

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3684

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CERQUETTI, SPAGNOLI, BARBERA, LODA, MACIS,  
GUALANDI, BELLOCCHIO, PETRUCCIOLI, ANGELINI  
VITO, BARACETTI, CAPECCHI PALLINI, GATTI, MAR-  
TELLOTTI, PALMIERI, POCHEZZI, SPATARO, ZANINI**

*Presentata il 16 aprile 1986*

**Norme per conferire particolari abilitazioni di sicurezza  
per la tutela del segreto di Stato**

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge n. 801 del 1977 « Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato », all'articolo 18 — appunto dedicato a questa ultima disciplina — detta alcune norme « sino alla data di emanazione di una legge organica relativa alla materia del segreto ». Pertanto essa ha lasciato vivere parte dell'unico testo normativo preesistente: il regio decreto 11 luglio 1941, n. 1161 « Norme relative al segreto militare ». Di questo sono rimasti in vigore, tra l'altro, alcuni articoli che — nonostante fossero stati concepiti in periodo di guerra e di regime fascista — durante il dibattito e sotto il fuoco delle pronunce, anche in sede giurisdizionale, precedenti le nuove norme del 1977, furono fatti salvi. Tra questi vi è l'articolo 6 che dice:

« 6. (Persone da escludere da incarichi che comportano la conoscenza di notizie segrete). — Dai lavori, impegni o incarichi, l'espletamento dei quali comporti la conoscenza di notizie segrete, devono essere esclusi coloro che, per qualsiasi motivo, non diano sicura garanzia agli effetti della conservazione del segreto ».

Oltre a questo, l'articolo successivo prevede il caso opposto, cioè quello della designazione. Dice l'articolo 5:

« 5. (Cautele per la tutela del segreto e della riservatezza). — Le persone che hanno comunque in consegna materiale di carattere segreto (atti, documenti, fotografie, disegni, modelli e simili o altri oggetti in genere) devono essere, nominativamente, designate dai ministeri competenti o dalle altre autorità statali interes-

sate. Esse sono responsabili della conservazione del materiale e del segreto... ».

Ma, oltre a queste persone particolarmente addette alla bisogna, è previsto dall'articolo 7 che gli obblighi relativi siano estesi anche ad altri:

« 7. (Estensione dell'obbligo del segreto). — Indipendentemente dalle persone indicate nell'articolo 5, è tenuto all'osservanza delle presenti norme ed è responsabile di ogni infrazione alle stesse, chiunque, per ragione della sua carica, impiego, professione o servizio, ovvero in occasione dell'esercizio di essi, venga a conoscenza di notizie di carattere segreto e riservato, anche se non gli sia stata affidata la particolare custodia del materiale ad esse inerente ».

È ovvio che le norme precedenti richiedono attività e procedure amministrative appropriate, anche se in un quadro dichiarato di discrezionalità. Poiché inoltre non è prevista alcuna tutela delle persone ivi indicate — tutela negata successivamente anche in nome della « necessità » inerente la materia — il sistema è spesso tralignato in strumento per fini di discriminazione politica o per fini di lotte interne alle amministrazioni dello Stato. Malesseri e scandali conseguenti sono stati denunciati in varie occasioni, in particolare quando si sono ricercate riorganizzazioni più o meno sostanziali degli assetti ordinativi dei servizi di sicurezza, dal SIFAR al SID, al SISMI, quest'ultimo nell'ambito di una normativa più complessa.

Abbiamo detto che, tuttavia, la « necessità » della tutela — affermata anche dalla Corte costituzionale — è rimasta ben presente anche in norme di chiara impronta riformatrice e più garantista, quali sono contenute nella legge n. 801 del 1977. Anche la più recente legge sulla disciplina militare — che è del 1978 — ha vietato le schedature dei militari, ma ha ammesso che venga escluso da particolari incarichi chi — per specifici comportamenti — non dia garanzia di fedeltà alle istituzioni repubblicane e antifasciste.

La stessa legge n. 801 all'articolo 8 vieta che appartenga al sistema di sicurezza chiunque « per comportamenti ed azioni eversive nei confronti delle istituzioni democratiche » non dia « sicuro affidamento di scrupolosa fedeltà ai valori della Costituzione repubblicana e antifascista ».

Ciò premesso, tutto l'impianto della legge n. 801 riconduce la tutela del segreto, da parte dei servizi di sicurezza, a indirizzi e norme dettati dal Presidente del Consiglio. Questi deve tuttavia ispirarsi ad una serie di « principi » presenti nelle leggi in vigore e tra i quali spiccano quei tali, dianzi citati, e che ruotano comunque intorno all'articolo 6 del regio decreto n. 1161 del 1941. Di qui era già promanato — e promana — il sistema delle « abilitazioni di sicurezza ».

