nell'ambito dei poteri dispositivi e di coordinamento propri di ogni Presidenza (articolo 437 del codice di procedura penale) — la funzione di garante del divieto di interrogare i testimoni su fatti coperti dal segreto, punito a pena di nullità dall'articolo 352 del codice di procedura penale. Si tratta di una norma che adatta all'organo parlamentare la garanzia della sanzione della nullità e che non viola in alcun modo disposizioni costituzionali, in quanto non attribuisce al Presidente alcun potere di determinazione di ciò che sia segreto, essendo tale valutazione vincolata alla nozione di segreto adottata nel nostro ordinamento giuridico.

L'articolo 7 detta norme sul vincolo del segreto cui sono tenuti i membri della Commissione e chiunque con essi collabori nella inchiesta, ripetendo le disposizioni previste per la Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa all'articolo 7 della legge 25 gennaio 1962, n. 20.

L'articolo 8 attribuisce alla Commissione — fatti salvi i limiti previsti dagli articoli 342 e 352 del codice di procedura penale — il compito di determinare di quali atti dell'inchiesta e di quali documenti da essa acquisiti non debba essere fatta menzione nella relazione, dovendo rimanere segreti nell'interesse dello Stato. Non si tratta di norma che porti al superamento dei limiti previsti dai citati articoli del codice di procedura penale, né di norme superflue; ben può accadere, infatti, che notizie comunicate alla Commissione e che rivelate nella loro singolarità non sono nocive alla sicurezza, ove inquadrate e collegate in una relazione organica possano invece assumere tale carattere.

L'articolo 9 fissa in tre mesi la durata dell'inchiesta: il periodo prescritto è sufficiente ad una indagine completa e spedita, mentre un periodo maggiore potrebbe essere di nocumento alla funzionalità dei servizi di sicurezza e degli organi competenti in materia di tutela dell'ordine pubblico, per l'attività che sarà ad essi richiesta in relazione alle esigenze della Commissione, per le implicazioni psicologiche dell'inchiesta stessa, per l'incertezza in materia di nuovi ordinamenti.

Le disposizioni contenute nell'ultimo comma di detto articolo prevedono che la relazione, prima della sua trasmissione al Parlamento sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri, che comunicherà le osservazioni del Governo alla Commissione stessa. Non sono fondate a giudizio della Commissione difesa, le eccezioni sollevate in relazione a dette disposizioni: esse non limitano il potere di decisione della Commissione, e debbono al contrario considerarsi positivamente, consentendo alla Commissione e alle Camere di conoscere contestualmente le valutazioni del Governo sui risultati dell'in-

chiesta, specie in relazione alle proposte previste dalla lettera c) dell'articolo 1.

Gli articoli 10 e 11 dettano le consuete disposizioni di carattere organizzativo e finanziario.

Con l'articolo 12 — al fine di accelerare la costituzione della Commissione d'inchiesta — si stabilisce che la legge costitutiva di essa entrerà in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione.

Onorevoli colleghi ! E ferma opinione della Commissione difesa che la sollecita approvazione, nel testo proposto, del progetto di legge su cui si riferisce, servirà insieme a soddisfare le esigenze di conoscenza e di controllo e quelle di moderna funzionalità dell'apparato di tutela del nostro Stato democratico, anche attraverso eventuali modifiche agli attuali ordinamenti che potessero appalesarsi come utili e necessarie in relazione al carattere democratico delle nostre istituzioni ed alle moderne necessità di sicurezza.

