

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3863

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MELLINI, BONINO, AGLIETTA, CALDERISI, CICCIO-
MERE, CORLEONE, FACCIO, ROCCELLA, TEODORI, TES-
SARI ALESSANDRO**

Presentata il 13 gennaio 1983

Modifiche della legge 24 ottobre 1977, n. 801, concernente istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato. Scioglimento del SISDE e abolizione del Comitato parlamentare per i servizi di sicurezza

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La legge 24 ottobre 1977, n. 801, venne approvata dal Parlamento con l'intento di porre fine ad un lungo periodo di ambigue manovre politiche poste in atto nel nostro Paese con l'utilizzazione distorta a fini ricattatorii se non a scopi ancor più sinistramente eversivi e destabilizzanti, dei servizi di sicurezza, denominazione con la quale eufemisticamente si indicavano e si indicano le organizzazioni di spionaggio e di controspionaggio istituite non soltanto per la difesa militare del Paese, ma anche per la difesa dello stato al suo interno.

Dopo le sinistre imprese del SIM, che, in difesa del regime fascista, si rese re-

sponsabile dell'assassinio in Francia dei fratelli Rosselli, il SIFAR si rese più noto per le indagini ricattatorie sugli uomini politici della Repubblica e per ambigue operazioni golpiste, che per l'opera istituzionale di supporto informativo per le Forze armate. Né migliore fu la fama acquisita dal Servizio affari riservati del Ministero dell'interno.

Trasformato il SIFAR in SID non cessarono gli scandali e le « deviazioni » termine con il quale benevolmente si definirono autentici delitti e gravissimi attentati alle istituzioni che quei servizi avrebbero dovuto difendere.

Intanto si andava delineando una tendenza alla proliferazione dei servizi se-

greti con la fondata sensazione, che malgrado tutte le smentite, ha sempre ed anche di recente ricevuto conferma, che ai servizi segreti « ufficiali » se ne affiancassero altri « paralleli », con un accentuato carattere concorrenziale ed antagonistico tra le varie organizzazioni.

Il disegno iniziale dal quale doveva prendere le mosse l'approvazione della legge 24 ottobre 1977, n. 801, partiva dall'esigenza di ricondurre all'unità, sia dal punto di vista organico, sia dal punto di vista della responsabilità politica ministeriale, dei vari servizi di sicurezza. Esso inoltre veniva presentato come mezzo per ricondurre a criteri di legalità l'attività dei servizi segreti.

Alla prova dei fatti né l'uno né l'altro di tali principi venivano realizzati. Anzitutto veniva abbandonata con esplicita determinazione nel corso della discussione parlamentare la proposta di unificazione dei servizi. Quanto al criterio di legalità, esso veniva ad essere contraddetto dalla sostanziale vacuità di ogni delimitazione dell'ambito di azione dei servizi, delle loro finalità e dei mezzi cui dovevano ritenersi autorizzati a far ricorso. Il concetto stesso di « sicurezza » e di « informazione » che si ritenne sufficiente ad individuare e definire l'ambito e la specie delle attività istituzionali dei servizi, è espressione del tutto identica a quella che definisce l'attività di normali organi di polizia (quale polizia non persegue finalità di sicurezza e non cura un'assidua opera di informazione?) oppure sono espressioni meramente convenzionali e come tali del tutto inutili a delimitare, individuare e circoscrivere la speciale attività di siffatti organismi.

Se vi è una proposizione la cui assurdità è tale da dare la misura degli equivoci della legge e della frustrazione delle finalità cui essa si asseriva ispirata, è quella espressa nell'articolo 10 che vieta di svolgere qualsiasi attività « comunque idonea » per l'informazione e la sicurezza al di fuori delle competenze stabilite dalla legge stessa. Norma che, se avesse un senso e fosse applicata, determinerebbe la

completa paralisi e lo scioglimento di ogni corpo ordinario di polizia.

Con la legge del 1977 si provvedeva anche a definire il « segreto di Stato » agli effetti sia della sua opposizione alle investigazioni dell'autorità giudiziaria, sia ai fini dell'applicazione delle norme penali stabilite a tutela del segreto.

