

ATTI PARLAMENTARI
VII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. LI
N. 3

R E L A Z I O N E

DEL COMITATO PARLAMENTARE SUI SERVIZI DI
INFORMAZIONE E SICUREZZA E SUL SEGRETO DI STATO,
PER L'ANNO 1978

COMPOSTO

dai deputati **Pennacchini Erminio**, *Presidente*, **Gava Antonio**, **D'Alessio Aldo**, **Ricci Raimondo** e dai senatori **Pecchioli Ugo**, **Lombardi Domenico**, **Raffaello**, **Coco Giovanni**, **Silvestro**, **Cipellini Alberto**

Presentata alla Presidenza il 25 gennaio 1979

PAGINA BIANCA

ONOREVOLE PRESIDENTE,

in conformità di quanto precisato nelle direttive dei Presidenti dei due rami del Parlamento, contenute nella Sua lettera del 29 novembre 1978, Le trasmetto la relazione, approvata all'unanimità dal Comitato che ho l'onore di presiedere, nella seduta del 23 gennaio 1979.

Tale relazione concerne l'attività del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato nell'anno trascorso dalla sua costituzione ed i problemi organizzativi, normativi e politici derivanti dall'attuazione della legge n. 801 del 24 ottobre 1977, nonché le osservazioni del Comitato sulle due relazioni semestrali relative alla politica informativa e della sicurezza presentate dal Governo al Parlamento.

Mi è gradita l'occasione per porgerLe, onorevole Presidente, deferenti ossequi.

ERMINIO PENNACCHINI.

Egregio onorevole
dottor PIETRO INGRAO
Presidente della
Camera dei deputati
ROMA

INDICE

Considerazioni preliminari e finalità della legge istitutiva	Pag. 5
« Fase conoscitiva »	» 6
« Fase di controllo »	» 6
« Fase di proposta o di iniziativa »	» 9
Relazione alle Camere	» 10
Prima attuazione della riforma. Aspetti normativi, organizzativi e politici	» 11
Problemi organizzativi	» 12
Problemi normativi	» 13
Problemi politici	» 14
Prima relazione semestrale	» 15
Seconda relazione	» 17
Osservazioni conclusive	» 20

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI E FINALITÀ DELLA LEGGE ISTITUTIVA

Il Comitato parlamentare per il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801, sulla istituzione ed ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e sulla disciplina del segreto di Stato, ha ritenuto doveroso portare alla conoscenza del Parlamento, attraverso la presente relazione, gli elementi essenziali che hanno caratterizzato questo primo anno di attività, l'opera svolta, le difficoltà incontrate nel primo periodo di applicazione della nuova legge, e, in limiti concisi, le sue valutazioni conseguenti.

Trattandosi di prima relazione è inoltre intendimento del Comitato esporre in una parte preliminare alcune questioni relative alla corretta interpretazione della legge istitutiva e della propria funzione.

Occorre aver presente la portata democratica ed il grande valore innovativo della legge n. 801. Essa colloca per la prima volta i delicati organismi destinati a svolgere l'attività di informazione e sicurezza nell'ambito dell'ordinamento democratico, in base a norme che di tale attività fissano materia e finalità in modo coerente con i principi costituzionali, fra l'altro istituendo meccanismi di raccordo con le istituzioni rappresentative.

Il Comitato, sin dalla sua costituzione, si è mosso con la chiara visione delle finalità che, sotto l'accennato profilo, la legge ha inteso perseguire: una procedura di controllo che, pur mantenendo il segreto su tutto ciò che, qualora fosse diffuso, potrebbe recar danno all'integrità dello Stato democratico, contribuisce ad evitare il ripetersi degli eccessi o degli abusi che nell'ultimo decennio sono stati al centro di clamorose vicende politiche e giudiziarie.

Così come l'apposizione del segreto di Stato dovrà soltanto d'ora in poi obbedire al rigido criterio della ragion di Stato (*salus rei publicae suprema lex*), e non fornire più ostacolo nell'accertamento giudiziale di azioni eversive della convivenza civile e delle istituzioni democratiche, il che in ultima analisi anziché tutelare lo Stato favorirebbe i suoi aggressori. Di qui il nascere del principio in base al quale il controllo parlamentare può affermarsi, con le debite cautele, anche in quei settori dell'ordinamento nei quali l'Esecutivo aveva sinora sempre sostenuto e fatto valere l'impenetrabilità, identificando « la ragion di Stato » nella volontà dell'apparato governativo, depositario unico degli *arcana imperii*.

In questo quadro spetta al Comitato parlamentare la prima e forse più delicata funzione di conciliazione tra le opposte ed ugualmente insopprimibili esigenze di tutela della segretezza da un lato e di controllo democratico dall'altro, ed è alla luce di questa responsabilità che si sono svolti i lavori nel primo anno di attività.

« FASE CONOSCITIVA »

Il secondo e terzo comma dell'articolo 11 della legge istitutiva, fissano con chiarezza contenuto e finalità della funzione di controllo del Comitato, che ha ritenuto, conseguentemente, di distinguere tale funzione in una « fase conoscitiva », una « fase di controllo » ed una « fase di proposta » od iniziativa.

Nella applicazione della fase conoscitiva il Comitato ha chiesto ed ottenuto le informazioni necessarie per procedere alle proprie valutazioni sull'attività soggetta a controllo, ed ha compiuto anche visite negli uffici e nei locali ove si collocano e funzionano i vari servizi, sia pur mantenendo, sulla base della legge, i suoi rapporti conoscitivi soltanto attraverso il Presidente del Consiglio ed il Comitato interministeriale, gli unici organi muniti di piena discrezionalità amministrativa nel settore: dovendosi intendere tale discrezionalità, anche per evitare le deviazioni del passato, notevolmente ridotta nei direttori dei Servizi. Ma a questo fine il Comitato ha elaborato e rappresentato al Governo la sua interpretazione della legge istitutiva, in base alla quale il Governo non soltanto è tenuto a rispondere alle richieste ed ai quesiti che, nei limiti previsti dalla legge, il Comitato parlamentare gli rivolge, ma è tenuto altresì ad informare il Comitato stesso, indipendentemente da specifiche richieste, su tutta l'attività posta in essere per l'applicazione dei principi stabiliti dalla legge. È chiaro che lo spazio entro cui può estendersi l'attività informativa non può superare, sulla base del terzo comma dell'articolo 11, « le linee essenziali delle strutture e dell'attività dei Servizi ». Tale spazio è stato dal Comitato considerato comprensivo di tutti gli atti governativi di indirizzo politico ed amministrativo relativi alla struttura ed alla attività dei Servizi di sicurezza, mentre esclude la possibilità di conoscere i particolari strutturali ed operativi, gli strumenti tecnici e funzionali in uso segreto, l'identità e la dislocazione del personale e dei centri di operazione, la qualità e lo stato delle operazioni in corso.

