

— 442 —

nuti nella Carta costituzionale nei cui confronti quella disciplina appariva in contrasto, sicché pur ammettendosi in prevalenza, il potere per il Governo di dettare misure straordinarie nei casi in cui risultasse minacciata gravemente la compagine nazionale, è stato fra l'altro rilevato che la Costituzione non prevedeva altre ipotesi di deroga all'esercizio della funzione legislativa oltre le leggi delegate ed i decreti legge e che, pertanto, non poteva ritenersi conforme al dettato costituzionale l'esercizio di tale funzione da parte di organi individuali; donde la conseguenza che lo stato di pericolo pubblico avrebbe potuto semmai esser dichiarato soltanto dal Governo con le forme del decreto legge.

Ed in tal senso si esprimeva al dibattimento l'allora ministro dell'interno, il quale formalmente dichiarava che « la emergenza speciale si poteva (può) dichiarare (avere) soltanto con decreto presantato immediatamente alla Camera a norma dell'articolo 77 della « Costituzione » ed ancora, con più specifico riferimento alle misure di emergenza, che « al Ministero dell'interno ritenevano (riteniamo) « caduto in desuetudine l'articolo 215 relativo alle misure da prendere in caso di stato d'assedio, in quanto lo ritenevamo (riteniamo) « in contrasto con la Costituzione, la quale prevede all'articolo 77, « secondo comma, la possibilità di decreti aventi forza di legge per « casi di necessità e di urgenza da presentare immediatamente al Parlamento ». (Cfr. fogli 303-r e 304 del volume dei verbali d'udienza).

Orbene, osserva il tribunale che, mentre non sembra potersi dar ingresso in materia alla « desuetudine » richiamata dall'onorevole Taviani, deve per contro rilevare che gli emendamenti di fatto alla disciplina dello « stato d'assedio » ricordati dal ministro, non incidono minimamente sulla permanenza dell'istituto in costanza della attuale normativa costituzionale, riferendosi essi solo alla competenza degli organi a cui spetterebbe la dichiarazione dello stato d'assedio ed al modo con il quale detta dichiarazione dovrebbe esser fatta.

In particolare, premesso che la « desuetudine » intesa tecnicamente come disapplicazione della legge va ricondotta nell'ambito della consuetudine abrogativa, è sufficiente ricordare, con la più autorevole dottrina, che l'articolo 8 delle disposizioni sull'applicazione delle leggi in generale — la cui efficacia proprio per l'illimitato ambito che gli è stato riconosciuto dal legislatore non può ritenersi ristretta al solo campo del diritto privato, come da taluno osservato per la sua collocazione nelle « preleggi » al codice civile —,

— 443 —

« varrebbe da solo ad escludere la possibilità della consuetudine abrogativa, non potendo la stessa modificare la disciplina risultante da una legge o da un regolamento. Per quanto riguarda la legge, il principio risulta ancor più chiaramente dalla norma secondo la quale "le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori", principio, che già contenuto nell'articolo 2 del codice del 1865, è stato riprodotto nell'articolo 15 delle disposizioni sull'applicazione delle leggi in generale che precedono il codice del 1942 ».

E ciò, a prescindere dalla considerazione che appare almeno difficoltoso ritenere la disapplicazione di una norma dettata non per la disciplina di situazioni o di rapporti ordinari ma per situazioni eccezionali ed estreme, la cui ricorrenza, cioè, è stata prevista dal legislatore al di là ed al di fuori della normalità.

Quindi in tanto l'istituto dello stato d'assedio potrebbe considerarsi fuori dell'attuale ordinamento giuridico, in quanto, a norma del citato articolo 15, ne fosse avvenuta l'abrogazione. Il che non è. Invero la Costituzione repubblicana ha affatto taciuto sullo stato d'assedio, mentre il Parlamento, dopo l'entrata in vigore della Carta fondamentale dello Stato, nella sua ventennale attività, nulla ha ancora disposto in merito, nonostante la presentazione di molteplici disegni di legge d'iniziativa governativa e parlamentare per una nuova disciplina della intera materia della pubblica sicurezza, in considerazione anche delle numerose decisioni della Corte costituzionale che avevano dichiarato la illegittimità costituzionale di non poche disposizioni del testo unico del 1931. Dal che semmai potrebbe desumersi argomento a favore della tuttora persistente efficacia della disciplina dello stato d'assedio, siccome prevista nella suddetta legge.

Non solo, ma come ricordato in un pregevole studio sull'argomento, « per lo stato d'assedio i lavori preparatori della Costituzione non rivelano la stessa precisa volontà di esclusione che ebbe a manifestarsi per i decreti legge. Vero è che durante i lavori della nominata Commissione (II sottocommissione, I sezione) fu approvato un articolo che suonava: "È vietata la dichiarazione dello stato d'assedio ed è altresì vietata ogni altra misura di sospensione totale o parziale delle garanzie regolate dalla presente Costituzione", ma è anche vero che a questo articolo, scomparso prima ancora che venisse alla luce il progetto, ha fatto seguito altro articolo proposto dall'onorevole Crispo per cui "l'esercizio dei diritti di libertà può essere limitato o sospeso per necessità di difesa determinate dal tempo e dallo stato di guerra, nonché per motivi di ordine pub-

