

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 3526

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore COSSIGA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 LUGLIO 2005

—————

Modifiche al codice di procedura penale ed alla legge 24 ottobre
1977, n. 801, in materia di servizi per le informazioni e la sicurezza

—————

ONOREVOLI SENATORI. – Alcuni recenti avvenimenti hanno visto attori gli agenti dei servizi di informazione e di sicurezza italiani. Da una parte si ricorda la *covert action* messa a punto con successo da agenti del SISMI in Iraq, tenendola necessariamente segreta anche nei confronti del *Forces Command* militare multilaterale e delle agenzie americane e britanniche che operano nell'area, con la liberazione della cittadina italiana Giuliana Sgrena, rapita da elementi degli ex-servizi segreti di Saddam Hussein, ma purtroppo costata la vita al valoroso agente Calipari. Dall'altra, si ricorda, ed è oggetto di polemiche recenti, la *covert action* compiuta da agenti della CIA in Italia nel 2003, alla necessaria insaputa delle autorità politiche, dei servizi d'informazione e di sicurezza e delle Forze di polizia italiane, ed in applicazione delle disposizioni del *Military Order (Executive Order)* n. 1 del 2001 emanato dal Presidente degli Stati Uniti, con il sequestro del cittadino egiziano Abu Omar, sospettato anche dalle autorità giudiziarie e dalla polizia italiana di essere un terrorista legato ad Al Qaeda, tradotto poi clandestinamente nella base militare aerea di Aviano, in parte concessa in comodato all'*U.S. Air Force*, e di qui alla *U.S. Air Force Military*, base di Ramstein, per essere poi definitivamente trasferito in Egitto e consegnato con un'operazione di *extraordinary redemption* al servizio segreto di quel Paese. Nell'occasione l'amministrazione americana ha fatto sapere che azioni «coperte» di questo tipo sono state compiute in Europa con il consenso e la collaborazione di governi europei. A parte ogni altra considerazione politica ed etica, il Governo italiano mai avrebbe potuto concedere a norma della nostra legislazione un'autorizzazione di questa natura, anche se in passato

sono state autorizzate operazioni dei servizi e delle Forze di polizia in territorio estero, volte alla cattura di elementi del terrorismo «nero» e del terrorismo «rosso».

In più, meraviglia e riserve ha sollevato l'aver appreso che sembra essere consuetudine, non solo delle Forze di polizia, ma anche di alcune procure della Repubblica, intrattenere stretti rapporti con le «stazioni legali» in Italia di servizi stranieri, in particolare la CIA, per scambio d'informazioni in materia di terrorismo e di grande criminalità organizzata, al di fuori dei normali canali dell'apparato nazionale di *intelligence* e di sicurezza (Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza – CIIS, Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica – SISDE, Servizio per le informazioni e la sicurezza militare – SISMI).

Mentre le legislazioni degli altri Paesi, compresi il Regno Unito, la Francia e la Germania, non prevedendo la obbligatorietà della promozione e dell'esercizio dell'azione penale ed anzi la retrattabilità della stessa da parte di uffici del pubblico ministero che dipendono gerarchicamente dall'Esecutivo, danno ai governi maggiore elasticità e capacità di trattativa nel campo della *intelligence and security*, anche al fine di relative azioni diplomatiche, in Italia nessuna possibilità «legale» ha il Governo di agire in questo senso nel campo indicato, con gravi limitazioni alle sue capacità di azione rispetto a Stati esteri.

Si riportano di seguito le preziose osservazioni formulate in materia in un dotto articolo, intitolato: «L'esigenza di sicurezza e i limiti invalicabili», e scritto da un grande giurista, che è stato anche giudice internazionale, qual è Antonio Cassese. Scrive il giurista: «Ora che la vicenda degli agenti CIA sta

volgendo al termine miserevolmente, e con grave danno per le nostre istituzioni e il prestigio internazionale dell'Italia, qualche riflessione appare necessaria su due temi essenziali: come hanno reagito i due schieramenti politici italiani? Si può trovare tra essi un punto d'incontro circa i limiti in cui i nostri servizi, d'intesa con organismi stranieri, possono svolgere attività illegali giustificate da imperative esigenze di sicurezza?