Oggi occorre riconoscere che la legge n. 801, non affrontando in dettaglio questo problema, ha tuttavia lasciato aperta la necessità di nuove norme, per prevenire gli abusi della discriminazione — politica o d'altro genere — che sono tuttora possibili, a causa della mancata pubblicità del sistema e quindi della assenza di garanzie elementari attivabili a tutela degli interessati.

Con questa proposta di legge noi intendiamo proporre una normativa palese — e non occulta come è stata e come continua ad essere — pur riconoscendo la necessità e la specificità della esistenza di un sistema di sicurezza.

L'articolo 1 propone così che il Presidente del Consiglio, nella relazione semestrale al Parlamento prevista dall'articolo 11 della legge n. 801 del 1977, comunichi i criteri per conferire particolari abilitazioni di sicurezza, così che divenga finalmente possibile un pubblico controllo sui medesimi. Essi incidono sui diritti dei cittadini, su carriere, su incarichi e via dicendo, sia nella amministrazione militare, sia in quella civile, sia entro le imprese che hanno connaturata la esigenza di un sistema di sicurezza.

Ci aspettiamo che tali criteri, quando saranno resi pubblici, risultino concepiti in modo « funzionale » rispetto allo scopo.

All'articolo 2, ancora, chiediamo che, con decreto del Presidente della Repubblica e non con solo atto interno ai poteri del Presidente del Consiglio, vengano individuati gli organismi amministrativi centrali e periferici che rilasciano le abilitazioni di sicurezza in rapporto alle categorie di soggetti da abilitare.

In questo campo, poiché si interviene in tutti i Ministeri, abbiamo indicato l'obbligo che il Presidente del Consiglio senta i Ministri interessati. Senza contraddire la legge n. 801, è qui dunque introdotto un ulteriore elemento di maggiore garantismo.

Infine, con l'articolo 3, abbiamo indicato una possibilità di ricorso gerarchico nell'ambito degli istituti individuati dalla legge n. 801.

La premessa di una forma di ricorso è innanzitutto la comunicazione di quanto concerne la abilitazione. Finora tutto ciò è stato mantenuto al di fuori degli atti amministrativi da notificare agli interessati, proprio per evitare qualsiasi forma di ricorribilità e quindi di tutela.

I deputati proponenti hanno avanzato questa nuova ipotesi di assetto giuridico, da attribuire alla realtà esaminata, partendo dallo spunto offerto dalle discriminazioni politiche patite da una quantità di iscritti o simpatizzanti per la sinistra.

Essi, tuttavia, hanno anche studiato con attenzione la forma, qua e là aberrante, posseduta dal sistema di sicurezza, così come appare dal volume I « Sistema di sicurezza » della pubblicazione « Norme unificate per la tutela del segreto » del SID, edizione 1973, a firma del generale Miceli. Questi intendeva trarre legittimazione per il proprio apparato e per la propria attività anche e soprattutto da « impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione atlantica (NATO) e dell'Unione europea occidentale (UEO) ».

Tuttavia nessun accordo internazionale in materia era stato preso e ratificato dopo l'autorizzazione del Parlamento. Anzi: un accordo internazionale fondamentale — quello inerente lo statuto delle forze della NATO (legge 30 novembre

1955, n. 1335) — ha escluso a suo tempo e a venire che la materia della sicurezza possa essere legata ad accordi NATO diversi da quelli di standardizzazione, cui seguano atti autonomi presi nei vari ordinamenti. Infatti l'articolo 7, dopo aver stabilito al punto 10 quali siano i limiti dei diritti di polizia delle forze alleate in paesi ospitanti, dice esplicitamente al punto 11: « Ogni parte contraente sottoporrà al potere legislativo i progetti che stimerà necessari per permettere di garantire sul suo territorio la sicurezza e la protezione delle installazioni, del materiale, delle proprietà degli archivi e dei documenti ufficiali delle altre parti contraenti, nonché la repressione delle infrazioni a tale legislazione ».

Nulla di meno opportuno, dunque, che far derivare il sistema di sicurezza dall'articolo 9 del Trattato atlantico. Quello, ai tempi di Miceli, era determinato con strumenti amministrativi promananti dal responsabile del SID quale « autorità nazionale della sicurezza », in virtù di una determinazione riservata dei Presidenti del Consiglio in carica, rispettivamente, il 28 ottobre 1957 e il 16 novembre 1968 (si trattò, rispettivamente, degli onorevoli Zoli e Leone).