Per questi motivi, a nome della Commissione difesa, ho l'onore di proporre all'Assemblea l'approvazione della presente proposta di legge.

de MEO. *Relatore*

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali)

La I Commissione (Affari costituzionali), nella seduta del 23 gennaio 1969, ha espresso il seguente parere sulla proposta di legge n. 823:

a) ritiene che l'espressione « secondo le indicazioni » contenuta nell'articolo 1, lettera a), debba intendersi con il significato « sulla base delle indicazioni » e, pertanto, suggerisce alla Commissione di merito di sostituire le parole « secondo le » con le altre « sulla base delle »;

b) non è conforme all'articolo 82 della Costituzione il testo dell'articolo 3 della proposta e, in relazione ad esso, il testo dell'articolo 2. L'articolo 2, infatti, fa riferimento ai poteri e alle limitazioni previsti dall'articolo 82 della Costituzione, secondo comma, ma non fa riferimento alla prima parte dello stesso comma, che prescrive che la Commissione d'inchiesta sia « formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi ». L'articolo 3, prevedendo che la Commissione sia composta di cinque senatori e di cinque deputati, rende impossibile il rispetto della norma costituzionale dinanzi riportata, e che può essere osservata soltanto se la Commissione abbia un numero maggiore di componenti, tale da consentire almeno la rappresentanza di tutti i gruppi presenti in entrambi i rami del Parlamento e una rappresentanza maggiore dei gruppi più numerosi;

c) non è conforme ai principi costituzionali e all'articolo 82 l'attribuzione al Presidente della Commissione di poteri eccedenti la Commissione stessa, come è previsto dal secondo comma dell'articolo 5 e dell'articolo 6 della proposta: in tal senso la maggioranza della Commissione si è già esplicitamente espressa al punto 1, lettera c), del parere deliberato nella seduta del 9 ottobre 1968 su altre

proposte vertenti sulla medesima materia. Il Presidente della Commissione ha funzione di rappresentanza e di tramite, ma non può avere poteri decisionali propri in sostituzione dei poteri della Commissione;

d) non è conforme al sistema costituzionale vigente, all'autonomia e alle funzioni del Parlamento e allo specifico potere di inchiesta previsto dall'articolo 82 della Costituzione, prevedere interferenze e limitazioni da parte del potere esecutivo nei lavori della Commissione, e addirittura una prevalenza del Governo sulla Commissione di inchiesta nell'esercizio della funzione che le è attribuita. Appaiono, perciò, inammissibili le seguenti norme contenute nella proposta:

1) all'articolo 4, la presenza di un rappresentante del Governo ai lavori della Commissione, che non può essere considerata neppure facoltà del Governo ma, al contrario, obbligo del Governo nel solo caso e per il tempo per i quali la Commissione ne faccia richiesta;

2) per le accennate considerazioni, non sembra ammissibile il terzo comma dell'articolo 9 della proposta, che prevede trasmissione al Presidente del Consiglio dei ministri della relazione della Commissione, prima che essa sia comunicata al Parlamento, e comunicazione delle osservazioni del Governo alla Commissione, nonché deliberazione successiva della Commissione su tali osservazioni. La Costituzione, infatti, prevede che la Commissione sia organo emanante dal Parlamento e soltanto ad esso, debba rispondere; e che il Governo sia responsabile verso le Camere, cui, quindi, potrà esporre le proprie osservazioni ed i propri rilievi solo in sede di dibattito in Assemblea sulle conclusioni della Commissione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

È istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta con lo scopo di:

a) accertare, secondo le indicazioni contenute nella relazione della Commissione ministeriale d'inchiesta, nominata con decreto ministeriale 12 gennaio 1968 e presieduta dal generale Lombardi, depositata presso le Presidenze delle due Camere, le iniziative prese e le misure adottate nell'ambito degli organi competenti in materia di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, in relazione agli eventi del giugno e del luglio 1964;

b) esaminare quali di tali iniziative e misure debbano considerarsi in contrasto con le disposizioni vigenti e gli ordinamenti costituiti per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza;

c) formulare proposte in relazione ad un eventuale riordinamento degli organi preposti alla tutela della sicurezza e alla tutela dell'ordine pubblico ed in relazione alla disciplina vigente in materia di tutela del segreto, ai fini di una ordinata ed efficiente difesa della sicurezza esterna ed interna conforme all'ordinamento democratico dello Stato.