« FASE DI CONTROLLO »

La fase di controllo del Comitato è conseguente a quella conoscitiva che ne è lo strumento ed al tempo stesso il limite. L'esercizio del controllo è stato inteso dal Comitato riferibile sia alla

struttura che al funzionamento dei Servizi di sicurezza. In base all'articolo 11 della legge, infatti, l'organo bicamerale deve controllare che « le linee essenziali delle strutture e dell'attività dei Servizi » costituiscano applicazione « dei principi stabiliti » dalla legge. Sulla base delle disposizioni di legge e dell'indirizzo seguito dal Parlamento, tali principi sono stati essenzialmente identificati:

nella esclusiva finalizzazione dei servizi di sicurezza alla difesa dello Stato e delle istituzioni democratiche;

nella esclusiva dipendenza gerarchica e funzionale dei servizi dal Governo;

nella concentrazione delle responsabilità, dell'alta direzione, del coordinamento dei Servizi e della tutela del segreto di Stato esclusivamente nella persona del Presidente del Consiglio;

nella duplicità dei servizi (SISMI e SISDE) con compiti rispettivi ben precisati anche se coordinati;

nella devoluzione al CESIS dei compiti di coordinamento, anche per quanto attiene ai rapporti con i servizi informativi e di sicurezza degli altri Stati;

nella esclusione che qualunque altro organismo possa svolgere attività per l'informazione e la sicurezza in aggiunta o al di fuori di quella effettuata dai Servizi istituiti per legge;

nella presentazione delle relazioni semestrali al Parlamento sulla politica governativa per l'informazione e la sicurezza;

nella definizione dei limiti oggettivi delle materie coperte dal segreto di Stato;

nella osservanza delle altre norme comportamentali, funzionali o procedurali previste dalla legge.

Per disciplinare l'uso degli strumenti informativi e di controllo il Comitato sin dalla sua costituzione (13 dicembre 1977) aveva proposto la formulazione di un regolamento interno, comprensivo di norme relative alla sua costituzione, al funzionamento ed alla sostituzione dei membri, alle procedure parlamentari, ai rapporti con le Assemblee, ed altre minori. La proposta non è stata accolta dalle Presidenze delle due Camere ed allora, in data 22 dicembre 1977, il Comitato ha chiesto almeno l'indicazione di alcune norme comportamentali per consentire il proprio regolare funzionamento.

La risposta pervenuta da parte del Presidente della Camera ha consentito, se non in tutto, almeno nelle parti più necessarie, e urgenti, di dirimere alcune difficoltà, di superare alcuni dubbi e lacune, di proseguire nell'esplicazione della funzione di controllo. Ma il Comitato, in questa prima occasione in cui si rivolge alle Assemblee parlamentari nella loro interezza, ribadisce nel modo più fermo la propria convinzione della impossibilità di un regolare ed adeguato funzionamento senza un preciso regolamento interno, e chiede il conforto delle Camere su questa sua posizione, sì da es-

sere posto in grado, così come è avvenuto per le altre Commissioni bicamerali, di ottenere al più presto tale regolamento che, per la precisa natura del Comitato non assimilabile a nessuna altra Commissione parlamentare, non può che essere specifico e *ad hoc*.

È vero che, secondo autorevoli fonti interpretative, il Comitato ha facoltà di darsi, come ogni organo di diritto parlamentare speciale, dei criteri orientativi, anche vincolanti, per la propria attività (cfr. Tosi, « Diritto Parlamentare », p. 184), ma sembra molto più funzionale e consono alla gravità e delicatezza dei compiti del Comitato di potersi adeguare con esattezza a norme munite di ben maggiore autorevolezza e dignità.

Nella sua comunicazione al Comitato il Presidente della Camera, anche a nome del Presidente del Senato, riconosce che « Non v'è alcun dubbio che il funzionamento di un Comitato al quale la legge attribuisce funzioni così nuove ed inedite per un organo parlamentare comporta dei problemi delicati e complessi. Tali problemi, a mio avviso, potrebbero trovare adeguata soluzione nel contesto di una nuova regolamentazione di carattere generale concernente tutti gli organismi bicamerali ».

Pertanto, « non essendo ancora maturate le condizioni per addvenire ad una soluzione globale del problema », il Presidente della Camera ritiene « che i lavori del Comitato potranno essere adeguatamente regolati, per quanto non disposto direttamente dalla legge, facendo riferimento alle norme dei regolamenti parlamentari e, nel caso di specie, essendo il Comitato presieduto da un deputato, del regolamento della Camera » e che « nei casi dubbi potrà provvedersi mediante intese tra le Presidenze delle due Camere ».

Rispondendo, infine, a taluni quesiti a suo tempo formulati dal Comitato parlamentare si dice:

« In particolare, per la composizione ed il sistema di elezione dell'Ufficio di Presidenza, il Comitato può, nella sua autonomia, valutare se adottare il correttivo (dato il ridotto numero dei componenti del Comitato stesso) di un solo vicepresidente ed un solo segretario.

In ordine al problema della durata e della rinnovazione delle cariche nel corso della legislatura si applicherà al Comitato il sistema, valido per tutti gli organi bicamerali, per cui i membri del Comitato nonché le cariche della Presidenza durano per tutto l'arco della legislatura. Nel caso di scioglimento di una sola Camera, si procederà alla rinnovazione dei componenti appartenenti a quella delle due Camere che sia stata sciolta. Analogamente anche la questione della *prorogatio* sarà risolta sulla base del principio generale di cui al secondo comma dell'articolo 61 della Costituzione.