Anche tale finalità non sembra sia stata felicemente conseguita. La definizione di « segreto di Stato » contenuta nell'articolo 12 della legge si fonda sul criterio esclusivo del pericolo della diffusione della conoscenza.

A parte la goffagine del riferimento alle « cose » la cui diffusione sia idonea a recar danno allo Stato (così che, a rigor di termini, dovrebbero essere considerati segreti i... bacilli delle epidemie!) è certo che il fatto di prescindere completamente dalla natura dell'atto, del documento, del fatto e dalla sua destinazione o meno all'atto della formazione, ai fini della segretezza, comporta la possibilità, non solo astratta, di imporre il segreto su qualsiasi avvenimento, fatto, reato, da chiunque compiuto e malgrado il diritto dell'autore ad ottenerne la diffusione, secondo una concezione autoritaria assolutamente inammissibile, ben lontana da quei principi democratici e costituzionali, la cui evocazione astratta ed inconcludente sembra aver pienamente soddisfatto gli scrupoli delle forze politiche che concorsero a quella riforma.

Con tale definizione del « segreto di Stato » e con il riconoscimento della necessità di creare un servizio segreto per la tutela dello Stato al suo interno, malgrado l'abbondanza dei riferimenti alle istituzioni democratiche, alla democrazia ecc. le scelte operate dalla legge n. 801 del 1977 si qualificano come nettamente giacobine ed autoritarie.

D'altro canto la creazione di due servizi segreti, come fu rilevato dai deputati radicali nel corso della discussione, sembrava essere destinata a consentire una più facile « lottizzazione » di questo insondabile ed inquietante potere.

Il coronamento di questa impostazione può dirsi però realizzato con l'altret-

tanto ambigua ed inquietante soluzione data alla questione del controllo del Parlamento sull'attività e le responsabilità del Governo in questa materia.

La creazione di un « filtro » rappresentato dal Comitato parlamentare, anziché rendere più pregnante l'intervento del Parlamento, ha tolto ad esso ogni carattere di autentica contrapposizione dialettica rispetto al Governo ed ha fornito ulteriori alibi, oltre quelli così facilmente ottenibili in questa materia, per le responsabilità dell'Esecutivo. Il Comitato parlamentare, infatti, per la sua natura di organo bicamerale, per la sua composizione studiata in modo da riflettere esclusivamente la maggioranza dichiarata dell'epoca e la maggioranza di fatto che si immedesima nel regime e nel potere nonché per le sue funzioni, rappresenta più un organo ausiliario del potere esecutivo, che una espressione del Parlamento. Di fatto essa ha rappresentato un alibi utilissimo per il Governo, di fronte a gravi responsabilità nella gestione dei servizi di sicurezza.

Agli scandali che hanno segnato la vita del SIM, del SIFAR, degli « Affari riservati », del SID, si è aggiunto infatti ben presto lo scandalo dei nuovi servizi « democratici », SISMI e SISDE. Dopo il poco edificante e significativo « caso Russomanno », lo scandalo della loggia P2, nella quale sedeva l'intera dirigenza dei servizi segreti dell'uno e dell'altro ramo, è stato tale da ricordare, anche a chi era sembrato più deciso a lasciarsi accontentare dalle parole, che non basta la profusione retorica dei riferimenti alla democrazia ed alla difesa delle istituzioni repubblicane contenuta in una legge, per garantire fedeltà e correttezza di funzioni e di funzionari in un campo tanto delicato e per interrompere una tradizione assai poco rassicurante. A tutto ciò si è aggiunto l'ambiguo comportamento dei servizi di sicurezza nel caso Cirillo e la sconcertante presa di posizione del Presidente Spadolini, che alla Camera si lasciò andare ad affermare che rispondeva solo dell'operato dei servizi dipendenti dalle nomine da lui effettuate.

