SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 432

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ONORATO, RIVA, CAVAZZUTI, FOA, ROSSI e VESENTINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 SETTEMBRE 1987

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul traffico di armi dal territorio italiano e sui rapporti col traffico di droga e col terrorismo

ONOREVOLI SENATORI. – La drammatica evoluzione di una guerra sino a ieri dimenticata, quella Iraq-Iran, in seguito agli incidenti di navigazione nel Golfo Persico, la denuncia di un giornale francese che attribuisce a ditte italiane la fabbricazione delle mine usate nel Golfo, il sequestro nel porto di Bari della nave libanese «Boustany I» con un notevole carico di armi e di droga, l'incriminazione di alcuni prestigiosi industriali italiani sul traffico illegale di armi rendono ormai evidente ed indilazionabile la necessità di una severa inchiesta parlamentare che faccia luce sul traffico di armi che ormai da vari anni e in misura sempre più preoccupante si va sviluppando dall'Italia e attraverso l'Italia soprattutto verso le aree in cui maggiore è la tensione internazionale o la repressione militare interna (Libia, Vicino Oriente, Medio Oriente, Sud Africa, eccetera).

Dopo le due superpotenze e la Francia, da tempo l'Italia è ai primi posti tra i paesi esportatori di armi e di materiale bellico. Ma a differenza delle esportazioni sovietiche e statunitensi, subordinate alle esigenze della politica estera e delle mire di supremazia planetaria di USA e URSS, il commercio di armi italiano appare essenzialmente ispirato alla pura convenienza economica e quindi progressivamente alimentato dalle dinamiche selvagge del mercato. Il tentativo di controllare e limitare per legge questo commercio non è andato in porto nella IX legislatura nonostante una incalzante pressione popolare. Di qui l'abnor-

me estensione della produzione e del commercio bellico italiano, indubbiamente sproporzionata rispetto alle dimensioni dell'economia e della bilancia commerciale del nostro paese. Di qui, ancora, il pericoloso intrecciarsi di questo traffico con un altro traffico particolarmente redditizio, quello della droga, e la propensione dei due traffici a sottrarsi ad ogni controllo e a concentrarsi nelle mani o comunque sotto il controllo di organizzazioni clandestine e criminali, aperte naturalmente a pericolose infiltrazioni politiche e terroristiche sia nazionali che internazionali.

Da una parte la «domanda» elevata e l'alto rendimento economico rendono appetibili questi settori del mercato a gruppi potenti e privi di scrupoli. Dall'altra la particolare valenza politica del «bene» (armi) suscita l'interessamento dei servizi segreti e delle organizzazioni terroristiche di ogni paese. La produzione e il traffico di armi rischia così di diventare nello scenario moderno una delle aree privilegiate in cui possono germinare concentrazioni di potere in grado di svuotare dal di dentro il funzionamento dello Stato democratico e di condizionare persino lo svolgimento delle relazioni internazionali. Da quando il Presidente Eisenhower coniò per primo la definizione di «complesso militare-industriale» per designare questa struttura articolata in cui si intrecciano interessi di gruppi economici e di *élites* militari, la struttura sembra essersi complicata ulteriormente per l'infiltrazione di gruppi politici e criminali, sicchè si potrebbe a buon diritto parlare – almeno per l'Italia – di un «complesso militare - industriale - politico - criminale». Non interessa qui stabilire se questa è una struttura deviante rispetto al meccanismo dell'economia di mercato (secondo un'interpretazione di matrice liberale) oppure è una struttura conforme ai moduli di sviluppo del sistema capitalistico occidentale (secondo un'intrepretazione radicale di ispirazione marxista). Quello che importa è che, per giudizio comune, essa costituisce un attentato permanente contro la costituzione formale dello stato democratico e del sistema delle relazioni internazionali, un'insidia continua per la trasparenza e per la controllabilità politica dei loro processi decisionali.

Ce n'è più che a sufficienza per farne una «materia di interesse pubblico» su cui, a norma dell'articolo 82 della Costituzione, è opportuno e necessario che il Parlamento indaghi. La pendenza di alcune inchieste giudiziarie su materie contigue non è una controindicazione per l'inchiesta parlamentare. Mai come in questa circostanza, forse, l'oggetto dell'inchiesta parlamentare è più ampio e intrinsecamente incommensurabile rispetto a quello delle inchieste giudiziarie, essendo quest'ultimo limitato ai profili di responsabilità penale ed allargandosi il primo su aspetti politici e socio-economici molto complessi che non possono che restare sullo sfondo delle investigazioni dei magistrati. D'altra parte, se è vero che le indagini giudiziarie sono per loro natura più incisive ed efficaci delle inchieste parlamentari, necessariamente più dispersive e lente, se non altro per la composizione dell'organo inquirente, è anche vero che le indagini giudiziarie hanno non solo l'oggetto ma anche la competenza territoriale limitata, sicchè sfugge loro la possibilità di una visione complessiva del fenomeno che è invece alla portata conoscitiva di una commissione parlamentare.