Va invece valutato in modo particolare il problema della decadenza e della sostituzione dei componenti del Comitato. È da ritenersi in effetti che la speciale natura del Comitato e, soprattutto, il carattere di segretezza che copre i suoi atti, escludano la possibilità di sostituzione di taluno dei suoi componenti, se non in presenza di una causa che ne determini la

decadenza (dimissioni, ingresso nel Governo, decadenza dal mandato parlamentare, eccetera).

Il punto 9 della sua lettera, poi, concerne l'esercizio dei poteri di interpello diretto dei membri del Governo facenti parte del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza e di responsabili dell'Amministrazione. A questo proposito ritengo che la norma di cui al terzo comma dell'articolo 11 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, individui con precisione, nel Presidente del Consiglio dei ministri e nel Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, i soggetti cui possano richiedersi le informazioni necessarie, e che quindi non contempli tra i poteri di cui è titolare il Comitato parlamentare quello di interpellare altri soggetti.

Quanto, infine, alle modalità di relazione del Comitato alle Camere, in particolare nelle ipotesi di cui agli articoli 11 e 16 della legge n. 801, potranno essere utilizzate le procedure in uso per le relazioni che altre Commissioni bicamerali rendono al Parlamento per disposizione di legge; le relazioni presentate dal Comitato saranno cioè annunciate in Aula, stampate e distribuite, e quindi inserite nell'ordine del giorno delle due Assemblee, secondo il calendario deciso dalla conferenza dei Presidenti di gruppo ».

« FASE DI PROPOSTA O DI INIZIATIVA »

L'articolo 11, terzo comma, della più volte citata legge n. 801 del 24 ottobre 1977 consente al Comitato parlamentare di formulare oltre che « giudizi » e « rilievi », anche « proposte »: e questo consente di prevedere anche una « fase di proposta » o di « iniziativa ».

Non è agevole stabilire, rispetto al contenuto delle proposte, quanto appartenga ad una manifestazione di opinione o di « desiderio » e quanto invece costituisca una vera e propria affermazione di « volontà ». Il Comitato è stato unanime nel ritenere che nell'ambito dei rapporti Parlamento-Governo non c'è spazio per atti a contenuto prescrittivo (cfr. « Segreto di Stato e Servizi per le informazioni e la sicurezza », Università di Roma, p. 223), trattandosi di organi entrambi dotati di autonomia politica; anzi, ha espresso l'avviso che l'esercizio della sua funzione di controllo possa essere tanto più integralmente ed efficacemente svolto, quanto più esso si muova sul piano, che gli è proprio, esclusivamente politico, nell'ambito dei rapporti tra Parlamento e Governo.

Comunque, non può mai ravvisarsi nelle proposte un carattere vincolante per il Governo. In ogni caso dovrebbe trattarsi, in sostanza, di un invito al Governo ad agire, predeterminando i contenuti dell'azione, che il Governo può o meno accettare, con efficacia sul piano esclusivamente politico, irrilevante su quello giuridico.

È in tal modo integrato il sistema dei controlli parlamentari, mediante la forma del rilievo che, come controllo speciale, senza incidere sul contenuto del rapporto di fiducia, consente al Parlamento o ad una sua espressione di manifestare il proprio dissenso su singoli aspetti delle linee generali attinenti all'organizzazione ed il funzionamento dei Servizi di sicurezza (cfr. S. Labriola « Le informazioni per la Sicurezza dello Stato », p. 247).

Su questa base, come si dirà in seguito, sono state dal Comitato formulate al Governo proposte e rilievi.

RELAZIONE ALLE CAMERE

Il Comitato ritiene che esista un suo specifico potere-dovere di riferire alle Camere attraverso l'invio di una relazione sull'attività di controllo esercitata. Anche se la disposizione di cui all'articolo 16, ultimo periodo, della legge 24 ottobre 1977, n. 801, prevede che il Comitato riferisca alle Camere allorché non ritenga sufficienti e adeguati i motivi adottati dall'Esecutivo per la opposizione del segreto di Stato, non va dimenticato che il Comitato stesso è una delle tante articolazioni del Parlamento e, come tale, ha il potere di ricondurre in seno alle due Camere, che ai sensi dell'articolo 55, primo comma, della Costituzione lo compongono, il rendiconto dell'attività svolta e le sue valutazioni generali.

In altri termini, il Comitato è investito dal Parlamento di una funzione « fiduciaria » che, da un lato, gli consente di esercitare un controllo più penetrante sull'attività dell'Esecutivo, rispetto a quello che possono esercitare le due Assemblee, ma dall'altro lato, gli impone di fornire a queste ultime notizie e valutazioni sull'attività svolta nell'esercizio della propria funzione di controllo.

Non è un caso, del resto, che numerose leggi impongano a Commissioni bicamerali l'obbligo di relazioni annuali ai due rami del Parlamento (articolo 4 legge n. 452 del 1913, relativa alla Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti; articolo 91 della legge n. 1343 del 1963, relativa alla Commissione di vigilanza sul debito pubblico; articolo 4 della legge n. 103 del 1975, relativa alla Commissione di vigilanza sulla RAI-TV). È evidente che tale obbligo ridonda, per norme interne dell'ordinamento parlamentare (confronta articoli 50 e 134 del Regolamento del Senato e 143 del Regolamento della Camera), in una facoltà spettante a tutte le altre Commissioni parlamentari (confronta anche le considerazioni di Manzella, « Il Parlamento », p. 143).

Né si può obiettare che l'articolo 11 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, impone un vincolo di segreto ai componenti del Comitato, vincolo che sembrerebbe ostacolare l'invio di relazioni alle Camere: in tale vincolo, infatti, non deve ritenersi ricompresa la possibilità, che il Comitato ha, di informare i due rami del Parlamento sulle modalità, con le quali ha esercitato i propri poteri conoscitivi e di controllo, sugli eventuali ostacoli incontrati nella propria azione, sul

giudizio espresso, in generale, nei confronti dell'attività esercitata dal Governo. E tale insussistenza di un vincolo al segreto vale a maggior ragione, quando si ritenga che la relazione alle Camere debba esprimersi in modo riassuntivo e non possa contenere divulgazioni di notizie coperte dal segreto di Stato, facendo riferimento soltanto agli elementi necessari per poter rendere noto alle Camere, fra l'altro, un giudizio sull'operato del Governo.

