

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

188ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1977

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente CATELLANI,
indi del vice presidente VALORI
e del presidente FANFANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Presentazione del testo degli articoli proposto dalla 8ª Commissione permanente per il disegno di legge n. 892 Pag. 8123

Discussione e approvazione:

« Istituzione e ordinamento del Servizio per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato » (879) (Approvato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE 8159, 8162
ANDERLINI (Sin. Ind.) 8169
BALBO (Misto-PLI) 8123
BOLDRINI Arrigo (PCI) 8164
COLOMBO Vittorino (V.) (DC) 8166

COSSIGA, ministro dell'interno Pag. 8145
MAFFIOLETTI (PCI) 8136
PASTI (Sin. Ind.) 8138
RUFFINO (DC), relatore 8142
* SENESE Antonino (DC) 8135
SIGNORI (PSI) 8126
TEDESCHI (DN-CD) 8129
VENANZETTI (PRI) 8162, 8168

INVERSIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO

PRESIDENTE 8171

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.

propagano delle notizie che indichino troppo chiaramente la loro fonte informativa, questa si inaridisce. Ebbene questo è lo scopo cui deve orientarsi la decisione sul segreto.

Un ultimo punto prima di arrivare alla conclusione riguarda il personale. Da più parti è stata espressa una perplessità sulla scelta del personale. È perfettamente comprensibile che la scelta del personale sia difficile e tanto più lo è in un settore così delicato quale il servizio d'informazione. Vorrei dire, però, che tale scelta non riguarda il tipo di organizzazione: è una scelta di carattere morale la cui difficoltà persiste sempre per qualsiasi organizzazione possiamo immaginare. È certo che se scegliamo per i vertici di questi servizi o per i vertici delle alte gerarchie in generale persone di moralità discutibile, le cose in Italia non potranno mai andare bene.

Ritengo che il problema della scelta del personale sia quindi molto serio, ma che però non abbia alcuna diretta attinenza con l'organizzazione proposta dalla legge.

Certamente la legge non è perfetta; se fossi stato chiamato a dare qualche suggerimento, avrei preferito vedere un primo articolo stabilire chiaramente quali sono i compiti specifici e gli scopi del servizio informazione. Questi compiti, invece, sono più o meno nascosti in un mare di parole che, a mio parere, non risultano molto chiare.

Inoltre avrei preferito che l'articolo 12, che riguarda gli argomenti che possono essere soggetti al segreto militare, fosse stato più aderente alla sentenza della Corte costituzionale la quale stabilisce molto chiaramente che « un principio di segretezza che possa resistere anche dinanzi ad altri valori costituzionali, quali quelli tutelati dal potere giurisdizionale, deve cioè trovare a sua volta fondamento e giustificazione in esigenze anch'esse fatte proprie e garantite dalla Costituzione e che possono essere poste su un piano superiore ». Ebbene l'articolo 12 mi sembra piuttosto estensivo. È vero che a temperamento di tale estensione c'è la responsabilità diretta del Presidente del Consiglio e c'è la qualificazione che si tratta di notizie che

possono portare danno, nocumento alla sicurezza dello Stato.

Concludendo, sono del parere — mi pare di averlo già detto in questa sede — che il meglio è nemico del bene. La legge in sé è buona; si tratta di una buona legge che pone le basi per una ristrutturazione del servizio segreto finalmente su sani principi che interessano la difesa delle istituzioni democratiche repubblicane. D'altra parte l'opinione pubblica è quanto mai ansiosa di vedere qualche cosa in questo campo ed io penso che sarebbe veramente grave se noi ci fossimo addentrati in un perfezionismo che non è sempre detto che conduca alla perfezione.

