

13

SEDUTA DI LUNEDÌ 21 DICEMBRE 1987

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

**(SEGUITO DELL'ESAME DEL DOCUMENTO CONCLUSIVO AI SENSI
DELL'ARTICOLO 144, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO)**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 19,15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito dell'esame del documento conclusivo ai sensi dell'articolo 144, comma 3, del regolamento.

PRESIDENTE. Ricordo di aver presentato uno schema di documento conclusivo articolato in vari punti, con talune integrazioni, delle quali ho dato conto stamane in sede di ufficio di presidenza, apportate sulla base del dibattito svoltosi in precedenza. Tale schema di documento conclusivo risulta essere del seguente tenore:

1. — *Premessa.*

La I Commissione permanente affari costituzionali della Camera dei deputati ha deliberato, previo assenso del Presidente della Camera, di svolgere, avvalendosi della facoltà prevista dal regolamento, una indagine conoscitiva sulla disciplina della funzione di informazione per la sicurezza, nel mese di settembre 1987.

L'oggetto della indagine veniva così fissato, non escludendosi evidentemente l'esame anche di temi strettamente attinenti ad esso, come infatti è avvenuto, con riferimento alla fattispecie del segreto di Stato, ed alle attività dei pubblici poteri relative alla raccolta, alla conservazione ed all'uso di notizie sui soggetti privati, anche per gli aspetti più generali concernenti la tutela della riservatezza e di altri diritti della persona.

Ciò si è reso necessario perché la regolazione della funzione di informazione per la sicurezza non può per motivi di connessione obiettiva non incidere sulla nozione di segreto di Stato e sulla sua disciplina giuridica: inoltre e per alcuni importanti aspetti quella stessa regolazione è risultata integrata da successivi provvedimenti legislativi in materia di banche-dati (riforma della legge sulla polizia di Stato).

Si è stabilito un termine di due mesi, che è stato rispettato, tenuto conto delle sospensioni della attività della Camera intervenute in questo lasso di tempo: le audizioni hanno avuto inizio il 1° ottobre 1987, e sono terminate il successivo 1° dicembre.

2. — *Natura e limiti della indagine conoscitiva.*

Nella deliberazione della indagine conoscitiva è stato posto in evidenza il fine di una eventuale elaborazione di schemi di revisione della legge che disciplina la funzione di informazione per la sicurezza dello Stato (legge 31 ottobre 1977, n. 801).

Questo dato risulta limpidamente assunto sia nella deliberazione della Commissione, sia nell'assenso dato allo svolgimento dell'indagine da parte del Presidente della Camera. La volontà di perseguire tale scopo è stata più volte ribadita al di là del noto episodio relativo alla versione giornalistica delle dichiarazioni dell'onorevole Scalfaro, già ministro degli interni, che ha fornito l'occasione contingente per l'iniziativa dell'indagine stessa atteso il ruolo lungamente svolto da que-

sta personalità nel Governo e il peso delle affermazioni, rispetto alle quali comunque i dati raccolti nell'indagine rivestono una indubbia utilità.

L'esame del materiale raccolto, ed in primo luogo i verbali delle audizioni provano che l'attività della Commissione si è attenuta a questo fine, tanto che, pur occupandosi per il loro interesse rilevante delle questioni sollevate riguardo a quella versione giornalistica, non ha ritenuto di chiedere ed ottenere il testo registrato delle dichiarazioni rilasciate al giornalista che ha poi confezionato una intervista pubblicata da un quotidiano, ma ha preferito ricevere l'opinione e le valutazioni dell'onorevole Scalfaro nel corso della audizione avutasi per la sua qualità di ex ministro.

3. — *Il valore ausiliario generale dell'indagine conoscitiva.*

Che questo fosse il fine politicamente preminente della indagine conoscitiva era d'altronde naturale, se si considera che la legge n. 801 del 1977 ha rappresentato la prima disciplina organica della materia nell'ordinamento, la sua applicazione ha percorso un intero decennio attraversando non poche difficoltà e contraddizioni, e più volte i governi che si sono succeduti nel tempo hanno manifestato l'intenzione di predisporre iniziative per la sua modifica: ed anzi nella nona legislatura l'esecutivo ha presentato uno schema di riforma al Comitato parlamentare di controllo per averne un parere preventivo. Anche in sede parlamentare si sono avvertiti propositi in questo senso.

Ma il fine della riforma legislativa non definisce in modo particolare l'attività conoscitiva del Parlamento, la quale è tipicamente ausiliaria, e può fornire risultati utilizzabili per ciascuna delle funzioni costituzionali e politiche delle Camere.

Anzi, secondo la giusta intuizione dei regolamenti del 1971, il Parlamento non può esercitare compiutamente alcuno dei suoi poteri se non è posto nella condizione di disporre di sufficienti dati cono-

scitivi sui vari aspetti della vita della collettività nazionale, da quelli istituzionali a quelli sociali, da quelli economici a quelli culturali ed ideali.