Ecco perché il Comitato, attraverso la relazione alle Camere, intende informare gli organi rappresentativi delle valutazioni e degli apprezzamenti che, a seguito del controllo esercitato, sono stati espressi nel suo seno nei confronti dell'opera del Governo, e denunciare, altresì, gli eventuali ostacoli frapposti alla propria azione. Intende, inoltre, riferire sull'ampiezza e sui limiti con i quali il Governo ha mostrato di accettare o di seguire le proposte e i rilievi formulati dal Comitato stesso.

Infine, ritiene necessario dare comunicazione alle Camere del proprio giudizio sull'intera attività sottoposta al suo controllo, sulla funzionalità della politica informativa e della sicurezza, sui risultati sinora ottenuti nell'applicazione dei principi contenuti nella nuova legge e sugli eventuali ostacoli che l'Esecutivo ha dovuto superare per pervenire ai risultati stessi.

Con ciò il Comitato non intende esaurire il più vasto e sovrano potere di controllo sulla politica informativa e della sicurezza, spettante ai due rami del Parlamento, ma soltanto contribuire a renderlo più puntuale, pur nel rispetto dei limiti che alla propria azione fissa la legislazione in vigore.

PRIMA ATTUAZIONE DELLA RIFORMA. ASPETTI NORMATIVI, ORGANIZZATIVI E POLITICI

Sulla base delle premesse di cui ai punti precedenti si procede ora alla relazione vera e propria, relativa al primo anno di attività.

Sin dalla sua costituzione, avvenuta come si è detto il 13 dicembre 1977, il Comitato parlamentare, previsto dall'articolo 11 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è stato dotato di un apparato burocratico sufficiente a far fronte ai compiti che immediatamente gli derivano dalla legge istitutiva, compiti che esso ritiene di avere assolto con impegno e costanza. Ne sono prova le 20 sedute, tenute nel corso dell'anno testé trascorso, e le numerose indagini espletate per via epistolare, attraverso contatti diretti con membri del Governo e con visita diretta alle sedi dei nuovi Servizi, istituiti dalla citata legge n. 801.

In ogni caso, l'attività sinora svolta dal Comitato ha rivelato come la nuova legge 24 ottobre 1977, n. 801, concernente « Istituzione e ordinamento dei Servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato », abbia dato luogo ad un triplice ordine di problemi, attinenti agli aspetti normativi, organizzativi e politici della riforma.

PROBLEMI ORGANIZZATIVI

Per ciò che riguarda i problemi organizzativi illuminanti e quanto mai opportune si sono rivelate le visite che i componenti del Comitato hanno compiuto il 19 dicembre 1978 alle sedi del CESIS e del SISMI, ed il 16 gennaio 1979 a quella del SISDE. In seguito a tali visite, data la ristrettezza dei tempi e delle materie accessibili alla conoscenza del Comitato, sembra possibile soltanto un giudizio basato essenzialmente sulle informazioni avute. Esse hanno posto in evidenza come sia in via di completamento la fase di rodaggio dei vari servizi. Secondo quanto riferito dai dirigenti dei Servizi stessi, talune scelte organizzative compiute dal Parlamento, in sede di riforma, hanno inciso sulla mentalità di quanti operano nel settore delle informazioni e della sicurezza, creando i presupposti perché gli apparati burocratici, facenti capo ai vari servizi, operino in stretta collaborazione fra di loro e, quindi in condizioni per cui più difficilmente possano verificarsi deviazioni rispetto ad un corretto funzionamento.

In questo senso il Comitato ha avuto comunicazione che nei quadri dirigenziali del SISMI c'è stato un largo rinnovamento.

Il Comitato è stato informato del grado di strutturazione tecnica del SISMI e ad esso è stato assicurato l'impegno del suo personale per l'espletamento delle finalità che a questo servizio sono state assegnate.

Il Comitato è stato informato, altresì, dell'obiettivo realizzazione delle strutture organizzative del CESIS, coerenti al compito che ad esso è assegnato, di « supporto » per la funzione di coordinamento e di alta direzione spettante al Presidente del Consiglio: strutture la cui piena efficienza non può peraltro che essere correlata al pieno funzionamento dei due Servizi fondamentali.

Per quanto riguarda il SISDE al Comitato è stato riferito che i suoi addetti stanno realizzando con spirito di collaborazione, pur avendo provenienze diverse, una effettiva integrazione nella nuova istituzione per il conseguimento dei compiti ad essa assegnati. Tuttavia i suoi organici sono ancora ben lungi dall'essere completati. A questo proposito, il fatto che per il SISDE non sia stato ancora raggiunto il pieno funzionamento, non può non destare vive preoccupazioni nel Comitato, soprattutto tenendo conto della particolare importanza che rivestono le competenze di tale servizio nel momento attuale, così delicato sotto il profilo del pericolo che corrono le istituzioni democratiche.

Le visite effettuate hanno rivelato che, mentre resta indubbia la piena funzionalità ed idoneità dell'attuale sede del SISMI, la sede del SISDE non sembra né sufficiente a contenere l'intero apparato burocratico assegnato al servizio, né adatta alle strutture materiali che le competenze di quest'ultimo implicano, né, infine, sufficientemente sicura.

Tale insufficienza condiziona pesantemente lo sviluppo dell'organizzazione centrale del SISDE, che invece necessiterebbe dell'acqui-

sizione di altra sede sotto molteplici aspetti più funzionale ed idonea.

Analoghe considerazioni possono farsi per l'attuale sede del CESIS.

Particolare importanza — sempre sotto il profilo organizzativo — riveste il problema della istituzione di una banca dei dati, la cui piena operatività può rivelarsi utile nella lotta al terrorismo e per l'assolvimento dei compiti istituzionali dei Servizi di sicurezza.

A questo proposito l'ubicazione delle relative strutture dovrebbe, a giudizio del Comitato, essere collocata presso il SISDE, in relazione alla materia di sua competenza: mentre, il CESIS, che non ha compiti operativi, dovrebbe essere soltanto munito dei necessari terminali.

Maggiore funzionalità e precisione, pertanto, deve essere messa negli studi diretti alla istituzione della banca dei dati, alla collocazione specifica di tale struttura, ai criteri che si dovranno seguire nella determinazione dei dati e delle modalità di *input* e nella scelta di quanti ad essa avranno accesso, nonché alle specifiche misure di sicurezza che l'esistenza di una tale struttura implica.