— 444 —

« blico durante lo stato d'assedio. Nei casi suddetti le Camere, anche
« se sciolte saranno immediatamente convocate per ratificare o respin-
« gere la proclamazione dello stato d'assedio e i provvedimenti re-
« lativi". La storia di quest'ultimo articolo, sull'indole del quale si
« dichiarò d'accordo, a nome della Commissione, l'onorevole Tupini,
« ripete un po' la storia del difetto di coordinamento fra le diverse
« parti della Costituzione, perché la discussione della proposta fu
« rinviata da un titolo all'altro ed alla fine mancò per dimenticanza.
« Eppure — non si è mancato di rilevare — ad ogni annunzio di
« questa proposta non vi furono contestazioni di sorta, onde la fon-
« data illazione che, nell'assenso di tutti coloro che ne hanno parlato
« e nel silenzio di tutti gli altri, la possibilità di sospensioni tempo-
« ranee, in caso di guerra, dell'esercizio dei diritti di libertà può rite-
« nersi costituzionalmente autorizzata, ancorché non espressamente
« prevista dalla Costituzione » (Cfr. *Giustizia Penale*, 1951, 332 e segg.).

Quindi nessuna abrogazione espressa della disciplina dello stato d'assedio, ma neppure nessuna abrogazione tacita, malgrado la prevista sostituzione dell'organo competente a provvedere in ordine allo stato di guerra interna (o stato d'assedio rinforzato che dir si voglia) ed allo stato di pericolo pubblico. Bisognerebbe infatti, come esattamente osservato in dottrina, per ritenere l'abrogazione tacita secondo l'articolo 15 delle preleggi, che la Costituzione disciplinasse l'intera materia già regolata dal titolo IX del vigente testo unico della legge di pubblica sicurezza, e questo non si è di certo verificato, oppure che vi fosse integrale incompatibilità tra le nuove disposizioni costituzionali e le precedenti del testo unico della legge di pubblica sicurezza, mentre l'incompatibilità o forse meglio la mancanza di coordinamento con dette disposizioni, è semmai ravvisabile limitatamente all'organo competente a provvedere ed alla sospensione dell'esercizio del diritto di libertà, ma non per quel che concerne il provvedimento, che la Costituzione non esclude affatto.

Incompatibilità, che, peraltro, erano state risolte e superate nel disegno di legge governativo ultimamente proposto al Parlamento con riferimento rispettivamente all'articolo 77, secondo comma, ed all'articolo 13, terzo comma, della Carta costituzionale, mercè l'introduzione della garanzia legislativa, da un lato, e di quella giurisdizionale, dall'altro, rispetto alla iniziativa del Governo in materia di stato di pericolo pubblico.

Nella parte introduttiva della relazione al disegno di legge presentato dal ministro dell'interno di concerto col ministro di grazia

— 445 —

e giustizia, è dato infatti cogliere già un esplicito riferimento alla esigenza di non escludere dall'ordinamento giuridico l'istituto, laddove si precisava che l'attività di prevenzione, di cui si sottolineava la maggiore efficacia rispetto a quella di repressione « non si poteva « (può) negare e comprimere senza disarmare la società che si voleva « (vuol) per contro difendere e tutelare ». « Quello che sommamente « importa », si soggiungeva, « è assicurare questo bene individuale e « sociale, anche se esso dovesse comportare, per il bene comune, in « determinate contingenze limitazione alle attività umane e, nei casi « più gravi ed espressamente previsti dalla legge, la coercizione e « anche la temporanea restrizione della libertà non oltre i limiti « previsti dall'articolo 13 della Costituzione ». (Cfr. relazione citata, pagina 4).

Ed ancora, dopo la premessa che « la prima e fondamentale pre- « occupazione doveva essere e fu quella del completo adeguamento « del testo unico ai principi sanciti dalla Costituzione », si precisava nella relazione, a commento ed illustrazione degli articoli 64 e 65 del disegno di legge sostitutivi rispettivamente degli articoli 214 e 215 del testo unico della legge di pubblica sicurezza, che « le norme che « concernono lo stato di pericolo e che non debbono essere interpre- « tate come la stabilizzazione di un poliziesco "stato d'assedio", ma la « cui necessità si è purtroppo evidenziata in occasione di recenti « eventi catastrofici, nel nuovo testo di legge sono regolate:

« quanto alla dichiarazione, dalla procedura del decreto-legge « (articolo 77, secondo comma, della Costituzione);

« — quanto alla dichiarazione, dalla procedura del decreto-legge « avviene nella disciplina di carattere generale prevista, per le com- « petenze rimesse agli organi del potere esecutivo, dall'articolo 13 « del terzo comma della Costituzione.

« — Vi è dunque il controllo del Parlamento per quel che con- « cerne la dichiarazione di stato di pubblico pericolo.

« — Vi è quella del magistrato per quanto riguarda i provvedi- « menti di emergenza presi in sede di esecuzione » (Cfr. relazione ci- « tata, pagg. 10 e 16).

Concetti questi, ancor più compiutamente espressi nel discorso tenuto al Senato della Repubblica nella seduta del 12 luglio 1966 dal ministro dell'interno, presentatore del disegno di legge, il quale ad illustrazione degli articoli 64 e 65 testualmente dichiarava che « gli « articoli in questione sostituiscono integralmente gli articoli 214 e

— 446 —

« 215 del vigente testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e riflette un settore estremamente delicato: lo stato di pericolo pubblico ».