In questo ordine di idee, si giustifica la cura che la Commissione ha avuto di distinguere l'attività conoscitiva posta in essere sulla funzione di informazione per la sicurezza da ogni altro aspetto proprio invece della ispezione politica del Parlamento: e non per altre ragioni questo è stato fatto, appartenenti al piano della opportunità politica, ma per la necessità di separare i due momenti, quello conoscitivo e quello ispettivo, che sono concettualmente e istituzionalmente diversi e non permutabili, così come lo sono, ad esempio, quello conoscitivo e quello legislativo.

4. — *L'indagine conoscitiva e i poteri della Camera nel quadro della legge n. 801 del 1977.*

Un'ultima considerazione va fatta, nelle conclusioni che la Commissione rassegna al termine dei suoi lavori, relativa al delicato tema dei limiti della attività conoscitiva per il particolare oggetto preso in esame.

Da qualche parte si è posto il problema del rapporto tra l'attività conoscitiva della Commissione permanente della Camera competente per la materia della informazione per la sicurezza, e il sistema speciale di controlli che la legge ordinaria regolatrice di questa funzione dello Stato istituisce, con la previsione del Comitato bicamerale e la devoluzione ad esso di particolari poteri ispettivi.

Ora, secondo l'opinione che non ha trovato dissensi nella Commissione, l'attività conoscitiva, proprio per il carattere di ausiliarietà necessaria che riveste ai fini dello svolgimento di ogni funzione parlamentare, non può essere intesa se non come naturale manifestazione del ruolo e delle attribuzioni costituzionali e politiche del Parlamento. E quindi se ne dispone in Costituzione e solo in Costituzione.

Ma una legge ordinaria, come è la legge n. 801 del 1977, non può nemmeno intervenire sulla distribuzione delle funzioni costituzionali delle Camere tra i loro organi, perché questa è competenza esclusiva di ciascuna Camera, che provvede con i propri regolamenti: e tale è certamente il caso dei poteri di indagine conoscitiva (come di ispezione politica).

Con ciò naturalmente non si sottovalutano né i poteri, né il ruolo del Comitato bicamerale di controllo per i servizi di sicurezza, ed anzi questo tema sarà poi oggetto di una distinta attenzione nella parte finale di questa relazione conclusiva, e in senso rafforzativo di ciò che dispone la legge vigente: solo che si tratta di controlli e ruoli aggiuntivi, non sostitutivi, rispetto a quel che il Parlamento può e deve fare, in questa come in qualsiasi altra materia, nell'esercizio di ciascuno dei suoi poteri costituzionali, posti e regolati da atti che non sono le leggi ordinarie, ma la Costituzione ed i regolamenti delle due Camere.

5. — *Il valore della disciplina legislativa della funzione di informazione per la sicurezza.*

La più importante delle questioni preliminari, che è stata affrontata ed ha formato oggetto di distinte valutazioni, è quella relativa alla sussistenza di una legislazione organica ed il più possibile compiuta ed articolata nella materia.

Se pure non vi è stata una aperta discussione sulla opportunità che una simile legislazione vi sia, ed anzi da più parti è stato sottolineato il carattere positivo del primo intervento del legislatore su questo tema, che si è avuto appunto con la legge n. 801 del 1977, da alcuni è stata posta una questione che non è nuova, e che potrebbe prestarsi a qualche equivoco, tale da mettere in dubbio se non l'opportunità, certo gran parte della utilità non solo di una legge organica, ma anche, ed è soprattutto questo che conta ai fini della relazione conclusiva, lo sforzo e lo scrupolo di rendere più pun-

tuale e penetrante la regolazione legislativa, nella direzione di una triplice garanzia: della integrità delle istituzioni democratiche, dei diritti del soggetto privato, della legalità degli atti della pubblica amministrazione e del Governo.

Si afferma che ha una grande importanza la giusta scelta delle persone preposte ai vertici dei servizi di informazione per la sicurezza, e che da questo dipende molta parte dei risultati di efficienza e di legalità nello svolgimento delle relative funzioni.

L'affermazione è indubbiamente esatta, e potrebbe sembrare addirittura ovvia, e valida per molte altre situazioni amministrative, delicate e di rilievo.

Ma se essa contiene un ulteriore significato, teso a disconoscere la necessità superiore di regole certe e il più possibile concrete prescritte dalla legge, miranti a perseguire l'efficienza e la legalità, allora si traduce in una pericolosa manifestazione di scetticismo, che la Commissione nel suo insieme non può condividere, e respinge.

Sono ben noti, e nella memoria dell'esperienza repubblicana ben presenti, gli inconvenienti gravi, riguardo alla forma di governo, e cioè al rapporto tra Governo e Parlamento ed alla responsabilità politica del Governo per gli atti compiuti in questa funzione, riguardo alla espansione del principio di legalità nell'ordinamento, e riguardo alla protezione dei diritti della persona, che è stato dimostrato sono derivati anche dalla mancanza di leggi regolatrici e dal prevalere della giustificazione dello stato di necessità come presupposto, motivo ed esimente di atti ed omissioni, e non solo da una cattiva scelta dei dirigenti dei servizi.