D'altro canto la diffusione del terrorismo e la necessità dell'azione volta a reprimerlo e sconfiggerlo, se, da un lato, ha alimentato velleità e non solo velleità di metodi liberi da vincoli di legalità e di espansione delle attività e dell'organizzazione di servizi segreti, dall'altra ha dimostrato la totale sovrapposizione e duplicazione dell'azione del servizio di sicurezza « interno » rispetto ai normali organi di polizia ed ai reparti specializzati di essi ed ha dimostrato, ove ancora ve ne fosse stato bisogno, la totale inconsistenza della delimitazione dell'ambito dell'attività del SISDE rispetto a quello della polizia e dei carabinieri, così come tracciata dalla legge del 1977.

Ma la misura dell'insuccesso della riforma del 1977 è stata fornita nel modo più palmare dalla vicenda relativa alle interferenze straniere nel terrorismo nel nostro Paese.

L'atteggiamento tenuto dal Governo nelle relazioni al Parlamento, nelle risposte ai documenti del sindacato ispettivo parlamentare ed in ogni altra occasione, è stato estremamente contraddittorio circa l'entità, l'andamento e la natura stessa del fenomeno terroristico, ma, salvo un poco felice accenno ad interferenze straniere a proposito dell'episodio di missili palestinesi rinvenuti ad Ortona, è stato sempre improntato a scetticismo circa tali interferenze, ed anzi relazioni e dichiarazioni sono state chiaramente indirizzate ad escludere ogni fondamento delle voci pur autorevolissime che avevano espresso contrario avviso. È quindi da ritenere che nessun elemento concludente avessero fornito al riguardo i servizi. L'atteggiamento del Governo ha dovuto subire un mutamento rilevante dopo che una indagine giudiziaria si è avviata sul presupposto dell'utilizzazione di un sindacalista da parte dei servizi segreti bulgari anche per contatti con organizzazioni terroristiche, dopo l'avvio di altra inchiesta relativa alla complicità di emissari dello stesso paese nell'attentato al Pontefice e, soprattutto, dopo gli sviluppi

pi assunti da una complessa indagine giudiziaria circa traffici di armi e di droga.

Se si pensa ai vincoli, alle cautele e, soprattutto, alle diverse finalità delle inchieste giudiziarie rispetto alle indagini di servizi di sicurezza, non si può non rilevare che il ritardo dei secondi rispetto ai primi nel pervenire a risultati concludenti per l'individuazione di una « pista straniera » nell'ambito della complessa vicenda terroristica, non può che suggerire le più gravi ed allarmanti considerazioni circa l'efficienza dei servizi, la sincerità e la chiarezza dei loro rapporti al potere politico o la capacità e la volontà del Governo di valersi di tale apporto per rappresentare sinceramente al Parlamento ed al Paese un aspetto della realtà del fenomeno terroristico sul quale il paese ha il pieno diritto di essere informato.

L'esplosione di tali scandali ha dimostrato, prima di tutto, che il nuovo sistema non ha affatto rafforzato, anzi ha reso assai meno rilevante, il controllo del Parlamento e la stessa informazione di esso sul funzionamento dei servizi di sicurezza, anche se ha probabilmente consentito alle forze politiche che monopolizzano il Comitato parlamentare di assumere responsabilità e concorrere alla determinazione di equilibri nell'organizzazione nel funzionamento e nell'indirizzo dei servizi e, ancor più probabilmente, nella manipolazione dei risultati politici manifesti della loro attività.

Si tratta di considerazioni la cui gravità non sfugge affatto ai proponenti di questo testo di legge, che intende sopprimere alle più urgenti esigenze di emendamento del sistema realizzato con la legge del 1977.

La presente proposta si articola intorno a tre punti fondamentali: la soppressione del SISDE, la soppressione del Comitato parlamentare per i servizi di sicurezza e la nuova definizione del segreto di Stato.

La proposta lascia al Presidente del Consiglio dei ministri la responsabilità

massima di ordine politico e di alta direzione e coordinamento dell'attività di tutela del segreto di Stato e dei servizi di sicurezza nei rapporti, tra l'altro, con le altre amministrazioni. Viene altresì conservato il Comitato interministeriale, mentre il CESIS perde la qualifica di organo autonomo con carattere che qualcuno ha ritenuto di « superservizio » o di terzo servizio di sicurezza, per divenire organo esecutivo permanente del comitato interministeriale e del Presidente del Consiglio per le finalità di coordinamento generale delle attività suddette.

