

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3108

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DEIANA, TRUPIA, DE ZULUETA, DURANTI

Disposizioni per assicurare la conoscibilità
degli atti internazionali stipulati dall'Italia

Presentata il 3 ottobre 2007

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'esperienza storica ci dimostra che la diplomazia segreta ha avuto un ruolo nefasto nel nostro Paese. Basti pensare allo sciagurato Trattato di Londra stipulato segretamente il 26 aprile 1915, con il quale il Governo Salandra, con la complicità del Re d'Italia, Vittorio Emanuele III, e all'insaputa del Parlamento, che era nella sua maggioranza contrario alla guerra, impegnò il nostro Paese a entrare in guerra nel termine di un mese. In questo modo fu sottratta al circuito della democrazia una scelta che si è rivelata esiziale per il futuro del nostro Paese, provocando sofferenze e lutti inenarrabili al popolo italiano (oltre 750.000 morti). Peraltro il Trattato di Londra si venne a conoscere solo perché, all'indomani della rivoluzione russa, nel novembre 1917, fu pubblicato dal giornale « *Izvestia* ». Esso fu pubblicato perché Lenin in-

tendeva denunciare la prassi oscura della diplomazia segreta, praticata dalle Cancellerie delle principali potenze politiche dell'epoca, e rivendicare il diritto dei popoli alla propria autodeterminazione.

La Costituzione italiana, in conformità con la Carta dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), ha ripudiato la pratica ignobile dei trattati segreti perché contrasta con il principio della responsabilità politica dell'azione di Governo e con il principio del controllo parlamentare, che costituisce il cardine del rapporto di fiducia. Infatti, il rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo sarebbe irrimediabilmente compromesso se il Governo, nella sua azione internazionale, compisse delle scelte di natura politica tenendone all'oscuro il Parlamento.

Al di là dei principi che devono informare il rapporto di fiducia, la Costitu-

zione, agli articoli 80 e 87, regola esplicitamente l'intervento del Parlamento e del Presidente della Repubblica nella procedura di ratifica dei trattati internazionali di rilevanza politica (fra i quali rientrano tutti i trattati di natura militare).

Purtroppo l'esperienza storica della seconda metà del novecento dimostra che, malgrado il chiaro dettato costituzionale, la diplomazia segreta non è stata messa al bando e, attraverso il ricorso alla prassi degli accordi semplificati, aggirando la disciplina costituzionale, è stata creata una ragnatela di accordi, che vincolano il nostro Paese sul piano delle relazioni internazionali, senza che il Parlamento conosca neppure l'elenco degli accordi attualmente ancora vigenti. Ciò è stato indubbiamente determinato dalle condizioni umilianti di sovranità limitata che il sistema della « guerra fredda » ha imposto al nostro Paese.

Del resto attraverso la diplomazia segreta, nel corso della vita della Repubblica, si sono compiute scelte molto vincolanti e impegnative per il nostro Paese, le cui conseguenze sono destinate a durare per un numero indeterminato di anni (basti pensare agli accordi di concessione agli Stati Uniti d'America di basi e facilitazioni militari), restringendo la libertà di autodeterminazione politica del Paese stesso.

Uno dei frutti avvelenati della diplomazia segreta nel nostro Paese è stata la nascita di « Gladio », struttura militare segreta, generata da un accordo stipulato dal Servizio informazioni Forze armate (SIFAR) con il servizio segreto americano il 26 novembre 1956.

Con questo accordo, che per forza di cose doveva restare segreto, l'Italia si è impegnata a dare vita a una milizia clandestina che si esercitava a praticare, in caso di guerra, operazioni non convenzionali, come l'omicidio degli esponenti dell'opposizione, considerati le « quinte colonne » del nemico.