« L'articolo 64 del disegno di legge », precisava il ministro, « prevede nei casi straordinari di necessità e di urgenza il ricorso alla procedura del decreto-legge ai sensi dell'articolo 77, comma secondo, della Costituzione per dichiarare un siffatto stato.

« Per quel che concerne i mezzi per fronteggiare le conseguenti situazioni di pericolo — continuava l'oratore — non si è mancato di circondare di idonee garanzie i necessari poteri attribuiti alle competenti autorità amministrative, stabilendo con l'articolo 65 che i relativi provvedimenti possono essere emanati limitatamente alle materie attinenti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e con le più ampie garanzie a tutela dei singoli.

« Nella formulazione dell'articolo si è tenuto altresì conto dei dibattiti parlamentari che sono già intervenuti in materia e dell'indirizzo accolto dalla Commissione affari interni della Camera, inquadrando i provvedimenti di cui trattasi nella disciplina, di carattere generale, prevista per le competenze rimesse agli organi del potere esecutivo, in caso di urgenza, dall'articolo 13, terzo comma, della Costituzione.

« Sulla base di precisi precetti costituzionali », concludeva il ministro, « il disegno di legge prevede infine l'abrogazione degli articoli 217, 218 e 219, concernenti la dichiarazione dello stato di guerra disciplinato, come si è detto, direttamente dall'articolo 78 della Costituzione » (Cfr. pag. 13 discorso citato).

Dal che consegue che, pur nella nuova normativa proposta — approvata nella seduta del 27 giugno 1967 dal Senato, che peraltro limitava la dichiarazione di stato di pericolo pubblico ai soli casi di necessità e di urgenza determinate da gravi calamità naturali e non approvata dalla Camera dei deputati per la sopravvenuta fine della legislatura — venivano fatti salvi i principi della prevenzione e dell'eventuale coercizione diretta, seppure nella previsione della norma costituzionale, sicché fondamentale poteva al dibattimento dichiarare l'allora ministro dell'interno che le istruzioni contenute nei piani di emergenza erano state a suo tempo stilate nella rigorosa osservanza delle leggi e della Costituzione.

Sopravvivenza dell'istituto, di cui è conferma anche nella relazione di minoranza della I Commissione permanente del Senato della Repubblica sui disegni di legge presentati al Parlamento per la

— 447 —

nuova normativa della pubblica sicurezza, laddove, a critica degli articoli 64 e 65 di quello governativo, veniva rilevato che « il tema « della sospensione delle garanzie costituzionali tornava con l'istituto « dello stato di pericolo pubblico che veniva mantenuto, sia pure « con una disciplina diversa, da quella prevista dal testo unico fa- « scista ». (Cfr. relazione citata, pag. 12).

Quindi, possibilità di elaborazione di "piani di polizia che, in aderenza alla legislazione tuttora vigente", seppur emendata di fatto in ordine alle competenze al fine del necessario coordinamento con i principi costituzionali, prendessero nella debita considerazione le possibili situazioni di più grave emergenza per la sicurezza della collettività e delle istituzioni dello Stato nell'assolvimento della tipica e fondamentale funzione della prevenzione.

Attività di prevenzione, al cui esercizio non risulta estraneo il S.I.F.A.R. che anzi, seppur sotto diverso profilo, trova ragione della sua esistenza proprio nell'imprescindibile necessità di garantire la sicurezza interna ed internazionale dello Stato.

Nella relazione della Commissione d'inchiesta presieduta dal generale Beolchini, gli inquirenti, attesa la necessità di definire le competenze del servizio al fine di accertare se dalle stesse si fosse realmente ed in che misura trasmodato, dopo aver precisato che il S.I.F.A.R., nel settore dell'ufficio difesa "D" per quanto riguardava la sezione « polizia militare e sicurezza ed in particolare il controspionaggio » era « un organo di polizia che per la singolarità dei compiti ad esso attribuiti fruiva di una libertà d'iniziativa e di azione « che non aveva riscontro negli altri campi dell'amministrazione » (Cfr. foglio 453/V) e che lo stesso « dovendo provvedere ad un'azione « eminentemente preventiva per garantire la sicurezza dello Stato « aveva (ha) compiti più vasti e multiformi di quelli repressivi della « delinquenza della polizia ordinaria » (Cfr. foglio 453-bis f. X), rilevava che « l'azione di polizia del S.I.F.A.R., come ogni azione di polizia dello Stato democratico, doveva (deve) trovare una essenziale « garanzia di legittimità, nel fine che la giustificava e, cioè, nella specie, nel fine della sicurezza dello Stato ». (Cfr. foglio 453-bis XVI).

E più specificamente, quanto ai compiti di sicurezza e polizia militare dell'ufficio difesa, rilevava ancora la Commissione che « si era « (è) resa conto della pratica impossibilità di poter tassativamente « delimitare con precisione e certezza i compiti e le attribuzioni nei « due settori così complessi e delicati come quelli della sicurezza « interna e della polizia militare seppur era (è) evidente che per

— 448 —

« svolgere un'attiva ed efficace azione di difesa contro lo spionaggio e contro i sovvertitori clandestini delle istituzioni nazionali, occorrevano dei mezzi adeguati e modernamente attrezzati, da usare con « modalità e procedimenti consoni ai fini da raggiungere e alle caratteristiche e possibilità degli avversari », in quanto « le norme in vigore erano incomplete ed imprecise, anche perché risentivano delle « difficoltà insite nel periodo di transizione del dopoguerra, sia nel campo politico, sia in quello militare ».

