SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 1

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa popolare, a norma dell'articolo 71, secondo comma, della Costituzione e degli articoli 48 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 LUGLIO 1984

Abolizione del segreto di Stato per delitti di strage e terrorismo

Annunciato al Senato il 25 luglio 1984 (v. Stampato n. **873** *della IX Legislatura) e, ai sensi dell'articolo 74, comma secondo, del Regolamento, nuovamente annunciato il 2 luglio 1987, come atto della X Legislatura*

ONOREVOLI SENATORI. – Il disegno di legge intende attribuire alla magistratura la pienezza dei suoi poteri di indagine, di accertamento e di decisione nei processi penali concernenti i fatti criminosi maggiormente pericolosi per l'ordine democratico.

I servizi di sicurezza, istituiti e regolati dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801, sono organi che hanno il dovere di riferire non all'autorità giudiziaria, ma a quella governativa.

L'articolo 12 di tale legge stabilisce poi che «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, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato».

Il comma successivo stabilisce, però, che «in nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale».

Unico effettivo responsabile, per legge, della gestione del segreto di Stato è il Presidente del Consiglio dei Ministri. È una responsabilità politica di fronte al Parlamento, molto carica di discrezionalità in quanto i confini del segreto di Stato sono ovviamente affidati alla valutazione, appunto, della massima autorità politica di governo; ed è una valutazione non ancorata a princìpi geometrici, ma alle contingenze, alle situazioni concrete, al contesto volta a

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1750)

volta diverso, per cui lo stesso fatto può talvolta apparire dannoso, se diffuso, e tal altra innocuo, talvolta eversivo e tal altra non eversivo.

Questa discrezionalità politica, prerogativa del vertice del potere esecutivo, irriducibile in precisi schemi giuridici definitori, è connaturata alla materia del segreto politico, all'istituto stesso del «segreto politico».

* * *

L'esperienza vissuta dal nostro Paese, da sempre, e con particolare frequenza negli ultimi decenni, ha però dimostrato che la prerogativa governativa nella gestione politica del segreto di Stato è entrata in conflitto con l'esercizio della funzione giurisdizionale in una serie di casi processuali originati da gravissimi delitti politici: casi, per lo più, tuttora irrisolti e la mancata soluzione dei quali viene addebitata anche all'opposizione del segreto di Stato (o del suo equivalente nominale, antecedentemente alla legge n. 801 del 1977) di fronte alle richieste dell'autorità giudiziaria procedente.

Il disegno di legge che presentiamo muove dalla necessità che il segreto di Stato non venga mai opposto alla magistratura, in nessuna fase del processo e in nessuna forma, quando si tratti dei reati compresi nelle due categorie indicate nell'articolo unico che lo compone.

La premessa logica di questo assunto e di questo disegno di legge è assolutamente semplice. I delitti, in ordine ai quali sarà inopponibile alla magistratura il segreto di Stato, appartengono tutti alla categoria dei «fatti eversivi dell'ordine costituzionale», quei fatti che, secondo la legge vigente, non possono essere oggetto di segreto.

Riteniamo, infatti, che non vi sia ormai possibilità di dubbio sulla capacità di ognuno dei delitti, cui si riferisce il disegno di legge, di costituire potenziale eversione del sistema democratico. Accanto ai «classici» delitti di strage, questa connotazione compete anche ai delitti di terrorismo: all'uno ed all'altro il legislatore ha dedicato in questi ultimi tempi reiterata e preoccupata attenzione, imposta appunto dalla loro specifica pericolosità politica.

Nessuno degli interessi, alla cui tutela è predisposto il segreto di Stato, è superiore all'interesse che la giustizia proceda e che si raggiunga il massimo possibile di verità nelle indagini e nei processi relativi a questi reati; anzi, la potenzialità eversiva di essi fa sì che gli stessi interessi ai quali si riferisce il segreto di Stato ottengano la massima garanzia di tutela non dall'opposizione, ma – al contrario – dalla non opposizione del segreto alla magistratura.

Nella situazione considerata, diventa dunque inammissibile la legittimità di un filtro politico preventivo affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri: il segreto coprirebbe fatti inerenti ai delitti considerati nella presente proposta, che per definizione sono eversivi dell'ordine costituzionale.

* * *

Con il disegno di legge si vuole eliminare radicalmente anche ogni questione concernente la valutazione della pertinenza processuale delle notizie, dei documenti, eccetera, richiesti dall'autorità procedente.

