



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore CONSIGLIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 MAGGIO 2016

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sul fenomeno del terrorismo internazionale e sulle sue basi in Italia

ONOREVOLI SENATORI. – La proposta di istituire una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno del terrorismo internazionale e sulle sue basi e connessioni in Italia obbedisce a considerazioni connesse all'assoluta gravità di un'emergenza alla quale il nostro Paese è attualmente esposto, in ragione della sua prossimità geografica al Medio Oriente ed al Nord Africa.

Il territorio italiano, dopo l'attacco alle «Torri gemelle» di New York, è stato preservato da stragi e da eventi luttuosi legati al terrorismo internazionale grazie al lavoro dell'*intelligence*, delle Forze di polizia e della magistratura. Questo non è bastato, però, a evitare assalti sanguinosi contro il nostro contingente militare in Paesi dove il terrorismo internazionale, in particolare di matrice islamista, ha collocato le sue basi avanzate.

Con il tempo, poi, e soprattutto a causa dell'incancrenirsi del conflitto civile in atto in Siria dal 2011, alla vecchia minaccia rappresentata da Al Qaeda si è aggiunta la sfida lanciata al mondo intero dal sedicente Califfato sorto a cavallo tra Siria ed Iraq nel 2014. L'autoproclamato Stato Islamico, in effetti, è riuscito a dar vita ad un vero e proprio ordinamento giuridico a base criminale, che si è imposto all'attenzione dei grandi media internazionali in ragione dell'estrema violenza dei metodi ai quali ha fatto ricorso.

Il Daesh, com'è altresì noto il sedicente Stato Islamico, per poter meglio fronteggiare i suoi avversari locali e regionali – tra i quali figurano gli eserciti regolari di Siria ed Iraq, i Peshmerga del Governo Regionale del Kurdistan, gli Hezbollah libanesi, i Pasdaran iraniani e, da ultimo, le aeronautiche militari della Federazione Russa, degli Stati

Uniti e dei Paesi strettisi nella coalizione anti-Isis guidata da Washington – non ha inoltre esitato ad intraprendere una vasta campagna di propaganda e radicalizzazione allo scopo di attrarre reclute da tutto il resto del mondo, inclusa l'Europa.

Sono conseguentemente apparsi i *Foreign Fighters*, anche nel nostro Continente, ovvero immigrati o loro discendenti, che hanno deciso di abbracciare la causa del Califfato, andando a combattere per un certo periodo della loro vita nelle terre dove lo Stato Islamico è sorto, prima di tornare ai Paesi d'origine ed intraprendervi ulteriori attività terroristiche.

I *Foreign Fighters* hanno già ripetute volte insanguinato le vie d'Europa, da soli o con l'aiuto di compagni di viaggio che hanno subito il fascino della loro predicazione o comunque del messaggio jihadista. Siamo quindi in una condizione di straordinario rischio, nella quale minacce d'origine esterna ed interna si congiungono e rafforzano reciprocamente. Le autorità inquirenti e i servizi di informazione e sicurezza hanno già individuato la presenza nel nostro Paese di veri e propri santuari le cui attività sono l'indottrinamento e il reclutamento di terroristi disposti a combattere nei Paesi volta per volta individuati come nevralgici per l'affermazione dei disegni di quel vasto mondo che suole definirsi genericamente connesso al jihadismo. Per quanto è vero che non tutti i musulmani sono jihadisti e non tutti i jihadisti sono terroristi, non vi sono dubbi circa il fatto che il terrorismo internazionale che ci minaccia sia di matrice islamica, circostanza che impone alcune considerazioni.

Al contrario di quanto molto comunemente si crede, il terrorismo jihadista è

espressione di una reazione identitaria, che assume forme e vesti varie a seconda dei Paesi in cui si afferma, e che sfrutta il movente religioso per mobilitare energie e forze violente da asservire ad un programma politico di sovversione potenzialmente senza fine, che prende di mira i Governi laici al potere in Medio Oriente e Nord Africa ed ambisce a conquistare al mondo musulmano una posizione di maggiore influenza e prestigio nella comunità internazionale.