Dalle reazioni dei politici e dai media appare chiaro che si sono formati due fronti opposti. Da un lato, quello dei «legalitari», essenzialmente nel centro-sinistra, che si sono appellati ai sacri principi di democrazia e legalità costituzionale, stigmatizzando le gravi violazioni dei diritti umani, nonché l'attentato alla sovranità nazionale (nell'ipotesi che la CIA abbia agito da sola). Dall'altro, il fronte dei «realisti», essenzialmente nel centrodestra, che ha deriso il legalismo della sinistra e insistito sulla necessità della lotta al terrorismo, che giustificerebbe il ricorso a metodi spicci. Questa contrapposizione è artificiosa e deleteria, sia perché in passato la sinistra ha mostrato in varie occasioni d'essere «accomodante» sui principi, sia perché sarebbe ragionevole trovare un terreno comune tra «legalitari» e «realisti».

Cominciamo dalla sinistra.

Nessuno ha dimenticato l'episodio di Sigonella. La notte tra il 10 e l'11 ottobre 1985, Craxi negò a Reagan il consenso ad arrestare i terroristi palestinesi costretti dagli americani ad atterrare alla base Nato di Sigonella. Quando, su ordine di Craxi, 50 carabinieri e soldati italiani, circondati da altrettanti militari della *Delta Force*, impedirono loro di arrestare i palestinesi, il Governo italiano scelse la via dei grandi principi e della salvaguardia della sovranità. Come poi Craxi disse in Parlamento, il Governo non poteva permettere di sottrarre alla competenza dei giudici italiani gli autori di crimini commessi su una nave italiana, l'*Achille Lauro*. Ma lo stesso Craxi optò poi per il compromesso po-

litico quando, due giorni dopo, consentì ad Abul Abbas, il capo dei terroristi palestinesi, di partire da Fiumicino su un aereo jugoslavo, invece di farlo arrestare e processare in Italia. Nel 1999, quando la presenza in Italia del terrorista curdo Ocalan creò al governo D'Alema una seria crisi internazionale, quel governo dimenticò i principi, in forza dei quali avrebbe dovuto o processare Ocalan o estradarlo alla Turchia con ferree garanzie, garantite internazionalmente, di sottoporlo ad equo processo. Quel governo preferì una soluzione machiavellica: il *leader* curdo, che aveva chiesto asilo politico, venne convinto a lasciare l'Italia, dopo di che il tribunale di Roma, unendo la beffa al danno, gli concesse l'asilo, il 1° ottobre 1999. La sinistra, dunque, al momento opportuno sa anche mettere la sordina ai grandi principi.

Ma vediamo se si possono conciliare in qualche modo quei principi con le esigenze della *Realpolitik*. Credo di sì. Credo che i postulati della nostra democrazia indichino un'area in cui il temperamento è possibile, ma segnino anche limiti invalicabili, oltre i quali neanche le esigenze della lotta al terrorismo o ad altri pericoli internazionali possono giustificare offese alla legalità e deviazioni dal rispetto dei diritti umani. È comprensibile che, per prevenire gravi crimini o attentati, i nostri servizi, eventualmente d'intesa con servizi segreti stranieri, comprimano o aggirino taluni diritti sanciti nel nostro ordinamento democratico. Ad esempio, per fondate esigenze di sicurezza quei servizi potranno forse, senza autorizzazione del magistrato, intercettare, spiare, perquisire domicili, sottrarre beni e cose, invadere la *privacy*, frapporre ostacoli artificiali alla libertà di movimento o alla libertà di corrispondenza (purché beninteso non si pensi di utilizzare come prova in un processo il materiale eventualmente acquisito). Fin qui le ragioni dell'opportunità e della prevenzione di gravi pericoli potranno prevalere, e la legalità formale chiudere un occhio. Parimenti, quando la concessione dell'asilo o il pro-

cesso di uno straniero in Italia sono suscettibili di causare gravissimi problemi internazionali al nostro Paese, è forse consentito qualche *escamotage* o cedimento sui principi. Insomma, vi è un'area in cui la legalità può farsi crepuscolare. Le ragioni utilitaristiche devono però arrestarsi davanti ad una soglia insormontabile: il rispetto di alcuni valori essenziali. Tra essi primeggiano il diritto alla vita, alla libertà personale (a non essere arrestato e detenuto arbitrariamente), alla dignità (a non essere sottoposto a trattamenti disumani o degradanti o ad atti di tortura). Niente può giustificare la violazione di uno di questi diritti. Nessun agente segreto può uccidere, sequestrare, torturare, nemmeno per le più impellenti esigenze di sicurezza e di lotta all'eversione.