Ma che, ciò non pertanto, « nello stesso ambito del S.I.F.A.R., « nel definire i compiti e le attribuzioni dei vari organi e uffici, erano « stati bene individuati i fini istituzionali del servizio » (Cfr. foglio 453-bis XXVI), sostanzialmente riconducibili nella scoperta, attraverso la ricerca di notizie o le indagini sulle persone, e nella prevenzione di qualsiasi attività pericolosa per la sicurezza nazionale.

Fini istituzionali, con più precisione definiti nel decreto di non doversi iniziare l'azione penale emesso dal giudice istruttore del tribunale di Roma in data 1^a dicembre 1967, laddove si affermava che « i compiti fondamentali del servizio informazioni, tradizionalmente, « individuati nell'accertamento e nella valutazione delle notizie di « carattere militare e politico-militare relative a Stati stranieri nonché « nella difesa da ogni attività diretta contro il segreto della sicurezza, « della difesa e del potenziale difensivo del nostro Stato, erano (sono) « attualmente sintetizzati in una corrispondente formula legislativa « che comprendeva (comprende) la tutela del segreto militare e di « ogni altra attività di interesse nazionale per la sicurezza e per la « difesa del paese nonché nella prevenzione di ogni azione dannosa « al potenziale difensivo dello stesso.

« Il ministro della difesa onorevole Roberto Tremelloni », continuava il magistrato istruttore, « aveva (ha) assicurato nel corso della « discussione parlamentare (vedi resoconto stenografico, 552^a seduta « del Senato, 31 gennaio 1967, pagg. 29917 e 29918) che la struttura « organizzativa dell'ente si articolava in vista della realizzazione dei « suoi compiti: "Il servizio si divide in uffici e sezioni, retti da vice « capi servizi, che riguardano i vari aspetti ed i vari settori dell' « azione di informazione e controspionaggio" ed aveva (ha) conseguentemente definito il servizio informazioni "un organo di polizia « militare, diretto da militari, formato da militari, con oggetto militare" (vedi resoconto stenografico, 669^a seduta Camera dei deputati, 3 maggio 1967, pag. 34136).

« Detto organo, fin dal periodo prebellico, era (è) posto sotto la « soprintendenza del capo di stato maggiore della difesa per la parte

— 449 —

« tecnico-militare informativa e sotto il controllo del ministro della
« difesa per la parte organizzativa, disciplinare ed amministrativa
« e per il suo funzionamento in genere.

« I compiti assegnati al servizio informazioni — si precisava
« ancora nel decreto di archiviazione — trovavano (trovano) pun-
« tuale riscontro nella legge, la quale individuando le situazioni rile-
« vanti nel campo del segreto militare, della sicurezza e della difesa
« dello Stato nonché del potenziale difensivo di quest'ultimo, segnava
« (segna) i fini che il servizio stesso doveva (deve) perseguire e circo-
« scriveva (circoscrive) i limiti della sua attività.

« Ogni ragione di equivoco ed incertezza non aveva (ha) — a
« giudizio dell'istruttore — motivo di sussistere a proposito dei fini
« e dei limiti, ai quali si era (è) fatto cenno, ove ci si fosse riferiti
« (riferisca), essenzialmente, alle disposizioni contenute nel codice pe-
« nale (delitti contro la personalità dello Stato, nonché norme che
« prevedono le denunce dei predetti delitti, delitto contro la invio-
« labilità dei segreti, il reato sussidiario di cui all'articolo 682) e nel
« codice di procedura penale, nel codice militare di pace e di guerra
« (reati contro la fedeltà e la difesa militare; reati contro il servizio
« militare anche in guerra; reati di istigazione a delinquere) e nel
« codice di procedura penale militare; nel regolamento di disciplina;
« nel regolamento generale per l'arma dei carabinieri; nella legge
« 2 giugno 1930 n. 1139 e nei regi decreti 28 settembre 1934 n. 1728
« e 11 luglio 1941, n. 1161 (norme relative alla produzione cartografica;
« alle notizie militari di cui è vietata la divulgazione ed alla tutela
« militare); nelle leggi 10 novembre 1954 n. 1226 e 30 novembre 1955
« n. 1335 e 1338; nel testo unico 24 settembre 1931 n. 1256 (promulga-
« zione e pubblicazione di leggi e decreti); nel regio decreto 8 luglio
« 1938 n. 1415 con gli allegati A (legge di guerra) e B (legge di neutra-
« lità; nella legge 13 dicembre 1928 n. 3086, modificata con la legge 4
« gennaio 1933 n. 28 e con la legge 3 maggio 1956, n. 511, nel regola-
« mento 30 dicembre 1929 n. 2290, modificato con regio decreto 5 set-
« tembre 1938 n. 1498 (relativi ai colombi viaggiatori nelle correlazioni
« con le disposizioni concernenti la difesa dello Stato), ed in alcune di-
« sposizioni speciali in materia di segreto (legge 14 ottobre 1957
« n. 1203), di potestà della autorità militare di disporre demolizioni
« nelle zone di frontiera, di radiocomunicazioni, di navigazione aerea ».