In modo del tutto infondato, si pretese dunque di « ordinare » un sistema di sicurezza che promanasse dal Consiglio atlantico e dal potere di questi di dotarsi di « organi ausiliari » internazionali.

Nell'ambito della Assemblea atlantica è invece normale sentirsi ricordare dal segretario generale e dal comandante supremo che le funzioni della sicurezza non sono prerogative o compiti della Alleanza, neppure in tempo di crisi. Le norme di sicurezza riferite alle « forze » sono inoltre per legge riferite anche ai « quartieri generali »: in una parola, cioè, informazione e sicurezza sono responsabilità nazionali, che possono essere coordinate e standardizzate soltanto su base volontaria e con atti normativi nazionali.

Un carattere analogo, inoltre, si può desumere anche da altri accordi internazionali stipulati in materia inerente le

armi o i processi cooperativi nelle questioni industriali o scientifiche o dell'energia, laddove esiste sempre un impegno a dare in Italia protezione eguale a quella già stabilita nel paese di origine a tutto ciò che di sensibile viene trasferito da un paese amico.

Accordi di questo tipo esistono innanzitutto con gli USA ed hanno avuto un archetipo nel 1949-1950 con accordi per l'assistenza militare. Nel 1955 ci sono stati accordi per programmi di acquisti militari *offshore* e per le manutenzioni di sistemi d'arma degli USA; nel 1960 per la coproduzione di armamenti; nel 1960 per l'energia atomica; dal 1962 in poi per i satelliti; nel 1979 per le nuove fonti di energia, eccetera.

Ma nel mezzo di questa serie spicca tuttavia un accordo del 1964, dedicato esclusivamente alla sicurezza.

Si tratta di un apposito trattato tra Italia e USA, sotto forma di scambio di note *constituting an agreement relating to the safeguarding of classified information* firmato a Washington il 4 agosto del 1964, registrato dagli USA il 31 marzo 1965, pubblicato col n. 7662 della *United Nations-Treaty Series*, ma mai portato ad autorizzazione parlamentare per la ratifica in Italia, né pubblicato.

Nel preambolo si ricorda ivi la esistenza di *Basic Principles and Minimum Standards of Security (NATO Document CIM [55] 15 [Final])* approvato dal Consiglio atlantico il 2 marzo 1955.

Questo accordo di standardizzazione è comune quindi a tutti i paesi membri e probabilmente esso è riassuntivo di precedenti intese bilaterali *standard* tra USA e vari paesi recipienti aiuti militari e industriali e che, per l'Italia, abbiamo già citato.

Nell'allegato al trattato con gli USA si ricorda tra l'altro che, in campo industriale, « titolari » e « stabilimenti » che lavorano in Italia su progetti riservati negli USA debbono avere « un'apposita abilitazione complessiva » e inoltre si precisa l'impegno « a rilasciare, in accordo con le vigenti norme nazionali, un certificato di abilitazione per tutto quel personale il

cui impiego comporti l'accesso alle informazioni classificate ». Tra gli impegni del Governo italiano vi è quello di « assicurarsi che tutte le persone aventi accesso a tali informazioni classificate siano informate delle loro responsabilità di proteggere le informazioni in armonia con la legislazione all'uopo esistente » (parte finale dell'articolo 3 e primo comma della parte 4 dell'allegato al suddetto scambio di note costituenti accordo). Questo è l'unico testo noto — noto perché lo hanno reso tale gli USA, depositandolo presso le Nazioni Unite — nel quale si parli di « abilitazione di sicurezza » distinguendo tra *facility clearance* per gli stabilimenti o gli uffici e *security clearances* per le persone, cui il Governo italiano si è impegnato, senza intervento parlamentare, sentendosi coperto dagli articoli 5, 6 e 7 della legge del 1941.

Dopo la legge n. 801 del 1977, noi possiamo dire che la legislazione nazionale in materia di sicurezza è standardizzata sul piano amministrativo in ambito NATO ed è integrata anche in base all'accordo citato con gli USA (ma ne esistono con altri Stati in ambito UEO). Tuttavia essa continua ad essere precaria, non solo per le censure di legittimità sui vincoli interni dei passi appena citati, ma per la mancanza intrinseca di garanzie, proprio nel settore che è più delicato dal punto di vista della composizione della necessità generale e statale di proteggere i segreti di Stato e della necessità generale e personale a proteggere i diritti dei singoli, affinché nessuno sia arbitrariamente discriminato nel lavoro.

Dopo la legge n. 801 del 1977, inoltre, le norme amministrative di attuazione — tra le quali entrerebbero in generale quelle relative alla tutela del segreto di Stato avrebbero dovuto essere state rinnovate da qualcuno dei presidenti del Consiglio succedutisi dopo quell'anno.