Il Comitato ha preso atto del fatto che presso i due Servizi (SISMI e SISDE) non si sia trascurata l'attività di studio relativa alle cause dei fenomeni terroristici sotto il profilo sociologico, criminologico e politico.

PROBLEMI NORMATIVI

Per quanto riguarda, poi, i problemi di ordine normativo, sarà opportuno distinguere quelli che riguardano più propriamente il funzionamento dello stesso Comitato parlamentare degli altri che più in generale attengono alle specifica disciplina dei nuovi organismi per la sicurezza, della loro organizzazione, dei loro poteri.

Certamente la prassi interpretativa ed i regolamenti di attuazione possono colmare talune lacune legislative e, pertanto, contribuire a risolvere parte di problemi del secondo gruppo.

Tuttavia, in merito a taluni punti potrebbe anche profilarsi, se non oggi, almeno dopo una più maturata esperienza, la prospettiva di integrazione della citata legge n. 801 del 1977.

Il Comitato ritiene che la scelta legislativa di una distinzione dei compiti per ambiti di materia tra i due Servizi si sia rilevata utile ed opportuna e che qualche problema insorto nella ripartizione delle competenze possa trovare la propria soluzione nella funzione di coordinamento spettante al Presidente del Consiglio con il supporto del CESIS. Il Comitato valuta quindi positivamente la scelta della duplicità dei servizi, salva la piena verifica di essa allorché anche il SISDE sia stato dotato di una struttura del tutto idonea, in personale e mezzi, per lo svolgimento dei suoi compiti.

Si è inoltre profilato il problema di una più precisa definizione del rapporto tra SISMI ed i SIOS di Forza Armata, che, ai sensi dell'articolo 5 della succitata legge, devono agire in stretto « collegamento » con il SISMI stesso. Si deve, infatti, sottolineare come il concetto di « collegamento » rivesta una certa ambiguità, ambiguità che dovrà essere, probabilmente, superata attraverso una specificazione più puntuale dei rapporti stessi.

Infine, talune preoccupazioni nascono in ordine alle modalità (ed al fondamento normativo) del controllo della Corte dei conti sulle spese effettuate dai Servizi. Al riguardo, mentre le informazioni, di cui il Comitato è in possesso, inducono a ritenere fugate le perplessità inerenti alla ampiezza di tale controllo, non può non sottolinearsi, almeno in astratto, il pericolo che l'ampliamento dei soggetti e delle istituzioni, che, in un modo o nell'altro, possano venire a conoscenza di notizie inerenti alle strutture, all'organizzazione e al funzionamento dei servizi stessi, produca dannose fughe di notizie.

Così come appare più aderente alla legge e più funzionalmente idoneo che l'Amministrazione del personale venga effettuata da ogni singolo servizio e non cumulativamente, come oggi avviene, da parte di uno di essi, e precisamente dal SISMI.

PROBLEMI POLITICI

I problemi politici, infine, hanno riguardato, soprattutto le difficoltà per il Comitato parlamentare di instaurare un rapporto costante e continuativo con l'Esecutivo, specialmente ove si tenga conto del travagliato momento che ha attraversato il Paese, proprio nel periodo di avvio dell'attività sia dei nuovi servizi che dello stesso Comitato parlamentare.

Sotto questo profilo i poteri di controllo del Comitato sull'azione dell'Esecutivo implicano una generale posizione di soggezione di quest'ultimo al controllo medesimo. Tale posizione si manifesta, come già sottolineato, non soltanto nella necessità che il Governo dia una risposta adeguata a tutte le puntuali richieste provenienti dal Comitato parlamentare ma anche nella esigenza che l'Esecutivo sottoponga spontaneamente all'organo bicamerale tutti gli elementi utili a permettere a quest'ultimo un corretto servizio delle proprie funzioni. Solo così si potrà instaurare un rapporto adeguato tra Governo e Comitato, rapporto che consentirà, altresì, che quest'ultimo prenda preventiva conoscenza di tutte le esigenze e di tutti gli elementi, che avranno ispirato i provvedimenti del Governo, ed esprime in proposito pareri, rilievi e proposte.

Ad avviso del Comitato, tuttavia, non si sono appieno realizzate, nel periodo di circa un anno sinora trascorso, le condizioni perché tale rapporto con l'Esecutivo si instaurasse. Basterà ricordare che su 20 sedute, sinora tenute dal Comitato, se ne sono potute dedicare soltanto due ai contatti diretti con organi dell'Esecutivo, ai sensi del terzo comma del citato articolo 11 della legge n. 801 del 24 ottobre

1977: si è trattato, infatti, di una seduta, nel corso della quale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri e di un'altra, nel corso della quale sono state ascoltate relazioni del Ministro dell'interno e del Ministro della difesa. A ciò vanno peraltro aggiunti l'incarico dell'Ufficio di Presidenza del Comitato con il Presidente del Consiglio, avvenuto il 1° dicembre 1978, nonché le visite che il Comitato ha compiuto alle sedi del SISMI, del SISDE e del CESIS, visite che sono state rese possibili dall'ampia collaborazione prestata in questo settore dal Governo e dagli stessi apparati burocratici interessati.

Certamente, se il Comitato fosse stato in grado di esercitare nella sua pienezza quella funzione di controllo e di stimolo, che esso rivendica come necessaria ed imprescindibile, taluni dei ritardi, nei quali si è sinora incorsi nella organizzazione e nella ristrutturazione dei servizi segreti, avrebbero potuto essere evitati. A questo proposito sarà sufficiente richiamare il lungo intervallo trascorso prima che il Governo nominasse i responsabili del SISMI e del SISDE, nonché le vicende relative alla carica di Segretario generale del CESIS.

È in questo quadro opportuno che il Parlamento valuti, ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità, anche di ordine politico, la inspiegabile lentezza ed in taluni casi la resistenza che alcune amministrazioni dello Stato ed alcuni comandi di Corpo, hanno frapposto al trasferimento di proprio personale alle dipendenze dei servizi in particolare al SISDE; e ciò in netto contrasto con il disposto dell'articolo 7 della legge istitutiva, che esclude qualsiasi potere dell'amministrazione di provenienza di opporre veti o ritardi al trasferimento del personale stesso che, richiesto, ha dato il proprio consenso. A tal fine si rivela sempre più opportuno che i Ministri competenti esercitino una particolare vigilanza sulle amministrazioni dipendenti affinché si concretizzi la volontà politica di attuare la riforma voluta dal Parlamento.