D'altra parte, nemmeno la buona e la cattiva scelta dei dirigenti formano una opzione indifferente rispetto alla legge che disciplina, con il resto, anche il potere di scelta: ed una rigorosa ed accorta regolazione di questo potere può influire in modo decisivo sul tipo di scelta sia nel Governo, sia nell'amministrazione.

E infatti non solo si conferma l'utilità e la necessità della legge di disci-

plina, ma si avanzano proposte di integrazione e di specificazione che di seguito si elencano.

6. — *Direzione politica, controllo e coordinamento dell'attività dei servizi. Ruolo del Presidente del Consiglio. Il CESIS. Il CIIS. Altre proposte.*

L'attribuzione al Presidente del Consiglio di rilevanti responsabilità politiche nella funzione di informazione per la sicurezza (e relativamente al segreto di Stato) è generalmente giudicata una opportuna prescrizione della legge vigente: proprio in coerenza con questo, si sottolinea da molte parti la necessità di assicurare un effettivo esercizio di poteri, e sul piano della direzione oltre che su quello del controllo, perché quella responsabilità sia piena e sostanziale, e perché si assicuri l'unitarietà nella condotta dei servizi.

Variano tuttavia i suggerimenti tecnici per realizzare questo obiettivo di politica legislativa.

Un primo ordine di proposte tende ad individuare un altro soggetto, legato al Presidente da un particolare vincolo fiduciario, competente a svolgere in sua vece i compiti che il presidente non può adempiere per la gravosità delle sue funzioni istituzionali. Così si suggerisce di istituire un sottosegretario *ad hoc*, o di trasformare l'attuale delega al sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, che è facoltativa, in obbligatoria. Un posto a parte merita la proposta che pure è stata avanzata di prevedere un ministro con l'incarico di svolgere le funzioni di Governo nella materia.

Ma se queste idee colgono la necessità di assicurare l'unitarietà nel coordinamento dei servizi, e l'effettività delle responsabilità di Governo che sono connesse a ciò, non possono risolvere l'altro problema che pure si pongono, ossia mantenere tale imputazione politica e costituzionale in capo al Presidente del Consiglio, che anzi si indebolirebbe ancor di più, se gli schemi proposti di realizzas-

sero, rispetto a quel che accade attualmente, malgrado l'intento che ispira ciascuna proposta. E tuttavia la preminente responsabilità politica del Presidente del Consiglio deve essere mantenuta e conservata, per la necessità di assicurare l'unità nella direzione politica dei servizi e il rapporto stretto tra l'attività di informazione per la sicurezza e l'indirizzo politico e amministrativo del Governo.

A tale rilievo può invece rispondere positivamente un diverso schema che, congiuntamente con la prospettiva di rafforzamento sia del CIIS sia del CESIS, di cui si dirà subito dopo, preveda una delega obbligatoria al sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, ma non piena, bensì limitata secondo il comune criterio che determina le attribuzioni delegabili al sottosegretario di Stato. Con ciò si conserva il ruolo politico al Presidente del Consiglio, secondo il vincolo appena ora messo in evidenza.

Alle stesse finalità fin qui esposte mirano i suggerimenti, generalmente avanzati e che la Commissione fa propri, per il rafforzamento del CESIS, da realizzarsi sia operativamente, sia con opportuni atti di normazione secondaria e con l'adozione di direttive, sia con innovazioni legislative, poste sul piano della competenza di coordinamento, e su quella di struttura servente il Presidente del Consiglio per l'adempimento dei suoi compiti istituzionali.

A questo fine, il CESIS, dovrebbe trovare la sua collocazione definitiva sul piano dell'*intelligence*, come è stato opportunamente affermato: sempre però rispettando il limite negativo, di non dar vita ad un terzo servizio.

La Commissione non accoglie il suggerimento, implicito nella prassi che è stata illustrata da uno dei direttori dei servizi, di facilitare la funzionalità del CESIS, sostituendolo con una sorta di conferenza dei direttori, organo di fatto, la cui inopportunità si fa rilevare al Governo, perché ne assicuri la riconduzione comunque ai limiti propri di un organismo di lavoro interno della struttura dei servizi.

Per ciò che concerne il CESIS, si raccoglie la richiesta di assicurarne un funzionamento più puntuale, e si prende atto della ipotesi avanzata nel corso delle audizioni, secondo cui potrebbe costituire uno schema utilizzabile per la individuazione del cosiddetto « gabinetto di crisi ».

7. — *Struttura e compiti dei servizi: binarietà e criteri distintivi.*

Viene generalmente condivisa, tranne qualche eccezione, l'opportunità di tenere distinti i due servizi di informazione, secondo la legge vigente.

La Commissione condivide questa opinione, senza prendere posizione riguardo ai motivi che si adducono, volta per volta additati nella opportunità di reciproci controlli, o nella produttività della distinzione dei compiti, e nella conseguente specializzazione, o ancora nella miglior tutela della sicurezza democratica.