Tale vicenda è stata così tenebrosa che, quando la magistratura, indagando sulle stragi compiute negli anni settanta dai terroristi, è arrivata a scoprire l'esistenza di « Gladio », e il Presidente del Consiglio

dei ministri dell'epoca, l'onorevole Andreotti, ne ha riferito in Parlamento, il segreto è stato reso definitivo attraverso la distruzione di tutte le carte dell'archivio, ivi compresi i verbali di distruzione di documenti e gli stessi quaderni di appunti dei « gladiatori ». È noto, infatti, che fra il 26 luglio e il 2 agosto 1990, in concomitanza con l'accesso del giudice Casson agli archivi del Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI) è stata distrutta — impunemente — una enorme quantità di documenti (peraltro un'imponente documentazione era stata già distrutta nel 1975 e negli anni precedenti).

In questo modo è stato impedito — per sempre — al popolo italiano di conoscere la verità su una delle vicende più inquietanti che abbiano attraversato la storia del nostro Paese.

Anche dietro la recente vicenda del rapimento da parte di agenti della *Central Intelligence Agency* (CIA) dell'egiziano Abu Omar, scomparso a Milano il 17 febbraio 2003, si staglia l'ombra di accordi segreti nelle relazioni con un Paese dell'Organizzazione del Trattato nord atlantico (NATO) che hanno costretto l'attuale Governo ad opporre, in modo generico, il segreto di Stato, restringendo il campo di indagine dell'autorità giudiziaria.

È noto che, nel corso dell'istruttoria preliminare, e a seguito di un'eccezione sollevata dall'indagato, generale Nicolò Pollari, che faceva genericamente riferimento ad atti coperti da segreto, la procura di Milano interpellava, in data 18 luglio 2006, il Ministro della difesa e la Presidenza del Consiglio dei ministri con altrettanto generico quesito.

Con tale missiva la procura della Repubblica richiedeva al Ministro della difesa « la trasmissione di ogni comunicazione o documento eventualmente trasmessi a quel Ministero — o dal Ministero trasmessi al Direttore del SISMI o ad altri eventuali destinatari — concernenti il sequestro in oggetto indicato o le vicende (...) che lo hanno preceduto, o in generale tutti i documenti, informative o atti relativi alla pratica delle cosiddette *renditions* (con tale termine intendendosi sequestri e trasferi-

menti di sospetti terroristi al di fuori delle procedure legali)».

Con altra missiva, pure del 18 luglio 2006, la procura di Milano richiedeva al Presidente del Consiglio, «nella ipotesi in cui gli atti, documenti o informative richiesti — al Ministro della difesa — fossero effettivamente esistenti e gravati dal segreto di Stato, di valutare l'opportunità di revocarlo».

Con missiva del 26 luglio 2006, il Presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Prodi, testualmente affermava: «Con lettera in data 18 luglio 2006, prot. n. 10838/05.21, la S.V. ha chiesto al Ministro della difesa la trasmissione di ogni comunicazione o documento eventualmente trasmessi a quel Ministero — o dal Ministero trasmessi al Direttore del SISMI o ad altri eventuali destinatari — concernenti il sequestro in oggetto indicato o le vicende sopra descritte che lo hanno preceduto, o in generale tutti i documenti, informative o atti relativi alla pratica delle cosiddette *renditions*. Su tale premessa, la S.V. chiede con lettera in pari data al Presidente del Consiglio dei Ministri, “nella ipotesi in cui su tali atti, documenti o informative, ove effettivamente esistenti, gravasse il segreto di Stato, di valutare l'opportunità di revocarlo”. Sentito in proposito il Ministro della difesa, rilevo che su detta documentazione risulta effettivamente apposto il segreto di Stato dal precedente Presidente del Consiglio dei ministri; il segreto è stato successivamente confermato dallo scrivente».

La Presidenza del Consiglio dei ministri, quindi, ha opposto l'esistenza del segreto di Stato in ordine a «documenti, informative o atti relativi alla pratica delle cosiddette *renditions*», senza specificare in che cosa consistano e quali siano i documenti, le informative e gli atti che si riferiscono alla pratica delle «*renditions*».