E, concludeva sull'argomento il giudice istruttore che « non v'era
« (è) dubbio che per la realizzazione dei suoi fini istituzionali, il
« servizio informazioni godesse (goda) di una discrezionalità più

— 450 —

« ampia di quella ordinariamente prevista nell'esercizio di altre e
« diverse potestà amministrative, giacché esso doveva (deve) far fronte
« nelle forme più spedite e varie alle mutevoli vicende che si potevano
« (possono) prospettare in relazione alla tutela del segreto militare,
« della sicurezza e difesa del paese, del potenziale difensivo di questo
« ultimo » (Cfr. foglio 453 *bis*/XXXVI-XXXIX).

Quindi, compiti amplissimi e di estrema delicatezza e difficoltà; compiti per cui assolvimento andava ovviamente riconosciuta una ampia discrezionalità all'organo preposto, sicché la sua azione, per conseguire risultati concretamente efficaci, doveva essere caratterizzata, da un verso, dalla tempestività e dall'ampiezza della previsione delle situazioni di pericolo e, dall'altro, dall'adeguatezza degli interventi predisposti per prevenirle e neutralizzarle.

« La sezione », dichiarava infatti il tenente colonnello Bianchi, riferendosi espressamente al così detto ufficio "D", « aveva il compito di prevenire, combattere e reprimere ogni azione di spionaggio, sabotaggio e eversione compiuta da cittadini italiani e stranieri, isolatamente o associati in più persone.

« Con riferimento a tali compiti — meglio chiariva il teste — « la sezione doveva occuparsi sia delle attività in atto, sia di quelle « dormienti o potenziali » (Cfr. foglio 284-*r* del volume dei verbali « d'udienza).

Discrezionalità, da riguardarsi comunque nei limiti della legalità, peraltro deducibili — come osservato esattamente dalla Commissione d'inchiesta presieduta dal generale Beolchini — dai « principi dell'ordinamento, proprio dello Stato di diritto » e non da specifiche disposizioni di legge, non sussistendo alcuna disciplina normativa del servizio informazioni delle cui funzioni, pure genericamente indicate — tanto che il giudice istruttore del tribunale di Roma aveva dovuto ricercarne i riscontri in una miriade di disposizioni prive di alcun coordinamento fra di loro — v'è indicazione solo nell'articolo 2 lettera g) del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1477, sull'ordinamento dello stato maggiore della difesa e degli stati maggiori dell'esercito, della marina e dell'aeronautica in tempo di pace, a proposito della « attribuzione » del capo di stato maggiore della difesa « nel campo interforza » (l'articolo 2, lettera g) cit. dispone: « soprintende al servizio « unificato di informazioni delle forze armate il quale provvede, a « mezzo dei propri reparti, uffici e unità ai compiti informativi di « tutela del segreto militare e di ogni altra attività d'interesse na-

— 451 —

« zionale per la sicurezza e la difesa del paese, attuando anche la « opera intesa a prevenire azione dannosa al potenziale difensivo « del paese »).

Norma quest'ultima che comunque disciplina, come esattamente osservato dal giudice istruttore, con una certa sistematicità quelli che sono sempre stati considerati i compiti proprio del servizio informazioni, sostanzialmente riconducibili — come per la « polizia » in genere — nell'attività di previsione e di prevenzione della sicurezza pubblica, seppure riguardata sotto il particolare profilo della capacità di difesa militare dello Stato.

« Il compito fondamentale del S.I.F.A.R. », chiariva infatti l'allora ministro della difesa, onorevole Andreotti, « è la tutela della « sicurezza militare intesa non solo in senso ristretto e cioè di tutela « del segreto militare, dei rapporti politico-militari con le alleanze, « ecc., ma anche nel senso più ampio di controspionaggio e cioè di « attività tesa a prevenire i danni che potrebbero incidere sul po- « tenziale bellico della nazione; potenziale che va riguardato anche « sotto vari aspetti non ultimo quello della struttura economico- « produttiva del paese. Preciso però — dichiarava il teste — che « quest'opera di prevenzione riguarda la garanzia da possibili opere « di sabotaggio ».

E dopo aver parlato della struttura organizzativa e del funzionamento del servizio, precisava ancora l'onorevole Andreotti che « il « S.I.F.A.R. non era solo una branca del Ministero della difesa, ma « per consuetudine e norme aveva (ha) altri compiti e diretti rap- « porti con altre cariche dello Stato.

« Ricordo ad esempio », precisava il ministro, « che a norma del « trattato sulla alleanza atlantica, il Presidente del Consiglio dei mi- « nistri, a cui compete l'obbligo di garantire la segretezza e la si- « curezza degli organismi dell'alleanza in Italia, dopo aver affidato « inizialmente detti compiti per la loro attuazione pratica all'arma « dei carabinieri, come autorità nazionale di sicurezza atlantica, suc- « cessivamente aveva demandato (demandò) tali compiti al capo del « S.I.F.A.R. e ciò nel 1951 o 1952.