* * *

Ciò posto, l'aspetto più importante e complesso è quello della definizione dell'oggetto dell'inchiesta. Non riteniamo conveniente una delimitazione temporale: in alcuni casi sarà più conveniente risalire molto indietro nel tempo, magari trascurando episodi più recenti, per illuminare il complessivo significato politico o socio-economico del fenomeno; in altri casi converrà tralasciare il passato più remoto e concentrare le indagini sul presente, per mettere a fuoco le caratteristiche nuove o le trasformazioni recenti del fenomeno. Sembra quindi opportuno lasciare al giudizio concreto della stessa commissione la possibilità di delimitare secondo i casi e le esigenze emergenti in corso di inchiesta l'ambito temporale dell'inchiesta stessa.

Per il resto ci siamo sforzati di definire l'oggetto delle indagini secondo tre esigenze fondamentali: *a*) accertare il traffico di armi clandestino o comunque illegale, nonchè le

connessioni tra traffico d'armi e organizzazioni criminali dedite al traffico di stupefacenti o al terrorismo politico; *b*) accertare il coinvolgimento eventuale di uomini e uffici dei servizi segreti ovvero di altri pezzi di apparati statali politici, burocratici o militari; *c*) accertare, anche in prospettiva *de jure condendo* quante correnti di traffico legale o illegale si siano dirette verso aree «a rischio», in cui l'uso delle armi deve essere ostacolato e impedito piuttosto che incoraggiato o economicamente favorito (paesi belligeranti, razzisti, dittatoriali, colpiti da embargo, eccetera) (articolo 1).

Nessuna particolare illustrazione richiedono le norme che disciplinano la formazione e composizione della commissione (articolo 2), i poteri di indagine (articolo 3), i rapporti con le inchieste giudiziarie in corso e il segreto istruttorio (articolo 4), i supporti operativi (articolo 6), la durata dell'inchiesta (articolo 7), i mezzi finanziari (articolo 8): tutte queste norme sono in linea con la disciplina ormai tradizionale delle commissioni di inchiesta istituite dal Parlamento repubblicano. Si deve solo segnalare l'aggiunta «garantista» dell'articolo 3, che, nel definire i poteri della commissione attraverso il parallelo con l'autorità giudiziaria, accanto ai «poteri», recupera anche le «limitazioni» proprie di quest'ultima secondo la formulazione testuale dell'articolo 82 della Costituzione. Si è inoltre esplicitamente prevista una finalità di proposta legislativa in materia di esportazioni belliche (comma 2 dell'articolo 7) secono il modello delle «commissioni di proposta», che ha un precedente nella commissione per il caso Sindona.

Qualche osservazione più accurata merita invece l'articolo 5 concernente la pubblicità e la segretezza dei lavori della commissione. Per evitare lo spettacolo davvero indecoroso di una normativa rigida che impone il segreto generalizzato e che è quotidianamente e impunemente violata sotto gli occhi di tutti, già la legge istitutiva della commissione di inchiesta sulla P2 aveva affidato alla commissione stessa il potere di stabilire di volta in volta quali sedute o parti di esse potessero essere pubbliche (articolo 6 della legge 23 settembre 1981, n. 527). Riteniamo che questa esigenza meriti soddisfazione addirittura più piena e coerente attraverso il recupero della normativa dell'articolo 64 della Costituzione, che stabilisce la pubblicità come regola e il segreto come eccezione per tutte le attività parlamentari, anche di inchiesta. Una disciplina siffatta risponde più adeguatamente alle esigenze di conoscenza e di controllo dell'opinione pubblica e della stampa. D'altra parte, il possibile conflitto con le esigenze del segreto istruttorio è risolto attraverso il potere di segretazione in via di deroga che alla commissione è attribuito sia per la fase di svolgimento dell'inchiesta parlamentare (ultima parte del comma 1 dell'articolo 5 del presente disegno), sia per la relazione finale (articolo 4, comma 2). Nè questa «coerenza pubblicitaria» degli istituti di controllo democratico, quale è in modo eminente una commissione di inchiesta parlamentare, deve spaventare anche se perseguita sino alle conseguenze più radicali. Gli esempi che ci provengono dai comitati del Congresso americano, che in occasioni delicate come quella dello scandalo Irangate arrivano a trasmettere in diretta televisiva le proprie sedute, dovrebbero ormai tranquillizzare anche i più timorosi e i più perplessi sulla praticabilità della trasparenza democratica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta con il compito di accertare:

a) se e in che misura imprese italiane o operanti nel territorio italiano abbiano esportato materiali di armamento senza licenza del Ministero dell'interno e senza autorizzazione del Ministero del commercio con l'estero o comunque in modo clandestino o irregolare; inoltre se e in che misura il trasporto di materiale di armamento attraverso il territorio italiano sia avvenuto senza avviso al prefetto competente e comunque in modo clandestino o irregolare;

b) in base a quali criteri il competente Ministero del commercio con l'estero ha rilasciato o ha negato le autorizzazioni per l'esportazione di materiale bellico;

c) se e in che misura imprese italiane o operanti in territorio italiano abbiano esportato, in forma regolare o irregolare, materiale bellico verso paesi belligeranti o razzisti o a regime dittatoriale ovvero verso paesi soggetti a *embargo* delle Nazioni Unite, sia direttamente sia indirettamente attraverso triangolazioni con altri paesi;

d) se e in che misura materiale bellico sia transitato attraverso il territorio italiano verso paesi soggetti a *embargo* delle Nazioni Unite ovvero verso paesi belligeranti o razzisti o con regime dittatoriale; in caso positivo, se vi siano state connivenze o responsabilità da parte delle autorità italiane di frontiera deputate alla vigilanza;

e) se uomini o uffici dei servizi italiani per l'informazione e la sicurezza (SISMI e SISDE) siano coinvolti nel traffico o nel transito illegale di armi e sistemi d'arma dal territorio italiano o attraverso il territorio italiano; o se comunque siano ravvisabili responsabilità di organi e uffici dello Stato italiano;

f) se sussistano o siano esistiti rapporti tra associazioni criminali dedite al traffico della droga o tra organizzazioni terroristiche e

produttori e commercianti di armi operanti nel territorio italiano, o comunque se e quali intrecci si siano stabiliti tra il traffico d'armi, quello della droga e il terrorismo nazionale o internazionale.

Art. 2.

1. La Commissione è composta da venti senatori e venti deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. Il presidente della Commissione è scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee, al di fuori dei componenti della Commissione, tra i parlamentari dell'una o dell'altra Camera.

3. La Commissione elegge nel suo seno due vice presidenti e due segretari.

Art. 3.

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. Alla Commissione tuttavia non può essere opposto il segreto d'ufficio, nè il segreto professionale salvo per quanto riguarda il rapporto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

3. In ogni caso non è opponibile il segreto bancario.

4. Per quanto attiene al segreto di Stato si applicano le norme e le procedure di cui alla legge 24 ottobre 1977, n. 801. In nessun caso possono costituire oggetto di segreto fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

Art. 4.

1. La Commissione può richiedere copia di atti e documenti relativi ad istruttorie o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti.

2. La Commissione stabilisce di quali atti e documenti non si dovrà fare menzione nella relazione in ordine alle esigenze istruttorie attinenti a inchieste giudiziarie in corso.

Art. 5.

1. Le sedute sono pubbliche. Tuttavia la Commissione può deliberare quali sedute o parti di esse devono tenersi in forma segreta per la tutela di esigenze istruttorie o di esigenze connesse alla sicurezza dello Stato.

2. Al di fuori dei casi di seduta pubblica, i membri della Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa, nonchè ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti al procedimento di inchiesta.

3. Salvo che il fatto costituisca un più grave delitto, la violazione del segreto è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale. La stessa pena si applica a chiunque diffonde in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, notizie, deposizioni, atti o documenti del procedimento di inchiesta, salvo che per il fatto non siano previste pene più gravi.

Art. 6.

1. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, di pubblici dipendenti, di esperti, nonchè di ogni collaborazione che ritenga necessaria.

Art. 7.

1. La Commissione dovrà ultimare i suoi lavori entro nove mesi dal suo insediamento, presentando alle Camere entro tale termine una relazione sulle risultanze dell'inchiesta.

2. Nella relazione di cui al comma 1 la Commissione formulerà, ove lo ritenga opportuno, indicazioni circa una revisione della

legislazione esistente al fine di migliorare le possibilità di controllo e di limitazione politica del commercio e dell'esportazione di armi.

Art. 8.

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per l'altra metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

Art. 9.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.