Soppresso il SISDE, l'attività del SISMI, attraverso le norme di contorno, viene ad essere meglio circoscritta e finalizzata. Così pure il segreto di Stato opponibile all'autorità giudiziaria viene individuato in base alla natura intrinseca dell'atto o del documento e dell'attività della pubblica amministrazione che lo ha compiuto e formato ed alla esigenza di evitare danno con la propalazione o la comunicazione per gli interessi supremi del Paese.

La soppressione del Comitato parlamentare intende abbattere il diaframma creato tra le responsabilità dell'Esecutivo ed il Parlamento nonché il sistema di esclusione di parti non trascurabili delle forze politiche presenti in Parlamento da ogni attività di controllo, senza la quale non può dirsi che il Parlamento in quanto tale sia chiamato a svolgere il suo compito secondo la Costituzione.

Si è ritenuto di meglio definire il divieto di istituzione di corpi o reparti investigativi non disciplinati dalle norme relative alle attività di polizia e di ovviare ad alcune assurdità della legge in vigore sul piano sistematico ed anche lessicale.

I deputati radicali si augurano che la presente proposta possa raccogliere adesioni anche di altre forze politiche e che comunque valga a richiamare l'attenzione del Parlamento su problemi gravi dei quali già si è palesata appieno l'urgenza.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

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

« Al Presidente del Consiglio dei ministri è attribuito il coordinamento e l'alta direzione delle attività comunque attribuite ai vari rami dell'Amministrazione volte alla tutela del segreto di Stato, all'acquisizione di informazioni per la difesa nazionale ed alla prevenzione e repressione di attività promosse dall'estero contro la personalità internazionale dello Stato italiano.

Al Ministro della difesa compete la direzione ed il coordinamento delle attività volte all'acquisizione di informazioni necessarie per la difesa militare e per la sua preparazione ed alla tutela del segreto militare.

Quando occorra opporre il segreto di Stato di fronte a richieste della autorità giudiziaria o di qualsiasi altra autorità, la responsabilità relativa compete al Presidente del Consiglio dei ministri ».

ART. 2.

Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito un Comitato interministeriale per il coordinamento delle informazioni relative alla difesa dello Stato e delle sue istituzioni, per il coordinamento dell'opera di tutela del segreto, per la delimitazione dei compiti del servizio di sicurezza di cui all'articolo 4 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, rispetto agli organi ed ai servizi di polizia e ad ogni altro ramo dell'amministrazione. Il Comitato ha altresì il compito di fornire consulenza e proposte al Presidente del Consiglio dei ministri per ogni altra questione relativa alle funzioni di cui all'articolo 1 della legge 24 ottobre 1977, n. 801.

Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dai Ministri degli affari esteri, della difesa, dell'interno, della giustizia, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del commercio con l'estero e delle finanze.

Il Presidente del Consiglio può chiamare a partecipare alle sedute del Comitato interministeriale altri ministri, i capi di stato maggiore delle Forze armate, funzionari dello Stato ed autorità civili e militari.

Il Comitato suddetto si vale, quale organo tecnico permanente, alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri, di un comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza.

Il Comitato esecutivo ha altresì il compito di fornire al Presidente del Consiglio dei ministri tutti gli elementi necessari all'espletamento dei compiti di cui all'articolo 1 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e di concorrere all'esecuzione dei compiti stessi.

Il Comitato è composto secondo normative e determinazioni del Presidente del Consiglio dei ministri. La segreteria generale del Comitato è affidata ad un funzionario dell'amministrazione dello Stato con qualifica di dirigente generale, nominato e revocato dal Presidente del Consiglio dei ministri sentito il parere del Comitato interministeriale di cui al primo comma.

Deve far parte del Comitato esecutivo il direttore del Servizio per le informazioni e la sicurezza militare di cui all'articolo 4 della legge 24 ottobre 1977, n. 801.

È abrogato l'articolo 3 della legge 24 ottobre 1977, n. 801.

ART. 3.

È sciolto il Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE).

Il personale del SISDE costituito da dipendenti civili e militari dello Stato è restituito ai ruoli di provenienza.