Assai minor consenso si registra sulla conservazione dell'attuale criterio distintivo, che si suggerisce da alcuni di sostituire con quello discendente dalle funzioni svolte (spionaggio-controspionaggio), e da altri con il ricorso ad aree omogenee di intervento.

Se tutti convengono sul fatto che duplicazioni, o carenze, o interferenze, non sono assolutamente eliminabili in astratto, molti indicano nel puntuale esercizio della direttiva politica di Governo il mezzo per una migliore e progressiva precisazione dei rispettivi ambiti. La Commissione condivide questo rilievo.

È stata segnalata la delicata questione relativa all'intreccio tra attività dei servizi, e attività dei servizi di Stati stranieri, alleati e non. A ciò si aggiunge un'altra importante osservazione, fatta riguardo ai nuovi settori di rischio, concernenti le attività di controinformazione nei campi dell'economia, dell'industria e della scienza, e in quello della penetrazione, corruzione e inquinamento della pubblica amministrazione.

La Commissione consente con le preoccupazioni sottese a questi rilievi, e for-

mula i seguenti punti, che tengono altresì conto di altre questioni ripetutamente discusse nel corso delle audizioni: 1) il Governo assicuri costantemente il Parlamento, ed il Comitato bicamerale in specie, sulla inesistenza di clausole segrete nei patti e trattati internazionali, e di conseguenti misure organizzatorie nelle strutture dei servizi, anche per il superamento definitivo della condizione di minorità che si avverte tuttora, nelle informazioni per la sicurezza disponibili rispetto ad altri Stati; 2) l'aggiornamento delle priorità funzionali nei nuovi campi di rischio proceda alacramente, con l'uso adeguato della direttiva politica e delle fonti regolamentari, ed anche con una più puntuale definizione legislativa dei valori tutelati nella esplicazione della funzione di informazione per la sicurezza.

8. — *Personale dei servizi: A) garanzie operative ed affidabilità.*

Molta attenzione è stata riservata allo status del personale dei servizi.

Sul duplice versante dei diritti (garanzie operative) e dei doveri (affidabilità) sono state avanzate numerose proposte, che rivelano uno stato di usura della legge su tale terreno, indipendentemente dai singoli aspetti presi in considerazione.

Circa le garanzie operative, da varie parti si sollecitano nuove misure per meglio tutelare gli addetti, e soprattutto per evitare che il timore di conseguenze penali freni determinate attività pur vitali per la sicurezza dello Stato.

Ma si è pure avvertita una preoccupazione, altrettanto meritevole di apprezzamento, circa la clausola di impunità giustificata per il fine dell'azione, fuori della classica esimente della legittima difesa, o dell'esercizio di un diritto, che non sono ad essa assimilabili.

La più rigorosa delle proposte fatte è quella che aggiunge, all'articolo 51 del codice penale, una ulteriore e diversa esimente, in virtù della quale, di fronte ad esigenze particolari connesse alla sicurezza dello Stato, non venga represso un

comportamento anche *contra legem*: sarebbe peraltro necessaria una specifica elencazione che preveda comunque restrizioni e controlli, ferma restando l'esigenza che l'azione sia inequivocabilmente diretta all'interesse supremo dello Stato e vi sia rispondenza tra l'illiceità dei comportamenti e le finalità volute. Il giudizio di congruità dovrebbe essere devoluto al Presidente del Consiglio.

Il problema esiste, ed esige una soluzione. Anche coloro che mostrano la maggior sensibilità a preoccupazioni relative al principio di legalità, segnalando l'esimente dell'articolo 51 del codice penale quale mezzo per assicurare l'immunità funzionale minima degli addetti ai servizi, finiscono con l'ammettere la necessità di un intervento del legislatore, perché solo con una interpretazione autentica può attribuirsi all'esimente dell'esercizio di un diritto tale ulteriore contenuto.

La Commissione indica orientativamente tre vincoli per una riforma legislativa su questo punto: 1) la previsione della (nuova) esimente deve essere specifica e non generica, contenere l'obbligo di motivazione dell'atto o comportamento sia sul rapporto strumentale necessario rispetto ai valori protetti, sia sul carattere proporzionale tra i due dati di questo rapporto; 2) non deve esservi lesione del diritto del cittadino; 3) va prescritto un atto autorizzativo dell'autorità politica del Governo, di cui deve darsi sintetica comunicazione al Comitato parlamentare di controllo.

Viene anche aggiunta la richiesta di concedere l'immunità reale nei confronti di provvedimenti giudiziari agli uffici dei servizi: ma a questo dovrebbero bastare le norme vigenti in materia di segreto funzionale dei mezzi e dei documenti dei servizi di informazione.