Per questo penso che sia opportuno oggi approvare questa legge. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

RUFFINO, relatore. Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, in Aula, così come in Commissione, il dibattito su questo disegno di legge si è svolto con una elevatezza di interventi che hanno sottolineato l'importanza del provvedimento al nostro esame. Desidero ringraziare tutti i colleghi che sono intervenuti nel dibattito ed hanno dato un contributo molto apprezzato ad approfondire aspetti, anche attraverso osservazioni critiche ed alcuni rilievi, contributo che rimane valido non solo come testimonianza del nostro impegno ma come reciproco approfondimento ed arricchimento. Infatti si sono posti in rilievo aspetti e significati del disegno di legge; si è accennato anche a difficoltà obiettive per arrivare a formulazioni diverse, di cui qualcuno ha peraltro sottolineato l'opportunità. Si sono rilevate le ragioni di opportunità politiche, anche per i recentissimi fatti, che suggerivano, anzi imponevano una radicale riforma dei servizi di sicurezza, che rispondesse, con immediatezza, alle esigenze del paese.

Non vi è dubbio che in tal modo il compito del relatore è molto facilitato. Al relato-

re infatti sembra opportuno sottolineare che, nella sostanza, il provvedimento di legge ha raccolto una generalità di consensi, senza eccezione alcuna. Siamo partiti da una comune considerazione: tutti avvertiamo la necessità di dare efficienza ai servizi segreti, che costituiscono, per unanime riconoscimento, strumenti essenziali ed irrinunciabili della difesa dello Stato e delle sue istituzioni democratiche.

La preoccupante situazione dell'ordine pubblico, i continui attentati contro i cittadini e nei confronti degli apparati produttivi del paese (recentemente anche contro gli edifici scolastici: ricordiamo l'incendio della scuola a Roma, dell'altro ieri) ad opera di gruppi eversivi e terroristici impongono una razionale riforma del settore che dia la massima auspicata efficienza ai servizi segreti, tanto più ora che — bisogna pur dirlo — l'immagine di alcuni organismi è affievolita nella pubblica opinione per le note recenti vicende che hanno gettato ombre e sospetti sui nostri servizi segreti e tanto più che proprio questa situazione di precarietà (e lo sottolineava in Commissione opportunamen-

te il Ministro dell'interno) costituisce motivo se non di paralisi o di immobilismo certamente di non efficienza. Il Ministro parlava — se ricordo esattamente — di organismi che funzionano a ritmo ridotto in un momento viceversa estremamente delicato in cui è necessario che i servizi segreti sappiano svolgere la loro attività con la massima efficienza.

La legge ha tentato di conciliare realtà apparentemente inconciliabili (che servizi segreti sono se non sono segreti?): la segretezza del servizio, cioè, e la pubblicità del controllo parlamentare. Ha risolto il problema, ad avviso del relatore, nell'unico modo possibile, affermando cioè da un lato la responsabilità politica, accanto ovviamente all'alta direzione della Presidenza del Consiglio, e il controllo politico del Parlamento che si espleta attraverso un comitato parlamentare composto da quattro deputati e quattro senatori (sul quale, peraltro, sono stati avanzati dubbi e riserve circa la sua legittimità costituzionale, riserve e perplessità che erano state autorevolmente sollevate anche nell'Aula di Montecitorio) e attraverso la relazione semestrale al Parlamento.

Presidenza del presidente FANFANI

(Segue **RUFFINO**, relatore). Vi è un'affermazione nella legge che desidero sottolineare: i membri del Comitato parlamentare sono tenuti al segreto sulle informazioni acquisite nel loro delicato compito. Desidero inoltre, sia pure brevemente, richiamare altri aspetti complessivamente positivi del disegno di legge al nostro esame, come la costituzione di un organismo, il CESIS, snello ed efficiente ai fini del coordinamento del servizio all'interno e per il collegamento con i servizi di sicurezza esteri. Il CESIS non è e non deve diventare un terzo servizio, ma costituisce un momento unitario di coordinamento del SISDE e del SISMI, un momento di direzione unitaria dei servizi che

istituiamo con la presente legge. Il CESIS non ha, come sosteneva un collega questa mattina, poteri eccessivi, anche se, ad avviso del relatore, è difficile conciliare l'ipotesi della unificazione dei servizi con il timore che questo organismo abbia poteri eccessivi. Ho parlato a lungo in sede di Commissione sul problema della unificazione o duplicazione dei servizi, richiamandomi alle interessanti relazioni di maggioranza e di minoranza svolte dai colleghi Alessi, Terracini e Covelli (si vedano i lavori della Commissione d'inchiesta sul SIFAR). Credo che uno dei motivi per i quali si è arrivati alla duplicazione dei servizi sia da ricercare nella necessità di non conferire eccessivi poteri a un

organismo unico. Certo è che non si può temere che il CESIS abbia poteri eccessivi e poi insistere per l'unificazione dei servizi.