« Nel febbraio 1959, quando presi le consegne del Ministero della « difesa » — dichiarava ancora l'onorevole Andreotti nel corso della sua deposizione — « fra i diversi compiti dei vari organi del Mini- « stero, mi erano state (vennero) illustrati con ampiezza quelli del « S.I.F.A.R. in ordine alla sicurezza militare.

— 452 —

« Ricordo che essendo un periodo di particolare tensione internazionale, a seguito della crisi di Berlino, ci si era fermati (fermò) in particolare sulle funzioni del servizio, concernenti fra l'altro, l'assunzione di dati relativi a persone che erano specialiste di sabotaggio militare, cioè di individui che avevano frequentato scuole di sabotaggio o di lotta civile all'estero o anche in Italia eventualmente. In tale periodo era noto che tali scuole venivano tenute in alcuni paesi dell'est europeo.

« Inoltre venivano considerati, ad esempio, con particolare attenzione, sempre ai fini suddetti, le persone che avevano militato nella legione straniera o che avevano frequentato corsi di altra natura, che più tardi si sarebbero chiamati di tipo O.A.S., le quali avevano una specifica preparazione in materia di sabotaggio e che dovevano essere conosciute per evitare che fossero ad esse affidati, nell'ambito delle forze armate, compiti incompatibili con tale preparazione.

« Andava (va) inoltre segnalata — soggiungeva il ministro — l'opportunità della conoscenza da parte dell'autorità delle persone in grado di svolgere attività di sabotaggio al fine dell'adozione di misure di vigilanza e di prevenzione anche per il caso eccezionale di stati di emergenza bellica in genere ». (Cfr. fogli 306-307-r del volume dei verbali d'udienza).

Ed analogamente, il generale Rossi, nel 1964 capo di stato maggiore della difesa, il quale, pur escludendo, a norma della legge 21 aprile 1958 n. 955, che fra le attribuzioni di detto organo rientrassero quelle concernenti i « compiti di polizia » del S.I.F.A.R., chiariva che in detta locuzione andavano ricompresi « tutti quei compiti di sorveglianza e di controllo di persone che potevano (possono) essere potenzialmente pericolose nei confronti dello Stato » e che « quando si trattava (tratta) della difesa dello Stato, il problema non andava visto ed inteso in senso strettamente e tecnicamente militare ma, al livello del capo di stato maggiore della difesa, doveva essere (va) riguardato sotto molteplici aspetti, concernenti tutti i fattori che concorrevano (concorrono) a formare il potenziale bellico del Paese, quali il fattore economico, industriale, sociale, politico, delle materie prime, della mano d'opera ed altri. Problema che — aggiungeva il generale Rossi — andava poi inserito in un ambito più vasto, con riferimento a quelle che avrebbero potuto essere alleanze o contrasti con altri paesi ». (Cfr. fogli 278 e 279 citati).

— 453 —

Funzioni, quindi, quelle del S.I.F.A.R. che pur preordinate per finalità tipicamente militari, non avrebbero potuto — quanto al loro esercizio — esser circoscritte in ambito strettamente militare, come confermato anche dal generale Allavena, il quale, dopo aver ricordato per quel che concerneva la « eversione » che « l'insorgenza del « pericolo per la sicurezza del paese si verificava spesso al di là « della frontiera, eppertanto l'unico organo che potesse (possa) agire « in tal sede era il servizio informazioni », precisava che l'attività di spionaggio e di controspionaggio, oggi, era svolta anche in ambienti non militari e da persone non militari, per cui il S.I.F.A.R. nell'ambito delle norme regolamentari sue proprie, « poteva e doveva (può « e deve) coprirne l'area in corrispondenza, con autonoma iniziativa « a tutela del segreto militare e per la sicurezza dello Stato ». (Cfr. fogli 280-r, 281-r del volume dei verbali d'udienza).

Sicché, possibilità di interferenze nell'esercizio delle funzioni del S.I.F.A.R. e della polizia di sicurezza e conseguentemente difficoltà di tracciare una linea di demarcazione netta fra le sfere di competenza dei due organismi preposti alla tutela della sicurezza pubblica, in considerazione anche del fatto che negli Stati moderni la difesa militare del Paese investe molteplici aspetti delle attività dei singoli e della collettività, quale ad esempio quella industriale, della ricerca scientifica, del commercio internazionale, degli approvvigionamenti, che vanno così riguardati sotto la duplice prospettiva militare e civile, per cui entrambi gli organismi di polizia vengono ad essere contemporaneamente interessati ad esse, sia sotto il profilo dell'informazione che sotto quello della prevenzione.

Il che può comportare, ad esempio, in sede informativa che delle persone possano essere ritenute pericolose e dal punto di vista militare e da quello della sicurezza e dell'ordine pubblico e, come tali, iscritte nelle rubriche o negli schedari tenuti dai rispettivi organismi, fra i quali, proprio per la coincidenza d'interessi che viene talvolta a verificarsi, possono ed anzi devono instaurarsi fattive forme di collaborazione.