A cura del Comitato esecutivo di cui al quarto comma dell'articolo 2 della pre-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

sente legge e secondo direttive emesse dal Presidente del Consiglio dei ministri, udito il Comitato interministeriale di cui al citato articolo 2, si provvede ad attribuire il materiale, la documentazione ed ogni altro elemento utile esistente presso il SISDE agli organi di polizia giudiziaria o, ed eventualmente, al SISMI, ove risulti che trattisi di questioni attinenti ai compiti di tale Servizio.

ART. 4.

È abrogato l'articolo 8 della legge 24 ottobre 1977, n. 801.

È soppresso l'ultimo comma dell'articolo 7 della legge suddetta nonché il riferimento all'articolo 6 contenuto nello stesso articolo 7 e nell'articolo 9 ed ogni altra norma relativa al funzionamento del SISDE.

ART. 5.

L'articolo 10 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è sostituito con il seguente:

« Non possono essere istituiti corpi, uffici, reparti comunque denominati per attività investigative e di sicurezza i cui componenti non rivestano qualifica di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria con gli obblighi inerenti a tale funzione.

È vietato l'impiego del SISMI, dei vari uffici e reparti di esso e di quanti a qualsiasi titolo vi appartengano per investigazioni, indagini e servizi diversi da quelli di cui all'articolo 4 ».

ART. 6.

Gli appartenenti al servizio SISMI, i componenti del Comitato esecutivo di cui al quarto comma dell'articolo 2 ed i dipendenti con qualsiasi mansione dell'Amministrazione addetti a tale Comitato ed al Comitato interministeriale di cui al primo comma dello stesso articolo 2 debbono dichiarare se appartengano a partiti politici, associazioni, comitati, società di

qualsiasi genere e con qualsiasi finalità e se vi abbiano appartenuto nei cinque anni precedenti l'assunzione dell'ufficio o dell'incarico. Il Presidente del Consiglio dei ministri decide, sentito il parere del Comitato interministeriale di cui al primo comma dell'articolo 2 dell'incompatibilità dell'appartenenza a tali enti con il servizio precedente prestato dai dipendenti.

ART. 7.

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

« Il Governo riferisce semestralmente alle Camere con relazioni scritte sullo stato della tutela del segreto, sullo stato degli apparati per la sicurezza da azioni portate dall'estero contro l'integrità della Repubblica, la difesa nazionale e le istituzioni democratiche del Paese. Nella relazione è dato conto della opposizione del segreto di Stato da parte di funzionari pubblici e del Presidente del Consiglio dei ministri a richieste di informazioni o nel corso di esami testimoniali da parte della magistratura, con la motivazione dell'opposto segreto. È dato inoltre conto delle questioni di incompatibilità tra la appartenenza agli organi preposti alle informazioni e alla sicurezza e il servizio precedente prestato dai dipendenti nonché dei criteri al riguardo adottati ».

ART. 8.

Sono coperti da segreto di Stato gli atti, i documenti, le attività, i dati inerenti alla difesa nazionale, che secondo disposizioni di leggi o di regolamento debbono rimanere segreti e che comunque secondo le prassi e le consuetudini debbono essere considerati segreti e la cui propalazione o la cui rivelazione ad organismi stranieri possa arrecare nocimento alla difesa nazionale.

Sono altresì coperti da segreto di Stato atti, documenti, attività, dati, inerenti alla politica estera dello Stato o alla sua

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

politica interna, formati, rilevati o raccolti da autorità, uffici, funzionari, amministrazioni per essere mantenuti segreti e la cui diffusione o comunicazione a soggetti stranieri possa arrecare danno alla politica estera dello Stato, alla sicurezza delle sue istituzioni ed al libero ed efficace esercizio delle funzioni degli organi costituzionali della Repubblica.

In nessun caso possono essere coperti da segreto di Stato opponibile all'autorità giudiziaria atti, documenti, fatti compiuti o redatti per finalità eversive dell'ordinamento costituzionale o per la commissione di reati contro la pubblica amministrazione o contro enti pubblici economici o per occultare le attività criminose suddette.

ART. 9.

È abrogato l'articolo 18 della legge 24 ottobre 1977. n. 801.