Non mi sembra esatto infine il rilievo circa le spese di organizzazione e di funzionamento del CESIS, del SISDE e del SISMI. Un'attenta lettura dell'articolo 19 del disegno di legge al nostro esame può confermare questa affermazione. L'articolo 19 recita: « Il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, determina, con propri decreti, le somme da assegnare al CESIS per spese di organizzazione e di funzionamento ». Il CESIS, quindi, ha solo spese di organizzazione e di funzionamento; il SISMI e il SISDE, accanto alle spese di organizzazione e di funzionamento, hanno anche spese riservate da iscrivere rispettivamente nei capitoli dello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri della difesa e dell'interno. Le spese riservate, che — ripeto — sono soltanto nei capitoli del SISMI e del SISDE e non del CESIS, non sono soggette, come dice opportunamente l'articolo 19, a rendicontazione.

Vi è un altro aspetto importante che desidero richiamare, cioè quello relativo alla esclusiva dipendenza degli addetti ai nuovi servizi ai servizi stessi, evitando così le situazioni imbarazzanti, non solo sotto il profilo giuridico, della doppia militanza. Si è parlato di deviazione: ma qual era la deviazione vera e fondamentale? Come poteva un agente del servizio segreto, agente o ufficiale di polizia giudiziaria, commettere in definitiva dei fatti illeciti, quali ad esempio l'essere paracadutato all'estero, o l'andare all'estero con un passaporto falso? Si trovava in una situazione evidentemente di notevole contraddizione. Questo era uno dei punti nodali che dovevamo affrontare e risolvere; e io credo che sia stato merito del Parlamento averlo affrontato e risolto affermando l'esclusiva dipendenza degli agenti dai servizi stessi evitando un rapporto di doppia militanza che ha dato in passato, e non poteva non dare, luogo a dei grossi equivoci e a delle situazioni di notevole imbarazzo.

In questo quadro, ad avviso del relatore, è da valutare positivamente anche l'autorizzazione alla ritardata denuncia di fatti costituenti reato, evidentemente per non compromettere gli scopi istituzionali del servizio. L'autorizzazione alla ritardata denuncia ha delle espresse garanzie: deve essere proposta dal Ministro competente, con l'esplicito consenso del Presidente del Consiglio. Siamo in un settore estremamente delicato: occorre porre queste garanzie ed è bene che la legge l'abbia fatto. Ma è stato certamente un passo in avanti prevedere questa possibilità.

Vi è poi la nuova formulazione del segreto politico-militare, ora denominato segreto di Stato. L'articolo 12 in modo chiaro, a mio avviso, afferma testualmente: « Sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno alla integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali... ». È stato altresì affermato il principio che non possono essere coperti da segreto i fatti eversivi e sovversivi dell'ordine costituzionale, e ciò sulla scorta e in armonia con la nota decisione della Corte costituzionale.

È stata attribuita al Presidente del Consiglio dei ministri anziché, come avveniva in passato, al Ministro di grazia e giustizia la decisione ultima circa la qualifica o meno di segreto di Stato degli atti e dei fatti oggetto di testimonianza in sede giudiziaria. In caso di opponibilità del segreto è stato previsto espressamente che l'autorità giudiziaria dichiari di non dover procedere ad azione penale; e ciò, mi pare, per una evidente garanzia in difesa dell'imputato. Infatti nessuno deve subire pregiudizio dall'impossibilità di dimostrare la fondatezza della propria tesi. In tal modo si viene a contemperare la tutela dell'interesse dello Stato con il diritto di difesa da parte del singolo.