Riguardo all'affidabilità non sono suggerite nuove norme sostanziali, ma invece si sollecita una precisazione nei comportamenti del Governo circa: *a)* la selezione del personale; *b)* lo scrupolo oggettivo (espellendo ogni considerazione di carattere soggettivo e specialmente quelle

inevitabilmente connesse ai rapporti interpersonali di parentela o di amicizia) nella valutazione dei requisiti, condotta in modo permanente; *c)* la continuità nei rapporti tra l'autorità di Governo e i dirigenti dei servizi.

Ma su questo argomento si devono considerare anche i dati di cui in seguito si tratta.

9. — *B) Professionalità e reclutamento.*

Si segnala un preoccupante *deficit* della professionalità media degli addetti dei servizi, e al riguardo il Governo ha preannunciato la preparazione di misure innovative sullo *status* giuridico e sul trattamento economico per ovviare a ciò.

Non si registrano indicazioni su eventuali innovazioni legislative al riguardo, e la questione più concreta tra quelle emerse concerne il criterio per il reclutamento, che dovrebbe propendere maggiormente per la stabilità e l'appartenenza istituzionale con opportuna fissazione di criteri rotativi, invece della utilizzazione del comando o del distacco, cui si è fatto largamente ricorso.

10. — *C) Lo « scudo » protettivo e la esclusione della qualifica di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria.*

Prevale il consenso sull'opportunità di introdurre il cosiddetto « scudo », protettivo, ossia di concedere al personale addetto ai servizi di informazione per la sicurezza dello Stato le stesse facoltà processuali concesse agli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, senza per questo, tuttavia, tornare ad attribuire ad essi tale qualifica, che si ritiene giustamente sia stata esclusa dalla legge n. 801 del 1977.

La Commissione condivide questa opinione, ma condivide anche la necessità di adottare contemporaneamente altre misure legislative, come: *a)* una diversa regolamentazione del segreto di Stato, accogliendo suggerimenti contenuti nella nota petizione popolare; *b)* temporalizzazione

del segreto sugli archivi ed il materiale di documentazione. In questo quadro, appare utile l'estensione al personale addetto ai servizi della facoltà di non rivelare al magistrato la fonte delle informazioni.

Pure condivisibili sono i suggerimenti di rafforzare il divieto del rapporto operativo tra magistratura e servizi, che non devono mai assumere funzioni proprie della polizia giudiziaria, e di istituire l'obbligo dei giudici di comunicare al Presidente del Consiglio qualsiasi notizia possa interessare la tutela della sicurezza dello Stato.

11. — *La esclusività delle attribuzioni funzionali dei servizi di informazione per la sicurezza.*

Mentre viene ribadita generalmente, e la Commissione condivide questa opinione, l'assoluta necessità che i servizi di informazione per la sicurezza dello Stato non svolgano alcun compito di polizia giudiziaria, si sottolinea la qualificazione sul piano della *intelligence* dell'attività funzionale dei servizi, ed il divieto da parte di qualsiasi altro ufficio o struttura dei pubblici poteri di adempiere in qualsiasi modo a tale attività, mentre a tutti compete di collaborare con i servizi stessi.

Circa il fenomeno della grande criminalità organizzata (mafia, camorra, eccetera), mentre si è sostenuto da alcuni che esso rientra nei fattori di rischio destinati ad essere indagati dai servizi, si è obiettato che ciò può avvenire solo quando il fenomeno stesso assuma la forma di capovolgimento e di svuotamento delle strutture dello Stato.

12. — *Memoria storica degli ordini e delle spese, e controlli su queste ultime. La temporalizzazione del segreto.*

È stato sostenuto che occorra conservare la memoria storica degli ordini impartiti dal potere esecutivo ai servizi, se-

condo una direttiva politica data dal Governo. La Commissione condivide tale avviso, ed anche che dalla direttiva si passi alla prescrizione legislativa. Viene per questo suggerito che, anche a garanzia dell'esecutivo, il principio di pubblicità, dopo un dato tempo, sia esteso alle direttive politiche.

Uguale considerazione va fatta riguardo alla conservazione della memoria storica delle spese riservate, la cui documentazione deve essere corretta e non elusiva.

Viene chiesto da varie parti di consentire al Comitato parlamentare di controllo la conoscenza delle spese riservate, ma resta al riguardo il problema della tutela del segreto, e della sua funzionalità minima essenziale.

Analogamente a ciò che avviene in altre democrazie occidentali, si ritiene generalmente opportuno di temporalizzare il segreto di Stato, salvo la facoltà del Comitato parlamentare di controllo di apprezzare un eventuale prolungamento della segretazione su determinati atti o fatti. La Commissione condivide questa opinione.

13. — *Comitato parlamentare di controllo: poteri ed aspetti generali.*

È stato posto generalmente l'obiettivo, da perseguirsi mediante una riforma legislativa, del rafforzamento dei poteri del comitato di controllo: e la Commissione condivide questo punto di vista.

Riguardo alla sua costituzione sono stati avanzati due suggerimenti, l'uno rivolto ad evitare soluzioni di continuità all'inizio di ciascuna legislatura, e consistente nella introduzione dell'obbligo di costituirlo entro la seconda seduta delle nuove Camere, l'altro mirante ad introdurre limitazioni nell'appartenenza al Comitato, mediante divieto di conferma consecutiva.