Questo significa che esistono atti e documenti relativi alla pratica, posta in essere dalla CIA sotto la Presidenza Bush, di catturare e trasferire i sospetti terroristi al di fuori delle procedure legali e delle regole dell'*habeas corpus*.

Ciò costituisce una conferma indiretta di quanto denunciato dall'onorevole Dick Marty, *rapporteur* dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che, nel II rapporto sulle detenzioni segrete e trasferimento segreto di detenuti che coinvolgono Stati membri del Consiglio d'Europa, reso noto in data 7 giugno 2007, fa esplicito riferimento all'esistenza di accordi segreti fra gli Stati Uniti d'America e Paesi europei membri della NATO, riguardanti proprio la collaborazione degli Stati europei alla pratica delle «*renditions*» posta in essere dalla CIA, che sarebbero stati stipulati in occasione del Consiglio atlantico del 4 ottobre 2001.

Orbene, è evidente che se dietro la vicenda Abu Omar vi fosse un accordo segreto, attraverso il quale il nostro Paese, come altri Paesi europei membri della NATO, si fosse impegnato a cooperare con la CIA nella pratica delle *renditions*, ciò confermerebbe ancora di più l'inaccettabilità nel nostro ordinamento della pratica degli accordi segreti.

Alla luce di quanto esposto è evidente che nel nostro ordinamento non può trovare cittadinanza alcuna la pratica incostituzionale e illegale degli accordi segreti. Occorre, inoltre, tenere presente che il divieto costituzionale di stipulare trattati o accordi internazionali segreti, recentemente, è stato reso molto più stringente a seguito della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

In particolare, il nuovo testo dell'articolo 117, primo comma, ha definito i confini della potestà legislativa esercitabile dallo Stato e dalle regioni, statuendo che essa deve esercitarsi nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli «obblighi internazionali».

Gli obblighi internazionali a cui il nostro Paese è vincolato possono derivare soltanto o dal diritto internazionale generale, a cui l'ordinamento giuridico italiano si conforma, in virtù della norma di cui all'articolo 10, primo comma, della Costituzione, o dal diritto convenzionale, cioè

dai trattati e dagli accordi internazionali, comunque stipulati e denominati, che siano vincolanti per il nostro Paese, a norma della Convenzione sul diritto dei trattati, adottata a Vienna il 23 maggio 1969, resa esecutiva in Italia dalla legge 12 febbraio 1974, n. 112.

Con la riforma del citato titolo V, pertanto, gli accordi internazionali hanno acquistato una posizione privilegiata nel sistema delle fonti, in quanto le obbligazioni che essi generano sono sovraordinate alla legge, e addirittura costituiscono il parametro della competenza delle Assemblee legislative e della legittimità costituzionale della normazione primaria.

Il Parlamento, per esercitare la funzione legislativa, deve conoscere gli obblighi internazionali che vincolano il nostro Paese. È evidente, pertanto, che, a seguito della riforma del titolo V, non possono esistere accordi internazionali del cui contenuto siano tenuti all'oscuro il Parlamento e il popolo italiano.

La presente proposta di legge si compone di tre articoli, divisi in commi.

L'articolo 1 (divieto di trattati o accordi internazionali stipulati in forma segreta) si propone, al comma 1, di dare attuazione all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, prevedendo che non possono essere assunti obblighi internazionali in modo segreto.

Il comma 2 prevede che il segreto di Stato, la cui disciplina è stata recentemente innovata dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 (recante « Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto »), possa essere apposto solo sui negoziati e sulle trattative preliminari alla stipulazione dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati.

Il comma 3 prevede che i trattati e gli accordi internazionali, comunque denominati, non possono essere stipulati in forma segreta e devono sempre essere pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, ai sensi dell'articolo 13 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092.