« Per quanto riguardava (riguarda) la competenza in ordine al « rilevamento dei dati concernenti le persone pericolose, compresi « anche i terroristi », dichiarava infatti l'allora ministro dell'interno onorevole Taviani, « vi era (è) la piena collaborazione tra la polizia militare (S.I.F.A.R. ed arma dei carabinieri) e la pubblica « sicurezza » (Cfr. fogli 304-r e 305 del volume dei verbali d'udienza); cooperazione, in genere, di cui c'è cenno anche nella deposizione del

— 454 —

generale Allavena, il quale, a proposito dell'attività di « eversione » e della specifica ed esclusiva competenza in materia del S.I.F.A.R., precisava che « ciò non significa che il servizio stesso non possa (possa) avvalersi per sue determinate esigenze anche di « altri organi di polizia » (Cfr. foglio 280-r del volume dei verbali di udienza), così chiaramente riferendosi, non ai soli mezzi a disposizione di quegli organismi, ma anche alle cognizioni acquisite ed alle informazioni raccolte in determinate materie o settori di comune interesse.

Ed analogamente, in sede preventiva, può verificarsi che misure o piani studiati o predisposti dalla polizia militare nell'ambito della propria competenza interessino persone, attività o situazioni che già siano state considerate dalla polizia di sicurezza in misure o piani messi a punto nell'esercizio delle proprie funzioni, per quella possibile coincidenza di interessi nei confronti di un determinato settore o di una certa attività che può riguardare da vicino la sicurezza militare o non militare dello Stato.

Il che appare tanto più evidente, sol che si consideri che le persone pericolose da un punto di vista militare — sistematicamente distinte dal generale Allavena in spie, sabotatori ed eversori — agiscono non infrequentemente, come è dato di comune esperienza, in concomitanza con gravi turbative dell'ordine pubblico ed in particolari situazioni che richiedono la dichiarazione dello stato di pericolo pubblico e che offrono l'occasione perché uno stesso bene, che interessa sotto molteplici punti di vista, possa esser posto in pericolo o subisca pregiudizio da persone considerate pericolose, sotto profili diversi, per la sicurezza dello Stato.

Dal che consegue che, nella diuturna lotta, il servizio di informazioni non può prescindere, per la tempestiva predisposizione dei mezzi di difesa, dal considerare e dal seguire con scrupolosa attenzione ogni situazione che appaia suscettibile di sviluppi che possano comunque interessare la sicurezza dello Stato e conseguentemente di avvalersi, o meglio, di coordinare la sua azione con gli organi preposti alla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico specie con riferimento alle eventualità previste dagli articoli 214 e 217 del tuttora vigente testo unico della legge di pubblica sicurezza.

E così il colonnello Dalla Chiesa, nell'escludere la messa a punto di un piano globale di concentramento delle persone elencate nelle liste trasmesse dal S.I.F.A.R., che in quanto spie, sabotatori ed eversori evidenziavano la natura propriamente militare dell'interesse che

— 455 —

si intendeva tutelare, formalmente dichiarava che « l'eventuale piano « globale doveva tener conto dei normali piani già esistenti, concetti con l'autorità di pubblica sicurezza per i casi di grave perturbamento di ordine pubblico » (Cfr. foglio 299 del volume dei verbali d'udienza), così confermando la sussistente e necessariamente avvertita esigenza di coordinamento di piani e di misure.

Funzioni di polizia militare, nell'ampia accezione sopraindicata, per il cui esercizio il S.I.F.A.R. può avvalersi, come già ricordato, della collaborazione di altri organi di polizia, essenzialmente dell'arma dei carabinieri, fra le cui competenze, molteplici e complesse, rientra indiscutibilmente quella della tutela della sicurezza militare dello Stato.

Dispone infatti l'articolo 127 (capitolo XIV, compiti militari dell'Arma - sezione I. polizia militare) del regolamento generale per l'arma dei carabinieri, che « organo del servizio di "polizia militare propriamente detta" è l'arma dei carabinieri che esplica azione « esclusivamente preventiva, nella sua organizzazione territoriale ed « in quelle dei comandi carabinieri presso le forze armate.

« I comandi territoriali retti da ufficiali, nel caso di sospetti o « nel constatare atti di spionaggio, da chiunque determinati o commessi o venendone comunque a conoscenza, devono subito informare il più vicino organo esclusivamente competente in materia « per gli ulteriori incombenti ».

Quindi, preciso dovere di collaborazione normativamente riconosciuto, che pone l'Arma in stretto rapporto di subordinazione funzionale con il servizio informazioni che, primariamente, è preposto alla polizia militare. E così il generale de Lorenzo, rifacendosi alla richiesta avanzata dal capo del servizio informazioni alla fine di giugno del 1964, testualmente dichiarava che « per disposizione di « legge, il S.I.F.A.R. è organo direttivo di polizia militare e l'arma « dei carabinieri, a tutti i livelli, è organo esecutivo di polizia militare, perciò il S.I.F.A.R. ben poteva (può) dare, sia al livello periferico sia al livello del comando generale, ordini di tal fatto » (Cfr. foglio 142-*r* del volume dei verbali d'udienza) ed ancora, che la richiesta avanzata dal generale Viggiani « era una richiesta formale e, « poiché nel campo informativo, egli poteva dare ordini, il suo invito era un ordine pur essendo egli un suo inferiore di grado « (a me) ». (Cfr. foglio 143 del volume dei verbali d'udienza).