Riguardo ai poteri, le soluzioni non appaiono agevoli, per la necessaria conciliazione tra l'estensione di questi poteri e la tutela del segreto.

La materia resta controversa, perché, al di là del generale consenso sull'ampliamento dei poteri del Comitato, non si scorgono misure concrete proposte e condivise, mentre ricorre, all'opposto, la tendenza a precisare quali limiti comunque debbano essere invalicabili anche di fronte all'eventuale ampliamento, e cioè l'identità degli addetti, la destinazione dei fondi riservati, i rapporti con i servizi di altri Stati, e così via.

Ad ogni modo la Commissione ritiene che il Governo, dal cui atteggiamento molto dipende della effettiva esplicazione dei poteri di controllo del Comitato parlamentare, debba tener conto della diffusa insoddisfazione sulla consistenza di tali poteri, e uniformarsi all'opportunità di una compiuta esplicazione di quelli vigenti.

Alcune misure legislative sono tuttavia possibili subito, il cui contenuto non attiene ai poteri del Comitato parlamentare in senso proprio, ma produce importanti effetti indiretti realizzando migliori condizioni per il loro esercizio: la Commissione ne condivide l'opportunità e la urgenza.

Esse sono: *a)* la previsione di una relazione periodica (semestrale) del Comitato parlamentare di controllo alle Camere; *b)* una disciplina degli archivi tale da garantirne la conservazione certa e immune da manipolazioni positive e negative; *c)* un rapporto con i vertici dei servizi diretto e non mediato dall'autorizzazione ministeriale; *d)* la previsione di un parere preventivo, non vincolante, sull'atto di intenzione del Governo per la nomina dei dirigenti dei servizi (secondo lo schema della legge n. 14 del 1978); *e)* l'estensione dei poteri del Comitato sulla banca-dati della polizia di Stato.

Non mancano altre indicazioni, che tuttavia esigono ulteriori approfondimenti, come la proposta di precisare la nozione di « linee essenziali » delle attività e della organizzazione dei servizi e che rientrano nell'oggetto del controllo del Comitato, nonché quella di ammettere al controllo stesso le direttive politiche del Governo in materia di apposizione del

segreto di Stato, le direttive del CIIS, la struttura complessiva dei servizi ed i criteri di ripartizione degli stanziamenti globali.

Queste ultime sono state avanzate dal Governo, che richiede anche la temporalità del segreto dei verbali del Comitato parlamentare.

Riguardo dalla facoltà, che si propone di istituire in favore del Comitato, di convocare i dirigenti dei servizi, senza la necessaria autorizzazione ministeriale, va ricordato che da qualche parte si giunge a chiedere l'ulteriore facoltà del Comitato di sentire in contraddittorio ministri e funzionari per accertare la veridicità di determinate comunicazioni del Governo al Comitato.

14. — *Disciplina generale degli archivi e banche-dati (struttura, contenuto, controllo, coordinamento).*

Circa la struttura ed il contenuto delle banche-dati è stato osservato che debba essere attuata un'automazione integrale, comprendente la memoria storica degli ordini e delle spese, con possibilità di rapida consultazione e adottando, soprattutto, sistemi che impediscano la fuoriuscita di notizie, mediante accorgimenti tecnico-istituzionali. Quanto al controllo da parte del Comitato parlamentare, ad integrazione di ciò che è stato detto in precedenza, occorre attribuire ad esso la possibilità di una reale penetrazione, per campione o sintomatica, nella banca-dati della Polizia, specie per garantire la riservatezza in ordine alla schedatura dei cittadini, nonché l'accertamento e la verifica dei criteri che guidano la formazione dei fascicoli.

La Commissione condivide questi suggerimenti, nel quadro della auspicabile ed urgente riforma dei poteri parlamentari di controllo sulla banca-dati della polizia, ma anche di quella dei servizi, e della disciplina generale che tuteli e regoli la *privacy*.

Si aggiunge, da qualche parte, a sottolineare la delicatezza della materia, il

suggerimento di porre direttamente nelle mani del Presidente del Consiglio la responsabilità dell'archivio.

Il Governo ha manifestato disponibilità positiva sugli aspetti generali delle soluzioni indicate.

15. — *Segreto di Stato: ipotesi di riforma. Temporalità del segreto.*

Si insiste da molte parti sulla necessità di introdurre la previsione legislativa di un termine di tempo per il segreto di Stato, con eventuale facoltà di proroga per determinate fattispecie, da sottoporre alla valutazione del Comitato parlamentare, e con l'eventuale individuazione di fasce differenziate temporali. A ciò viene collegata la massima garanzia realizzabile di trasparenza nell'attività dei servizi, e di efficacia dei controlli parlamentari, nonché di effettiva assunzione di responsabilità politica nella conduzione governativa.

La Commissione concorda su tale opinione.