La norma ribadisce un divieto che esiste già nel nostro ordinamento in quanto il citato testo unico, proprio all'articolo 13, prevede la pubblicazione, nella prima parte della *Gazzetta Ufficiale*, di tutti gli accordi internazionali conclusi in forma semplificata, nonché la pubblicazione, in un supplemento trimestrale, di tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali, compresi gli scambi di note e gli accordi comunque denominati, rendendo esplicito che non sono costituzionalmente ammissibili eccezioni all'obbligo di pubblicazione.

Il comma 4 dell'articolo 1 stabilisce che per i trattati e gli accordi di natura militare o riguardanti materie inerenti l'ordine e la sicurezza pubblica, è consentito che siano classificati gli allegati concernenti soltanto dettagli tecnici e operativi. In questo modo viene superato l'unico ostacolo che — in genere — è evocato a giustificazione della pratica degli accordi segreti. È ovvio che la collaborazione fra gli Stati nei settori militari o che riguardano — *latu sensu* — la sicurezza ha bisogno di un certo livello di riservatezza per tutelare dati o informazioni che devono rimanere segreti o riservati a protezione di interessi fondamentali della Repubblica.

Quelle che non si possono nascondere sono le scelte politiche compiute attraverso l'accordo e gli obblighi internazionali che ne derivano, la cui conoscenza non può essere sottratta al circuito della democrazia. Pertanto, nella stipulazione di accordi internazionali, in tali settori, è consentito che siano classificati « soltanto » i dettagli tecnici e operativi, che possono essere oggetto di allegati separati.

Il comma 5 stabilisce che i trattati e gli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare, possono essere stipulati solo dopo che i relativi progetti, comprensivi degli allegati eventualmente classificati, siano stati portati a conoscenza e deliberati dal Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, lettera *h*), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Con tale norma si vuole porre rimedio a una prassi disapplicativa delle competenze del Consiglio dei ministri e ristabilire la collegialità dell'organo di governo. La norma prevede, altresì, che il Consiglio dei ministri debba conoscere anche gli allegati classificati, per evitare che, attraverso un ricorso abusivo alla classificazione degli allegati, si possano occultare le scelte politiche e le obbligazioni nascenti dagli accordi internazionali.

L'articolo 2 regola le sanzioni penali, indispensabili per rendere effettivo il divieto di stipulazione di trattati o di accordi internazionali in forma segreta, come contemplato e disciplinato dall'articolo 1. Per evitare di introdurre un nuovo reato speciale, si è fatto ricorso alla disciplina codicistica, richiamando la norma di cui all'articolo 264 del codice penale, che punisce l'infedeltà in affari di Stato nelle relazioni internazionali.

Il comma 1 dell'articolo 2 prevede che chiunque stipuli, in forma segreta, un trattato o un accordo internazionale, idoneo a vincolare l'Italia sul piano delle relazioni internazionali, è punito ai sensi dell'articolo 264 del codice penale.

Il comma 2 prende in considerazione la condotta di chiunque alteri o distrugga i documenti relativi a trattati o accordi internazionali stipulati in forma segreta, dichiarandola parimenti punibile ai sensi del citato articolo 264.

L'articolo 3 introduce una speciale disciplina per la regolarizzazione dei trattati o degli accordi internazionali stipulati in forma segreta.

Il comma 1 dell'articolo 3 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge, trasmette al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, di cui all'articolo 30 della legge 3 agosto 2007, n. 124, il testo dei trattati o degli accordi internazionali, vincolanti

per l'Italia, stipulati in forma segreta o con clausola di non divulgazione. In questo modo si realizza una prima compartecipazione del Parlamento alla conoscenza dei trattati e degli accordi stipulati in forma segreta, attraverso la comunicazione con l'organo parlamentare deputato dalla legge al controllo delle attività relative alle informazioni e alla sicurezza.