Vi sono state, infatti, occasioni in cui il segreto politico è stato opposto perchè il suo depositario ha ritenuto l'irrilevanza, ai fini di giustizia, dell'oggetto richiesto dall'autorità giudiziaria. E, nel difendere in tali casi l'opposizione del segreto, si è anche adoperato l'argomento che i meccanismi di controllo governativo-parlamentari previsti dalla legge n. 801 del 1977 sul funzionamento e l'operato dei servizi di sicurezza, e così pure la responsabilizzazione politica, al riguardo, del Presidente del Consiglio, costituiscono sufficiente garanzia che quanto viene taciuto all'autorità giudiziaria è sicuramente estraneo e indifferente alla ricerca processuale della verità.

Questo argomento non può essere condiviso, e non solo perchè indimenticate esperienze dimostrano, al contrario, che esiste sempre la possibilità di sottrarre alla giustizia, con l'opposizione del segreto, elementi di grande rilievo processuale. Va tenuto presente, infatti, che i meccanismi di controllo governativo-parlamentari previsti dalla legge vigente funzionano pur sempre in un circuito «chiuso», controllato dall'autorità politica suprema nella migliore

delle ipotesi, ma controllato – nella peggiore, non irreale ipotesi – dagli organi preposti ai servizi di sicurezza, i quali possono sottrarsi, di fatto, al controllo effettivo dello stesso Presidente del Consiglio: con la conseguenza, dunque, che i meccanismi di controllo rischiano di girare a vuoto, in tutto o in parte, perchè le informazioni, in base alle quali vengono giustificate la irrilevanza processuale di quanto richiede l'autorità giudiziaria e la conseguente opposizione del segreto, possono essere carenti, incomplete e deformate. Neppure il Comitato parlamentare contemplato dalla legge ha la possibilità di correggere, in relazione al caso concreto, l'eventuale vizio del circuito alla cui generale sorveglianza esso è preposto.

Vi è, poi, un'ulteriore ragione. Anche nella migliore delle ipotesi, anche a ritenere cioè che nessuna disfunzione, o peggio, sia intervenuta, non si comprende come il Presidente del Consiglio, il Comitato interministeriale ed il Comitato parlamentare siano in grado di farsi e di esprimere una fondata opinione circa la rilevanza-irrilevanza processuale di un segmento d'indagine che essi non possono che esaminare isolatamente dal contesto complessivo, il quale è conosciuto soltanto dall'autorità giudiziaria procedente.

A quest'ultima, dunque, e non ad altri organi o autorità, spetta di valutare ciò che serve e ciò che non serve ai fini di giustizia. Attribuire ad altri tale giudizio significa sovrapporre l'incompetenza alla competenza.

Infine, la difesa delle prerogative della giustizia affidata alla sola autorità giudiziaria è imposta da una ragione d'indole ancor superiore al livello tecnico; una ragione, questa sì, suprema.

Nei procedimenti penali relativi ai fatti che la stessa legislazione riconosce come i più pericolosi per il sistema democratico, e che troppo spesso hanno causato enormi lutti e determinato gravissime tensioni politiche, non è tollerabile che lo Stato si divida in due: da una parte la giustizia che con estrema fatica cerca la verità, dall'altra il Governo che anche solo sembri nasconderla. È intollerabile, infatti, anche il mero sospetto che, mentre sulla scena la giustizia brancola nel buio, vi sia dietro le quinte un avversario parimenti istituzionale che la verità conosce ed impedisce legalmente di renderla nota.

* * *

Infine, va sottolineato che il disegno di legge precisa come il segreto di Stato, nella materia in oggetto, non possa essere opposto in alcuna forma: con ciò si fa riferimento, oltre alle norme della procedura penale in tema di sequestro e di esame testimoniale, anche ad ogni altro strumento processuale il cui uso possa implicare, comunque, la necessità di accedere agli atti, ai documenti, alle notizie, alle attività e ad ogni altra cosa che secondo l'articolo 12 della legge n. 801 del 1977 sono coperti dal segreto di Stato (e seguiteranno ad esserlo per tutto quanto non è considerato in questo disegno di legge).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 15 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è aggiunto il seguente:

«Art. 15-*bis*. – Il segreto di Stato non può essere opposto in alcuna forma nel corso dei procedimenti penali relativi:

a) ai reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico;

b) ai delitti di strage previsti dagli articoli 285 e 422 del codice penale».