Per concludere, onorevoli colleghi: è una legge perfetta? Ho sentito che anche altri colleghi si sono posti questa domanda. Non mi sentirei di poterlo affermare. È stato detto, e mi sembra di poter consentire con tale affermazione, che il meglio è nemico del be-

ne. Con questa consapevolezza ho proposto nella mia relazione l'approvazione di questo disegno di legge. Motivi di urgenza, ragioni di opportunità politica consigliano di procedere con celerità all'approvazione del disegno di legge al nostro esame. L'auspicio è che il nuovo servizio di informazioni risponda concretamente all'attesa del paese, dia sicurezza ai cittadini, ricrei fiducia nei nuovi organismi concorrendo alla difesa delle nostre istituzioni contro ogni tentativo terroristico ed eversivo. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro dell'interno.

COSSIGA, ministro dell'interno. Signor Presidente, signori senatori, prendo la parola al termine di questo dibattito non solo e non principalmente nella mia qualità di Ministro dell'interno (e come tale destinatario di molte delle norme del disegno di legge in esame che al Ministro dell'interno e al Presidente del Consiglio dei ministri, unitamente al Ministro della difesa, addossa precise responsabilità e attribuisce particolari poteri) ma soprattutto come rappresentante del Governo della Repubblica, e ciò per sottolineare come il problema della politica delle informazioni e della sicurezza, il problema della organizzazione, oggi, e della gestione, domani, di questi servizi speciali dello Stato attengono non ad interessi settoriali, anche se importanti, della vita politico-amministrativa dello Stato e del paese, ma attengono ai supremi interessi di sopravvivenza dello Stato stesso e delle sue istituzioni nei loro valori fondamentali della indipendenza, dell'autonomia, della sovranità, della libertà e della pace civile del popolo italiano.

Dall'ampio e approfondito dibattito che si è svolto prima in Commissione e poi in quest'Aula e che gareggia, per approfondimento, serenità, impegno e senso di responsabilità con quello svoltosi nell'altro ramo del Parlamento, si può certo trarre la conclusione che il problema cui oggi il Parlamento si appresta a dare soluzione è di estrema delicatezza e complessità e nello stesso tempo

che non si poteva più oltre tardare nell'affrontarlo e nel risolverlo.

L'elaborazione e l'attuazione della politica nazionale globale ed in primo luogo della politica della difesa nazionale nel senso complesso e complessivo che questo termine assume nella vita degli Stati moderni e nella vita delle relazioni e dei contrasti fra gli Stati, nonché la tutela della sicurezza interna politica e militare dello Stato e la raccolta delle informazioni indispensabili per provvedere efficacemente ad esse sono, per i momenti di estrema delicatezza del loro svolgimento, per le modalità e i mezzi di cui necessariamente si debbono avvalere e che le pongono in una condizione ordinativa e funzionale non ordinaria, certamente ed in senso assoluto essenziali e non eliminabili nella vita di ogni Stato.

In sede di prima Commissione ebbi a ricordare come, con il coraggio e il non conformismo responsabile che lo contraddistinguono insieme a profondo sentire democratico ed elevatezza di concezione giuridica e morale, proprio nel momento più vivace e più violento di polemiche intorno a funzioni, metodi e fini dei servizi di sicurezza, in una rivista giuridica — e la scelta del luogo, dello strumento era consona al personaggio e anche al senso di oggettività e di distacco che egli voleva dare alle parole che veniva scrivendo — Arturo Carlo Jemolo non esitò proprio in quel momento a scrivere un articolo, « Il diritto di informazione dello Stato », chiarendo in modo esemplare e preciso la distinzione tra informazione dello Stato che deve essere raccolta dai servizi di sicurezza ed informazione connessa con le esigenze di repressione dell'illecito penale, mostrando come la nozione di informazione oggetto dell'attività dei servizi informativi di sicurezza sia, per quella che è la realtà interna, internazionale, complessiva della vita dello Stato e della Comunità internazionale, concetto più ampio che non la semplice prevenzione e repressione nel campo della legge penale. Non so chi altro, in quel momento, senza avere dietro di sé un patrimonio inattaccabile di esperienza giuridica e di militanza democratica e antifascista, ma anche di