ART. 2.

La Commissione d'inchiesta procederà alle indagini ed agli esami con i poteri e le limitazioni previsti dal secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione.

ART. 3.

La Commissione d'inchiesta sarà composta di 5 senatori e di 5 deputati nominati di comune accordo dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei Deputati.

Dagli stessi Presidenti delle due Camere di comune accordo sarà inoltre nominato il presidente della Commissione che ad ogni effetto farà parte della stessa.

La Commissione eleggerà nel suo seno due segretari.

ART. 4.

Al fine di assicurare alla Commissione la acquisizione delle notizie e dei dati necessari

TESTO DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

Identico.

ART. 4.

Identico.

per gli accertamenti, gli esami e le proposte di cui all'articolo 1, un rappresentante del Governo sarà presente ai lavori della Commissione.

ART. 5.

Se la Commissione d'inchiesta non ritiene fondata la dichiarazione prevista dal primo e dal secondo comma dell'articolo 342 e dall'articolo 352 del codice di procedura penale, il presidente della Commissione ne informa il Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Presidente del Consiglio dei ministri comunica le sue determinazioni al presidente della Commissione.

L'autorizzazione a procedere prevista dall'ultimo comma dell'articolo 352 del codice di procedura penale è di competenza del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro di grazia e giustizia.

ART. 6.

Spetta al presidente della Commissione garantire l'osservanza del divieto, previsto a pena di nullità dall'articolo 352 del codice di procedura penale.

ART. 7.

I membri della Commissione d'inchiesta, i funzionari addetti al suo ufficio di segreteria e ogni altra persona che collabori con la Commissione stessa o che compia o concorra a compiere atti di inchiesta o ne abbia conoscenza per ragioni di ufficio o servizio, sono obbligati al segreto per tutto ciò che riguarda gli atti medesimi ed i documenti acquisiti al procedimento d'inchiesta.

Salvo che il fatto costituisca un delitto più grave, la violazione del segreto è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

Le stesse pene si applicano a chiunque pubblici, in tutto o in parte, anche per riassunto o a guisa di informazione, atti o documenti del procedimento d'inchiesta, salvo che per il fatto siano previste pene più gravi.

ART. 8.

Fatti comunque salvi i limiti e gli obblighi previsti dagli articoli 342 e 352 del codice di procedura penale e dall'articolo 6 della presente legge, la Commissione stabilisce di quali atti dell'inchiesta e di quali documenti da essa acquisiti, non debba essere fatta menzione nella sua relazione o non debbano essere ad

ART. 5.

Identico.

ART. 6.

Identico.

ART. 7.

Identico.

ART. 8.

Identico.

essa allegati, dovendo rimanere segreti nell'interesse della sicurezza dello Stato o nell'interesse politico, interno od internazionale, dello Stato medesimo.

ART. 9.

La Commissione d'inchiesta terminerà i suoi lavori entro tre mesi dalla data del suo insediamento.

Entro tale data essa depositerà presso le Presidenze delle due Camere la propria relazione.

Prima di procedere al deposito di cui al precedente comma, la Commissione, tramite il suo presidente, trasmetterà la sua relazione al Presidente del Consiglio dei ministri, che comunicherà le eventuali osservazioni del Governo alla Commissione stessa, la quale successivamente delibererà in via definitiva.

ART. 10.

Il Presidente della Camera dei Deputati ed il Presidente del Senato della Repubblica, d'accordo tra loro, destineranno uffici e funzionari ai servizi di segreteria della Commissione.

ART. 11.

Le spese per il funzionamento della Commissione saranno divise a metà tra la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica e saranno poste a carico dei rispettivi bilanci.

ART. 12.

La presente legge entrerà in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

ART. 9.

Identico.

ART. 10.

Identico.

ART. 11.

Identico.

ART. 12.

Identico.