Seguono indicazioni specifiche, concernenti: *a)* il diffuso richiamo, di cui si è detto, alla petizione popolare per la riforma del segreto di Stato; *b)* l'ipotesi di richiedere un esplicito atto confermativo del segreto, una volta trascorso il termine previsto dalla norma sulla temporalizzazione; *c)* la precisazione delle eventuali responsabilità penali per il caso di opposizione del segreto da parte del funzionario al giudice, a cui non faccia seguito l'atto di opposizione del Presidente del Consiglio.

Infine il Governo ha fatto sapere di richiamarsi al disegno di legge del Governo in carica tra il 1981 ed il 1982 per la riforma del segreto di Stato.

16. — *Note finali.*

La Commissione conclude questa indagine conoscitiva, rilevandone l'opportunità, il carattere impegnato, la piena collaborazione ricevuta dai soggetti interpel-

lati che si sono resi effettivamente disponibili, dagli onorevoli componenti il Comitato parlamentare di controllo alle personalità di Governo, ai funzionari, che hanno rivestito e rivestono cariche istituzionali importanti per il delicato espletamento dei compiti connessi all'attività di informazione per la sicurezza dello Stato.

A tutti essi va il ringraziamento della Commissione, anche per il contributo dato, oltre che per l'apporto di esperienza e di sensibilità, per la creazione del clima sereno ed attento che ha consentito uno svolgimento puntuale e fruttoso della indagine conoscitiva.

Uguale ringraziamento va alla segreteria della Commissione, al servizio delle Commissioni, all'ufficio studi, ed a tutti coloro che, secondo le loro funzioni, hanno collaborato con la consueta alta professionalità, dalle segretarie, agli stenografi, ai commessi.

La Commissione si compiace particolarmente per aver assicurato una ininterrotta e piena pubblicità dei lavori dell'indagine conoscitiva, conformemente ad una direttiva della Presidenza con il conforto dei gruppi della Commissione stessa, augurandosi che l'informazione sia allo stesso modo compiuta e corretta, e tecnicamente capace di fornire ai cittadini notizie puntuali e integre, come è necessario per il controllo sociale sui pubblici poteri, in generale, e specialmente in questa materia tanto delicata quanto vitale.

PIETRO SODDU. Vorrei ribadire quanto ho già affermato, a nome del gruppo della democrazia cristiana, a proposito della relazione finale predisposta dal presidente, che riteniamo in gran parte soddisfacente; non abbiamo, pertanto, alcun motivo per disconoscerne la validità generale. Tuttavia, è stata espressa da più parti, e ribadita questa mattina in sede di ufficio di presidenza, l'esigenza di un affinamento di alcuni punti particolarmente importanti, che corrispondono ai nodi politici fondamentali della nostra indagine e che riguardano essenzialmente il

problema delle garanzie democratiche e del controllo dell'autorità politica sui servizi segreti.

Vi sono, poi, altre questioni che, seppure meno importanti, richiederebbero anch'esse un ulteriore approfondimento. Ci rendiamo conto, allo stesso tempo, dell'esigenza, espressa da tutti i gruppi politici, di concludere rapidamente i nostri lavori. Pertanto, non siamo pregiudizialmente contrari ad un rinvio dell'approvazione del documento finale alla data che era stata fissata questa mattina in sede di ufficio di presidenza; anzi, viste le condizioni in cui siamo costretti a lavorare, la pregheremmo, signor presidente, di rinviare la seduta a quella data.

PRESIDENTE. Vorrei ricordare ai colleghi che non erano presenti alla riunione dell'ufficio di presidenza che si è svolta questa mattina, che in quella sede ci siamo trovati di fronte alla richiesta, avanzata da alcuni colleghi, di aggiornare la seduta della nostra Commissione al 7 gennaio, allo scopo di procedere all'approfondimento di alcuni punti dello schema di documento conclusivo da me predisposto. Tale proposta si inserisce nel quadro di un giudizio sostanzialmente positivo sulla bozza di tale documento.

MICHELE ZOLLA. Signor presidente, vorrei fare una richiesta di chiarimento in relazione all'andamento dei nostri lavori. Mi domando, infatti, se il documento conclusivo della nostra indagine debba rappresentare l'opinione prevalente dei soggetti ascoltati nel corso delle varie audizioni o se, come ritengo più opportuno, esso debba essere rappresentativo di tutte le opinioni emerse dal dibattito e, quindi, dell'opinione prevalente della Commissione.

Se si accoglie quest'ultima ipotesi, si presenta la necessità di una ulteriore discussione sulla bozza di relazione finale, in quanto su di essa si deve accertare in maniera più approfondita l'opinione prevalente della Commissione. Ritengo, quindi, che l'esigenza di un maggiore approfondimento sia *in re ipsa*, non di-

penda, cioè, dalla volontà dei membri della Commissione.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Ritengo che sarebbe opportuno, e chiedo in tal senso uno sforzo e un sacrificio ai colleghi, concludere i nostri lavori in questa seduta, per non trovarci all'inizio del nuovo anno con un lavoro da completare; ricorrono, infatti, tutti i presupposti affinché si possa concludere egregiamente la nostra indagine conoscitiva prima della conclusione dell'anno solare.