Affermazioni le precedenti, puntualmente riscontrate da quanto il generale Allavena ebbe a dichiarare in proposito nel corso della sua deposizione, assumendo che « non credeva di violare il segreto

— 456 —

« militare nel confermare che in base alle disposizioni segrete, a cui
« aveva sopra accennato, il S.I.F.A.R. era (è) indicato come organo
« centrale superiore, se non andava errato, di polizia militare e l'arma
« dei carabinieri territoriale, sempre se non andava errato, era (è)
« indicata come organo esecutivo principale di polizia militare ». Perciò il S.I.F.A.R. « poteva dare direttive all'arma territoriale » con ciò intendendosi « la richiesta di collaborazione dell'arma territoriale « in relazione all'attuazione dei compiti del S.I.F.A.R. ». (Cfr. fogli 280-r e 281 del volume dei verbali d'udienza).

Come pure il colonnello Mingarelli, il quale a sua volta, precisava che « in base a norme regolamentari inequivocabili l'arma dei « carabinieri è organo di collaborazione del servizio di controspionaggio ed organo esecutivo di polizia militare » (Cfr. foglio 331 del volume dei verbali d'udienza), ed il colonnello Dalla Chiesa, il quale, assumeva che in sede divisionale « non si erano preoccupati (non « ci preoccupammo) né era loro balenata (ci balenò) la necessità di « informare l'autorità di pubblica sicurezza di quanto sopra precisato e ciò perché gli elenchi provenivano dal S.I.F.A.R., di cui loro « (noi) arma territoriale, erano (siamo) gli organi esecutivi principali di polizia militare, mentre l'autorità di pubblica sicurezza era « (è) organo esecutivo ausiliario » (Cfr. fogli 299 e 299-r del volume dei verbali d'udienza).

Ed ancora il generale Celi che, pur dichiarando di ignorare se la pubblica sicurezza fosse a conoscenza delle liste predisposte dal S.I.F.A.R., riaffermava il principio che « loro (noi) dell'arma territoriale avevano il dovere di collaborare col S.I.F.A.R., essendo questo « organo a difesa delle forze armate » (Cfr. foglio 251-r del volume dei verbali d'udienza).

Attività di collaborazione nel settore della polizia militare, di cui v'è implicito riferimento anche nell'articolo I del regolamento organico per l'Arma, laddove è prescritto che i carabinieri « attengono inoltre presso l'esercito e le altre forze armate al disimpegno « di quei servizi di cui sono più particolarmente incaricati ». Il che non toglie per l'Arma, il dovere, di collaborare con l'autorità civile di polizia alle cui dipendenze infatti essa è posta, a norma dell'articolo 51 (ex 54) del regolamento organico « per quanto ha tratto al « servizio d'istituto d'ordine e di sicurezza pubblica », meglio definito nell'articolo 2 dello stesso regolamento.

Quindi, partecipazione alla funzione di polizia riguardata sotto il duplice profilo militare e civile dell'Arma, posta rispettivamente

— 457 —

alle dipendenze del Ministero della difesa (articolo 50, — ex 53 — del regolamento organico) e per esso attraverso un più stretto rapporto funzionale del S.I.F.A.R., e del Ministero dell'interno (articolo 51 citato); partecipazione da intendersi peraltro non in senso strettamente passivo, potendo l'Arma attivamente cooperare, nell'ambito delle proprie competenze civili e militari alla messa a punto delle diverse predisposizioni, siccome ricordato in proposito dal generale Cento: « Rientra negli autonomi poteri dell'Arma — dichiara infatti il teste — predisporre studi, piani o misure in relazione a potenziali turbative dell'ordine pubblico.

« Naturalmente, in fase di attuazione di detti piani occorre il « coordinamento — o meglio "l'ordine" — con l'autorità di pubblica sicurezza ». (Cfr. foglio 276 del volume dei verbali d'udienza).

Ed analogamente il generale Celi il quale faceva rilevare « che il concerto con detta autorità riguardava solo l'esecuzione di piani, oppure la predisposizione di piani così detti di emergenza. Ciò non significava — precisava comunque il Celi — che l'Arma non potesse (possa) predisporre autonomamente piani per l'ordine pubblico, salvo però in caso di attuazione, l'obbligo di informare l'autorità di pubblica sicurezza ». (Cfr. fogli 251-r del volume dei verbali d'udienza).

Del che è sostanziale conferma, anche in quanto dichiarato nel corso della sua deposizione dal generale Lepore che, rifacendosi all'invito rivolto ai presenti dal comandante la 2^a divisione carabinieri di « rivedere, nel senso di richiamare alla memoria le direttive ed i progetti in materia di ordine pubblico che preesistevano ed erano stati concordati con la questura », precisava meglio « che erano stati concordati i progetti, mentre le direttive erano espressione autonoma dei comandi dei carabinieri ». (Cfr. foglio 428-r del volume dei verbali d'udienza).

Quindi cooperazione vera e propria, che di per sé non escludeva possibili iniziative nella elaborazione di piani o nella predisposizione di misure, sempre a livello di studi o di proposte — che per la loro attuazione eventuale coinvolgevano ovviamente diverse e superiori competenze e responsabilità — riconducibili sotto il profilo normativo a quanto disposto dall'articolo 28 (ex articolo 25) lettera b), del regolamento organico per l'arma dei carabinieri, per cui il comandante generale, fra le altre sue funzioni « di sua iniziativa — e previ opportuni studi — richiama l'attenzione dei ministri interessati « su tutto ciò che può avvantaggiare il servizio ... dell'Arma ».