Così pure, sempre entro la rigida applicazione della riforma, sembra opportuno richiamare l'attenzione del Governo sulla necessità che eventuali incarichi speciali o nuove istituzioni di organi di polizia centrali e periferici, avvengano mediante una precisa delimitazione dei compiti assegnati e comunque sempre nel pieno rispetto del disposto del primo comma dell'articolo 10 della legge n. 801. Quanto sopra avrebbe dovuto risultare in modo inequivoco nel decreto ministeriale istitutivo dell'UCIGOS-DIGOS e nella conseguente circolare ministeriale.

PRIMA RELAZIONE SEMESTRALE

Emblematica di tutta quanto esposto sinora, sotto il profilo dei rapporti politici tra Comitato-controllore e Governo-controllato, è la vicenda relativa alla prima relazione semestrale del Parlamento,

presentata dal Governo in data 21 luglio 1978, in adempimento dell'articolo 11, primo comma, della legge 24 ottobre 1977, n. 801 sui nuovi servizi informativi e di sicurezza. Quest'ultima, riguardando il periodo di transizione dalla precedente struttura alla nuova, prevista dalla legge istitutiva di cui sopra, non poteva — quanto ai risultati ottenuti — confermare una portata soddisfacente, ma doveva limitarsi alle notizie ed informazioni proprie di un periodo di iniziale assestamento. È da ricordarsi al riguardo che la prima scadenza semestrale ha coinciso con il termine, previsto dall'ultimo comma dell'articolo 10 della sopracitata legge, relativo alla data in cui tutti i precedenti servizi dovevano cessare di operare per confluire nelle nuove strutture, poste in grado, in tal modo, di funzionare integralmente solo dopo sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

Pur con questa premessa, il Comitato non può non rilevare la eseguità o la scarsità dei dati e dei risultati contenuti nella prima esposizione diretta all'esame del Parlamento. Il che appare tanto più rilevante, ove si pensi al fatto che la relazione si riferisce a quel periodo di attività dell'Esecutivo, che appare più interessante ai fini della fissazione delle direttive politiche ed organizzative per i servizi segreti. Quale occasione del periodo di avvio dei nuovi servizi di informazione e sicurezza per dare adeguata notizia al Parlamento e ai suoi organi dei criteri programmatici seguiti dal Governo nel procedere all'organizzazione dei servizi segreti e nel fissare le direttive per l'azione di questi ultimi?

Tuttavia — tenuto conto delle ragioni che impediscono, in una fase di rodaggio, un pieno adempimento di tutti i gravosi compiti che incombono sull'Esecutivo, in base alla citata legge n. 801 del 1977 — il Comitato non intende, come già sottolineato, esprimere una valutazione critica della prima relazione governativa, ma ritiene opportuno limitarsi a porre in rilievo talune questioni emergenti ed a formulare talune osservazioni, in modo da puntualizzare i propri compiti e, per converso, i propri poteri.

Le pagine in cui si sostanzia la relazione relativa al primo semestre sembrano limitarsi ad un puntuale richiamo dei corrispondenti articoli della legge istitutiva ed alla indicazione di come sono state approfondite le problematiche dei nuovi organismi e le individuazioni dei rispettivi compiti, ivi compresa la nuova disciplina del segreto di Stato. Un solo accenno, se pur vago, alla concretezza dell'azione è contenuto nella precisazione che « il Comitato (CESIS) si è riunito di frequente, per la indispensabile azione di coordinamento, durante le note vicende in cui sono state vittime l'onorevole Moro e la sua scorta ».

Per il CESIS la relazione stessa si diffonde nella elencazione delle ragioni che hanno presieduto alla sua istituzione, peraltro già indicate con maggiore ampiezza negli atti parlamentari relativi al varo della nuova normativa, e si richiamano i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in data 30 gennaio e 10 maggio 1978, relativi rispettivamente alla composizione del Comitato ed alla disciplina di alcuni aspetti attinenti alla Presidenza del CESIS, alla de-

terminazione dei compiti, alle funzioni del Segretario generale ed alla articolazione dei dipendenti uffici. Nulla è stato dato di sapere circa la effettiva estrinsecazione di questi compiti e responsabilità nel periodo esaminato relativo alla gestione iniziale. I componenti del Comitato hanno preso conoscenza più dettagliatamente e sufficientemente di altre notizie relative all'organizzazione del CESIS nel corso della loro visita ai locali di quest'ultimo: e solo in base a tali notizie hanno potuto fare le affermazioni contenute nel paragrafo A della presente relazione.

Al SISDE, cui nel periodo presente spettano le più urgenti e delicate mansioni operative, sono dedicate otto righe e mezzo per informare il Parlamento del nominativo che ne ha assunto la direzione e della emanazione del decreto 6 maggio 1978, con cui il Ministro dell'interno ne ha definito l'ordinamento.

In merito all'ordinamento del personale del CESIS, del SISMI e del SISDE si fornisce ampia motivazione delle scelte adottate, peraltro spesso divergenti rispetto alle indicazioni fornite dal Comitato parlamentare in apposito documento trasmesso al Presidente del Consiglio in data 19 maggio 1978.

In particolare, per quanto attiene al personale del SISDE, nella relazione non esiste traccia di come sia stato risolto il problema imponente della necessità di travasare in esso parte del personale esterno, di adeguare alle nuove esigenze l'organico dei servizi, sì che non è possibile alcuna valutazione nella consistenza attuale del SISDE, del suo apparato e della sua strumentazione tecnica, e quindi della sua efficienza pratica.

L'ansia, da ogni parte ugualmente sentita, di constatare un'efficienza dei servizi adeguata alla delicatezza delle loro funzioni ed alla necessità che il momento vissuto ha così tragicamente fatto emergere, è appagata soltanto dalla precisazione che « il tempo occorrente per la formale istituzione dei nuovi servizi ha impedito la continuazione dell'azione operativa nei settori dell'informazione e della sicurezza ».