Per questa ragione, in una precedente edizione della nostra proposta di legge, avevamo inserito nella relazione un lungo stralcio della normativa precedente.

Si trattava della già citata pubblicazione SMD 1/R « Norme unificate per la

tutela del segreto - Volume I: Sistema di sicurezza » edita per la prima volta nel 1957 e aggiornata via via fino al 14 luglio 1973 dal generale Vito Miceli, allora capo del SID.

Lo scopo della divulgazione di quel lungo stralcio del documento era di dare al lettore il quadro secondo noi superato, ma egualmente istruttivo, dei problemi che volevamo e vogliamo affrontare.

Dopo tre settimane di permanenza e distribuzione della proposta di legge 3449 nell'archivio della Camera dei deputati, si è tuttavia verificato un intervento insolito del Ministro per i rapporti col Parlamento onorevole Mammi e del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio onorevole Amato. Il primo sosteneva che fosse necessario ritirare la proposta per cancellare alcune parti della introduzione, troppo basata sul documento riservato. Il secondo sosteneva invece che tutto il testo citato doveva essere soppresso, « perché ancora in vigore ».

I presentatori di questa proposta, sulla base della dichiarazione dei rappresentanti del Governo, hanno ritenuto di doversi adeguare alle richieste, ritirando la proposta, al fine di ripresentarla con una introduzione « ripulita » dalla citazione del documento in questione.

Tuttavia occorre qui affermare con forza che è molto grave che, a tanti anni dalla approvazione della legge n. 801 del

1977, per il nulla osta di sicurezza ci si continui a basare ancora sul testo Miceli. Più che mai, dunque, è urgente intervenire con una legge come questa, che intende salvaguardare diritti costituzionalmente protetti dagli abusi di operazioni selettive segrete e condotte esclusivamente in base a norme amministrative.

Col nostro gesto di autocensura diamo certo un riconoscimento alle esigenze di tutela del segreto di Stato: ma nello stesso tempo riaffermiamo che occorre tutelare i cittadini militari e poliziotti, gli alti dirigenti dello Stato, i lavoratori ed i tecnici delle industrie, che lavorano o studiano per la difesa, affinché non siano facilissimo oggetto — come sono — di discriminazioni politiche o addirittura personali.

Quegli esponenti dei servizi di sicurezza, che sono risultati iscritti nelle liste della P2, potevano apportare a Licio Gelli la forza oscura e incontrollata delle procedure usate per il nulla osta di sicurezza, con questa assicurando o stroncando carriere, al di fuori di ogni garanzia.

Rivolgiamo infine un invito al Governo affinché declassifichi in tutto o in parte il documento qui censurato, affinché la discussione parlamentare sulla nostra proposta possa svolgersi con quella competenza dei fatti che avevamo cercato di creare.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, nella relazione semestrale prevista dall'articolo 11 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, comunica:

a) i criteri per rilasciare il certificato di sicurezza, relativo alle persone da abilitare all'accesso a documenti, mezzi, materiali e installazioni classificati;

b) i criteri per l'abilitazione delle persone destinate a prestare la loro opera nel sistema di sicurezza;

c) i criteri per la individuazione delle mansioni, pubbliche e private, per le quali occorra comunque una apposita abilitazione di sicurezza per il personale che le svolge;

d) gli eventuali accordi internazionali che abbiano avuto influenza sui criteri di cui ai punti precedenti e su quelli seguiti per le attività di sicurezza nel semestre precedente.

## ART. 2.

1. Con decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Presidente del Consiglio, sentiti i Ministri interessati, si indicano quali siano gli organi amministrativi centrali e periferici che rilasciano le abilitazioni di sicurezza a particolari categorie di persone, in rapporto alla rilevanza o delle mansioni o dei gradi assegnati.

## ART. 3.

1. La notizia del diniego o della concessione o della modifica o della revoca delle abilitazioni di sicurezza viene comunicata formalmente agli interessati.

2. L'interessato ha diritto inoltre di ottenere, previa richiesta, copia integrale della motivazione del provvedimento.

3. Gli interessati, entro trenta giorni dalla data di comunicazione, possono chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri la revisione delle decisioni; copia della istanza è comunicata al comitato parlamentare di cui all'articolo 11 della legge 24 ottobre 1977, n. 801.

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri decide con atto motivato sulla istanza, entro 90 giorni dalla presentazione della medesima. Egli ne dà comunicazione all'interessato e al comitato parlamentare indicato nel comma precedente.