LUCIO STRUMENDO. Condivido il giudizio espresso dal presidente circa la necessità di non concludere in modo affrettato un'indagine conoscitiva che ci ha impegnati dal mese di agosto fino ad oggi e che, con il succedersi delle audizioni e dei confronti, ci ha dato modo di formarci opinioni e di fare riflessioni su una materia assai interessante. Le nostre opinioni e le nostre riflessioni sono racchiuse in due documenti predisposti dalla presidenza: la ricognizione delle opinioni espresse per argomento e la bozza di relazione finale. Ritenevamo che il tempo intercorso tra il momento in cui quei documenti ci sono stati consegnati e la seduta odierna potesse essere sufficiente per consentire ai gruppi politici e ai singoli membri della Commissione di esprimere compiutamente le loro valutazioni. Tuttavia, dal momento che è stata espressa da più parti l'esigenza (del tutto giustificabile date le condizioni di lavoro di quest'ultima settimana) di disporre di un ulteriore lasso di tempo per una maggiore riflessione ed un maggiore approfondimento delle tematiche al nostro esame, ritengo che tale esigenza meriti la massima considerazione. In queste circostanze, l'ufficio di presidenza è l'organo più idoneo per valutare sia le esigenze politiche cui prima ho fatto riferimento, sia la necessità di un maggiore approfondimento. Tuttavia, dovendo esprimere un parere sull'attuale situazione, riteniamo che sia opportuno concludere i nostri lavori nel più breve tempo possibile. D'altronde, abbiamo già espresso le nostre

valutazioni sul merito dei problemi che sono alla base della nostra indagine; tali valutazioni sono state accolte anche nel momento in cui il presidente ha proceduto ad un perfezionamento della bozza di relazione finale. Ci riteniamo, pertanto, soddisfatti del lavoro fin qui svolto.

PRESIDENTE. Dal momento che ho potuto constatare una generale concordanza nelle posizioni espresse, ritengo di avanzare una proposta che tenga conto dell'esigenza irrinunciabile di dare a tutti i gruppi politici la possibilità di disporre di un periodo di tempo sufficiente per elaborare le loro valutazioni e fornire i loro contributi. Intendo, però, precisare che sarò sempre fermo nel garantire il rispetto delle norme regolamentari.

Devo ricordare all'onorevole Zolla, il quale ha sollevato la questione, che il terzo comma dell'articolo 144 del regolamento non sarà derogato in nessuna parte, sia nello spirito, sia nella lettera. Recita tale comma: « L'indagine si conclude con l'approvazione di un documento che dia conto dei risultati acquisiti ».

Il documento di cui stiamo discutendo è dunque quello descritto dall'articolo 144; potrà essere o meno condiviso, ed eventualmente, se sarà il caso, essere posto in votazione. Comunque, nel testo devono essere anzitutto rappresentati i problemi e le opinioni manifestati nel corso dell'indagine; a tale rappresentazione possono essere aggiunte, in vista dell'utilizzazione eventuale del documento medesimo, le valutazioni che il proponente suggerisce alla Commissione, e che questa ultima è libera di condividere o meno, circa le scelte da adottare sulle varie questioni.

Il documento sarà dunque posto in votazione nella seduta del 7 gennaio. In quella sede ogni singolo deputato potrà presentare tutti gli emendamenti che riterrà utili oppure (l'onorevole Teodori ne ha già fatto anticipazione questa mattina) un documento alternativo, il quale

sarà votato, in base al regolamento, solo nel caso in cui quello da me presentato non sia accolto; in caso contrario, nessun altro testo potrà essere votato, poiché nell'indagine conoscitiva non è prevista alcuna relazione di minoranza.

MICHELE ZOLLA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Non posso riaprire la discussione su questo punto, dal momento che è stato formulata una richiesta di rinvio.

MICHELE ZOLLA. Desidero sapere se vi sia ancora titolo per intervenire...

PRESIDENTE. Sto dicendo che è stata avanzata dall'onorevole Soddu la richiesta di rinviare la discussione ad una prossima seduta, che questa mattina si è convenuto di fissare alle ore 11 del 7 gennaio del 1988; l'ora tarda è stata scelta per dare modo ai colleghi di intervenire.

MICHELE ZOLLA. Volevo dire che sono pronto ad intervenire anche in questo momento!

PRESIDENTE. Il 7 gennaio svolgeremo la discussione, alla quale parteciperanno tutti i colleghi che vorranno intervenire. Prima del documento, verranno posti in votazione gli eventuali emendamenti che i colleghi riterranno di dover presentare, sempre che il proponente non li faccia propri.

MICHELE ZOLLA. In quella sede preannuncio che solleverò riserve circa l'interpretazione testè fornita.

PRESIDENTE. Fin d'ora le dico che quelle riserve non saranno accolte.

La seduta termina alle 19,30.