Il Comitato, quindi, al di là dei provvedimenti ministeriali adottati e richiamati nelle enunciazioni teoriche di compiti e responsabilità, non può esprimere un giudizio soddisfacente su quanto si è andato realizzando nel periodo in questione, sui problemi incontrati ed eventualmente risolti, sulle resistenze più o meno neutralizzate, sulle difficoltà più o meno superate, sulle esigenze più o meno soddisfatte.

Va infine, rilevata la mancata indicazione della ripartizione tra i vari servizi e tra distinti titoli degli stanziamenti di cui al bilancio previsionale dello Stato per il 1979.

SECONDA RELAZIONE

Nella seconda decade di gennaio è pervenuta in copia al Comitato la seconda relazione governativa ai Presidenti dei due rami del Parlamento, relativa al semestre 22 maggio-22 novembre 1978.

Tale seconda relazione, indubbiamente più ampia e circostanziata della prima, non sembra tuttavia aver abbandonato i criteri di genericità e di astrattezza che avevano caratterizzato il primo rapporto. Ciò si spiega con la necessità di adeguarsi ai principi stabiliti dalla legge istitutiva, la quale si limita a prescrivere al Governo l'obbligo di una relazione semestrale « sulla politica informativa e della sicurezza e sui risultati ottenuti ». E circa i limiti di tale relazione, è da sottolineare come allo stesso Comitato è consentito soltanto di chiedere « informazioni sulle linee essenziali delle strutture e dell'attività dei Servizi e formulare proposte e rilievi ».

Ed anche allorché il Comitato non si ritenga soddisfatto, il Presidente del Consiglio può giustificare il suo atteggiamento indicando soltanto « con sintetica motivazione le ragioni essenziali » per cui esiste la esigenza di tutelare il segreto « in ordine alle informazioni che a suo giudizio eccedono i limiti » stabiliti per legge.

Ciò rende comprensibile l'atteggiamento del Governo di estrema cautela e di giustificato riserbo, anche di fronte allo stato di grave tensione caratteristico del periodo che oggi attraversiamo, in cui è insopprimibile l'ansia di vedere ben delineato e concreto un sistema statale preventivo, repressivo e difensivo e ben organizzato attraverso un efficiente apparato sempre adeguato alla violenza e vastità dell'azione terroristica posta in essere dai nemici dello Stato.

In questo quadro il Comitato sottolinea con soddisfazione le affermazioni governative di « concentrazione operativa nel settore dell'eversione interna », di « ricerca costante dei collegamenti transnazionali con gruppi o centrali eversive esistenti all'estero », di « collaborazione dei servizi stranieri con i quali si tende a costituire una rete informativa dalle maglie sempre più fitte », di « attuazione di una Banca dei dati collegata con vari Enti utilizzatori ».

Così come appaiono senza dubbio interessanti le « analisi e valutazioni settoriali e globali » riferite al « fenomeno terroristico in Italia ed ai problemi che presentano aspetti di carattere internazionale », nonché la analitica suddivisione, ai fini dell'aggiornamento della situazione, degli obiettivi colpiti dal terrorismo.

Ma certo a nessuno sfugge che l'opinione pubblica, prima ancora del Parlamento, se è certamente disposta a comprendere la necessità di riserbo ed astrattezza e, quindi, di genericità, nelle relazioni sui servizi segreti, forma le proprie valutazioni non tanto sulla elencazione dei principi di indirizzo o dei sistemi di attività adottati in via generale, quanto sulla concretezza dei risultati raggiunti o presumibilmente da raggiungere, che, ai sensi della legge istitutiva, avrebbero dovuto essere indicati, mentre la relazione non ne fa alcuna menzione. Ampia trattazione è dedicata invece, nella seconda relazione semestrale, soltanto da un punto di vista generale, all'attività di carattere informativo posta in essere dal CESIS, SISMI e SISDE; ma nulla si dice sul volume e l'importanza delle operazioni effettuate, sulla attività di prevenzione svolta, sul concreto impiego di uomini, che forse — più che la mera attività informativa — possono rivelarsi utili con precise azioni operative nella lotta al terrorismo internazionale. In altri termini la seconda relazione semestrale si sofferma ad illustrare, anche con dovizia di sfumature, le attività di

carattere informativo poste in essere dal CESIS, dal SISMI e dal SISDE, ma non offre alcun lume, sia pure generico, su quanto in concreto operato e su eventuali risultati raggiunti.

Ancora una volta la seconda relazione mostra come sia lontano il momento in cui il SISDE potrà completare la fase della propria organizzazione; infatti, si afferma che nel semestre 22 maggio-22 novembre 1978, si è « proceduto con notevole sforzo ad attivare anche le strutture operativo-informative al centro come in periferia » e che si è operato « con il massimo impegno per aumentare la dotazione del servizio, in uomini, mezzi, indispensabili per raggiungere l'auspicata efficienza ottimale ». Vero è che il problema dell'organico del SISDE è in fase di positiva evoluzione, il che può indurre a sperare in un rapido completamento della fase di rodaggio, ma il Comitato ritiene opportuno non nascondere quali siano i termini essenziali della questione.

Sarebbe stato invece utile che la relazione semestrale avesse fornito più ampie e precise assicurazioni sul completamento della rete organizzativa del SISDE e sulla funzionalità dei suoi centri operativi periferici, sulla sufficienza ed adeguatezza del personale e delle attrezzature dislocate soprattutto in quelle zone ben individuate, nelle quali più violenta è stata l'azione terroristica. Una menzione particolare avrebbe meritato l'individuazione di un sistema o indirizzo atto a controllare efficacemente e ad impedire fughe o evasioni di persone ritenute pericolose per la sicurezza e l'ordine democratico. Anche a questo proposito, se il Comitato può esprimere al Parlamento una più concreta fiducia in ordine all'auspicato raggiungimento della piena funzionalità della rete organizzativa periferica del SISDE, ciò può essere fatto in base alle notizie, direttamente ricevute presso gli uffici del SISDE, del programma e dell'impegno organizzativo.