Il comma 2 prevede che il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, deliberando a maggioranza, debba impartire al Governo le opportune istruzioni per la rinegoziazione o la denuncia dei trattati degli accordi medesimi, ai sensi della citata Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

Il comma 3 prevede che nel caso non sia possibile procedere alla stipulazione di nuovi trattati o accordi internazionali in sostituzione o a modifica di quelli stipulati in forma segreta o con clausola di non divulgazione, il Governo abbia l'obbligo di riferirne al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, che può disporre, deliberando a maggioranza, la pubblicazione del testo dei trattati o degli accordi medesimi nella *Gazzetta Ufficiale*, ai sensi dell'articolo 13 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1985.

Il comma 4 completa la procedura per l'emersione dei trattati e degli accordi segreti, prevedendo che, in ogni caso, decorsi cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge, sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, ai sensi dell'articolo 13 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1985, i trattati o gli accordi internazionali stipulati in forma segreta o con clausola di non divulgazione, se non sostituiti da nuovi trattati o accordi stipulati conformemente alla Costituzione e alle leggi vigenti.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Divieto di trattati o di accordi internazionali stipulati in forma segreta).

1. In attuazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, non possono essere assunti obblighi internazionali in modo segreto.

2. Il segreto di Stato di cui all'articolo 39 della legge 3 agosto 2007, n. 124, può essere apposto solo sui negoziati e sulle trattative preliminari alla stipulazione dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati.

3. I trattati e gli accordi internazionali, comunque denominati, non possono essere stipulati in forma segreta e devono sempre essere pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, ai sensi dell'articolo 13 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092.

4. Per i trattati e gli accordi di natura militare o riguardanti materie inerenti l'ordine e la sicurezza pubblica, è consentito che siano classificati gli allegati concernenti soltanto dettagli tecnici e operativi.

5. I trattati e gli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare, possono essere stipulati solo dopo che i relativi progetti, comprensivi degli allegati eventualmente classificati, sono stati portati a conoscenza e deliberati dal Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, lettera *h*), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

ART. 2.

(Sanzioni penali).

1. Chiunque stipula, in forma segreta, un trattato o un accordo internazionale, idoneo a vincolare l'Italia sul piano delle

relazioni internazionali, è punito ai sensi dell'articolo 264 del codice penale.

2. Alla stessa pena prevista ai sensi del comma 1 soggiace chiunque altera o distrugge i documenti relativi a trattati o ad accordi internazionali stipulati in forma segreta.

ART. 3.

(Regolarizzazione dei trattati o degli accordi internazionali stipulati in forma segreta).

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, trasmette al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, di cui all'articolo 30 della legge 3 agosto 2007, n. 124, il testo dei trattati o degli accordi internazionali, vincolanti per l'Italia, stipulati in forma segreta o con clausola di non divulgazione.

2. Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, deliberando a maggioranza, impartisce al Governo le opportune istruzioni per la rinegoziazione o la denuncia dei trattati o degli accordi di cui al comma 1 del presente articolo, ai sensi della Convenzione sul diritto dei trattati, adottata a Vienna il 23 maggio 1969, resa esecutiva dalla legge 12 febbraio 1974, n. 112.

3. Nel caso non sia possibile procedere alla stipulazione di nuovi trattati o accordi internazionali in sostituzione o a modifica di quelli stipulati in forma segreta o con clausola di non divulgazione, ai sensi di quanto disposto dal comma 2 del presente articolo, il Governo ne riferisce al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica che può disporre, deliberando a maggioranza, la pubblicazione del testo dei trattati o degli accordi medesimi nella *Gazzetta Ufficiale*, ai sensi dell'articolo 13 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092.

4. In ogni caso, decorsi cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, ai sensi dell'articolo 13 del testo

unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, i trattati o gli accordi internazionali stipulati in forma segreta o con clausola di non divulgazione, se non sostituiti da nuovi trattati o accordi stipulati conformemente alla Costituzione e alle leggi vigenti.

€ 0,30



15PDL0034430