Mi chiedo dunque: non si potrebbe sperare in un'intesa tra i vari schieramenti su questi postulati essenziali, per contemperare ragio-

nevolmente principi e opportunità pratica, valori democratici ed esigenze nazionali?

Quale che sia la risposta, rimane certo che nella vicenda di Abu Omar, i nostri servizi, avallando il comportamento della CIA, hanno travalicato principi essenziali dello Stato democratico. È avvilente pensare che i magistrati di Milano non potranno mai processare gli agenti statunitensi, né, c'è da scommetterci, identificare ed incriminare gli organi italiani che hanno consentito i loro reati. La fiaccola rimarrà sotto il moggio. E la democrazia italiana ne uscirà ulteriormente ferita.

La prevenzione di gravi pericoli può far chiudere un occhio alla legalità formale ma arresti arbitrari e torture vanno esclusi».

Il presente disegno di legge è presentato al fine di cercare di contemperare le esigenze della legalità con quelle della sicurezza, anche attraverso una più duttile azione dello Stato, e senza strizzatine d'occhio.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, sono inseriti i seguenti:

«Art. 12-*bis*. - *I*. Anche in deroga al segreto previsto dagli articoli 3 e 9 del codice di procedura penale, qualunque giudice o pubblico ministero, o ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria, ha l'obbligo di trasmettere sollecitamente ai Servizi per le informazioni e la sicurezza di cui agli articoli 4 e 6, tramite il Comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza di cui all'articolo 3, ogni notizia, informazione o documento relativi a reati contro la personalità internazionale o interna dello Stato o relativi a reati di terrorismo.

Art. 12-*ter*. - *I*. Nessun giudice o pubblico ministero, o cancelliere o segretario giudiziario, o ufficiale o agente di pubblica sicurezza, fatta eccezione per gli agenti dei servizi per le informazioni e la sicurezza di cui agli articoli 4 e 6, può fornire ad un servizio per le informazioni e per la sicurezza di uno Stato estero informazioni, notizie e documenti acquisiti nell'esercizio delle sue funzioni ovvero richiederle, salvo che con l'autorizzazione dell'autorità politica competente e tramite il Comitato esecutivo per i servizi d'informazione e di sicurezza, di cui all'articolo 3».

Art. 2.

1. Dopo l'articolo 343 del codice di procedura penale sono inseriti i seguenti:

«Art. 343-*bis*. - (*Autorizzazione a procedere per reati contro la personalità dello Stato o per determinati reati commessi da*

cittadini stranieri). - 1. Senza l'autorizzazione del Ministro della giustizia non si può procedere per reati contro la personalità internazionale od interna dello Stato o per reati commessi da un organo o agente di uno Stato estero le cui autorità competenti attestino che i fatti sono stati commessi dal predetto organo o agente in adempimento di un obbligo o in esecuzione di un ordine impartito secondo le leggi dello Stato estero medesimo.

Art. 343-ter. - (*Concessione e revoca dell'autorizzazione a procedere*). - 1. L'autorizzazione prevista dall'articolo 343-bis è concessa dal Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri competenti e con l'approvazione del Presidente del Consiglio dei ministri».

2. L'autorizzazione a procedere prevista dagli articoli 343-bis e 343-ter del codice di procedura penale, introdotti dal comma 1 del presente articolo, può essere revocata con la stessa procedura di cui al citato articolo 343-ter in ogni momento anteriore all'emissione della sentenza definitiva. La revoca dell'autorizzazione comporta l'estinzione del procedimento.