Il fatto che il SISDE non abbia ancora completato la propria organizzazione e non sia ancora in grado di utilizzare adeguate strutture materiali ha indotto il Governo ad affidare « ad organi soprattutto periferici del SISMI, nella misura realisticamente conseguente alle strutture esistenti » compiti inerenti alla sicurezza democratica. Tale ammissione non può non destare perplessità e preoccupazioni nel Comitato parlamentare, il quale rileva che i compiti del SISMI sono specificamente definiti nell'articolo 4 della citata legge n. 801 e non possono, in alcun caso, essere confusi con quelli del SISDE, quali definiti dal successivo articolo 6. Un indirizzo diverso comporterebbe, in via surrettizia, una modifica di uno dei principi della riforma voluta dal Parlamento; per cui sembra da auspicare che nell'immediato futuro non debba più verificarsi una tale commistione di compiti.

La seconda relazione semestrale ribadisce più volte come siano stati instaurati rapporti di collaborazione con servizi di altri Stati e come tali rapporti si siano tenuti a tutti i livelli e quindi sia da parte del CESIS, che del SISMI e del SISDE. Anche a questo proposito il Comitato non può non ricordare all'Esecutivo, come il secondo comma dell'articolo 3 della citata legge n. 801 attribuisca

al CESIS « il coordinamento dei rapporti con i servizi di informazione e di sicurezza degli altri Stati ».

Vero è che il fenomeno terroristico ha ormai assunto una dimensione « transnazionale » e che « la posizione geografica dell'Italia, incrocio obbligatorio per i traffici di ogni genere nel bacino del Mediterraneo e la sua situazione socio-politica, considerata come suscettibile di esperienze nuove e quindi di nuovi potenziali indirizzi evolutivi, attirano l'interesse dei servizi segreti stranieri nei diversi settori potenziali di penetrazione »: ma, ad avviso del Comitato, è essenziale che la relazione governativa illumini il Parlamento sui metodi, che il Governo intende adottare, perché quest'ultima situazione non si verifichi; sulla rete informativa, che si intende creare per far fronte proprio alla complessità del fenomeno terroristico; sulle misure prese per fronteggiare o ridurre il fenomeno denunciato, in base al quale sembrerebbe che i servizi segreti esteri operino in Italia senza un adeguato ed oggettivo controllo da parte dei servizi segreti del nostro paese.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Come indicato nella premessa, in considerazione della natura iniziale e delle difficoltà di partenza dell'impostazione dei nuovi servizi, può accordarsi al contenuto della presente relazione del Comitato parlamentare soltanto una precisa indicazione di come esso intende far fronte alle proprie responsabilità, di quali notizie ed informazioni intenda essere messo a parte, a quale precisa configurazione debbano obbedire i rapporti fra Comitato e Governo.

A tale riguardo il Comitato, anche per esser posto meglio in grado di assolvere al suo compito di fronte al Parlamento, ritiene di dover sottolineare quanto segue:

1) va constatata un'obiettiva difficoltà di instaurare un rapporto continuativo con il Presidente del Consiglio, malgrado le buone disposizioni sempre dimostrate. Pertanto, lo stesso Presidente — ove ritenesse che la vastità dei propri compiti e delle proprie responsabilità gli impediscano di corrispondere speditamente e puntualmente alle richieste del Comitato — potrebbe avvalersi della facoltà prevista dal terzo comma dell'articolo 3 della legge 24 ottobre 1977, numero 801, che prevede la possibilità che un Sottosegretario di Stato, munito di specifica competenza e responsabilità, sia delegato ad esercitare tutte le funzioni connesse con la Presidenza del CESIS;

2) dovrebbe assicurarsi al Comitato la possibilità di rendere più frequenti e continui i contatti con i Ministri dell'interno e della difesa per i settori di rispettiva competenza;

3) può essere fornita un'indicazione più specifica, nelle risposte ai quesiti posti dal Comitato o nelle relazioni semestrali, del grado di funzionalità dei servizi, delle difficoltà incontrate, dei risultati raggiunti, sempre beninteso nei limiti degli argomenti aperti alla conoscenza del Comitato e con il rigido rispetto delle norme relative al segreto di Stato di cui alla legge istitutiva;

4) per quanto più particolarmente riguarda il SISDE, dovrebbe essere provveduto al più presto al completamento degli organici, alla dotazione di più idonea sede e di mezzi adeguati, al sollecito superamento della fase in cui il SISMI esercita attività istituzionalmente di competenza del SISDE, alla attivazione piena dei centri periferici e al trasferimento a tale servizio della banca dei dati per la parte di sua competenza;

5) con riferimento al punto precedente il Comitato ritiene di dover essere costantemente informato, da parte del Governo, delle linee di condotta nella lotta al terrorismo e, in particolare, dell'indirizzo seguito per l'individuazione delle sue fonti di organizzazione, di finanziamento, di sostegno e di collegamento politico interno ed internazionale;

6) con riferimento agli atti predisposti dal Governo per l'attuazione dei principi della legge n. 801 il Comitato chiede di conoscere tutti i provvedimenti adottati e, in particolare, il decreto ministeriale istitutivo del SISDE;

7) il Comitato ritiene opportuno ricevere più precise e puntuali informazioni ed assicurazioni in ordine alla destinazione e ripartizione delle somme stanziare sul bilancio dello Stato per far fronte alle spese riservate relative ai Servizi di informazione delle singole Forze armate e dei singoli Corpi (Carabinieri, Pubblica sicurezza, Guardia di finanza);

8) in linea generale, sarebbe opportuno richiedere il preventivo giudizio del Comitato su tutti i provvedimenti di applicazione dei principi stabiliti dalla legge istitutiva.

Quanto sopra viene considerato dal Comitato indispensabile per far fronte alle proprie responsabilità, responsabilità che gli derivano dalla peculiare natura dei suoi compiti di controllo e dalla particolare posizione da esso assunta fra gli organi del Parlamento; del resto le esigenze più volte ribadite, da un lato, si conciliano perfettamente con le norme di legge e, d'altro canto, rispondono al desiderio di fattiva collaborazione tra Parlamento e Governo nel raggiungimento del fine della sicurezza e del mantenimento dell'ordine democratico nel nostro Paese.

Quanto alle richieste formulate il Comitato ritiene che esse siano necessarie perché i servizi si sviluppino ed entrino pienamente in funzione in modo conforme alla legge, realizzando in sintesi una loro corretta collocazione istituzionale ed una piena efficienza.

PENNACCHINI, *Presidente*.