Rispetto a quanto sta accadendo la retorica dell'accoglienza a tutti i costi, senza se e senza ma, al di fuori di qualsiasi controllo approfondito degli stranieri che giungono in Italia da zone di guerra, costituisce una grave forma di ingenuità.

I canali di infiltrazione sono numerosi e complessi. Ed è quindi necessaria una vigilanza non meno capillare e continua di quella che viene dedicata ai fenomeni mafiosi: il legislatore del resto ne ha già preso atto durante il 2015, creando la Procura nazionale antiterrorismo.

La minaccia del terrorismo internazionale è perfino più pericolosa di quella rappresentata dalla grande criminalità organizzata proprio perché non viene sempre colta nella sua complessità, potendo anche mascherarsi dietro le forme della beneficenza e del pacifismo, praticati da persone che sono abilissime nella dissimulazione, come ci ha insegnato una ormai vasta bibliografia.

Di certo la stessa attenzione che si deve riservare alle penetrazioni mafiose in politica, si deve destinare alle penetrazioni del terrorismo nelle organizzazioni culturali e perfino nelle manifestazioni dialoganti, usate spesso come copertura.

Va altresì ricordato come siano purtroppo numerosi i musulmani residenti nel nostro

Paese che dubitano della veridicità di quanto accaduto negli Stati Uniti l'11 settembre 2001 e successivamente a Madrid, Londra, Parigi e Bruxelles. Costoro costituiscono un bersaglio «morbido» della propaganda jihadista ed un significativo bacino potenziale di reclutamento. E si tratta di persone che vivono nella nostra società.

Abbiamo a lungo pensato che gli equilibri cui si impronta la fin troppo prudente politica estera della nostra Repubblica potessero farci acquisire un'immunità perpetua. In realtà, però, le circostanze mutano talmente velocemente che Stati un tempo secondari nel calcolo geopolitico dei jihadisti, come il Belgio, sono diventati all'improvviso bersagli di attieclatanti. In ragione della presenza della Santa Sede sul suo territorio, inoltre, non si può escludere che il nostro Paese divenga un obiettivo pagante per i terroristi anche a prescindere dalle politiche che concretamente i Governi della nostra Repubblica attuano nei confronti del Medio Oriente e del Nord Africa.

C'è un problema formidabile che si pone dal punto di vista delle Forze dell'ordine e della questione giuridica. Questo terrorismo non ha sempre bisogno di armi: è sufficiente l'uso di *internet* e la disponibilità del proprio corpo.

Fino a un'istante prima di commettere un attentato, se un terrorista tace, e si limita a circolare con una bombola d'ossigeno con un pò di benzina e con qualche petardo sull'auto, al massimo si prende una multa. Questo pone problemi giuridici e di certo comporta un allarme culturale: di tutto questo dovrà occuparsi la Commissione parlamentare di inchiesta istituita ai sensi della presente legge sul modello dell'esperienza pluriennale della Commissione «antimafia».

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e compiti della Commissione)

1. È istituita, per la durata residua della XVII legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno del terrorismo internazionale e sulle sue basi e connessioni in Italia, di seguito denominata «Commissione», con i seguenti compiti:

a) verificare l'attuazione della legislazione vigente e, in particolare del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, nonché degli indirizzi del Parlamento, con riferimento al fenomeno del terrorismo internazionale e delle sue insorgenze e complicità in Italia;

b) verificare l'opportunità dell'applicazione del regime carcerario di cui all'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, alle persone imputate o condannate per delitti di terrorismo internazionale;

c) accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata e inclusiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali in oggetto, nonché l'assistenza e la cooperazione giudiziarie anche al fine di costruire uno spazio giuridico contro il terrorismo a livello di Unione europea e di promuovere accordi in sede internazionale;

d) accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasforma-

zioni del fenomeno terroristico a carattere internazionale e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, con particolare riguardo agli insediamenti suscettibili di penetrazione, alle modalità dei processi di internazionalizzazione e di cooperazione all'interno della rete criminale, agli aspetti culturali, confessionali e politici, nonché alla promozione e allo sfruttamento dei flussi migratori illegali; approfondire, a tali fini, la conoscenza delle caratteristiche economiche, sociali e culturali delle aree di origine e di espansione delle organizzazioni terroristiche;

e) indagare sul rapporto tra terrorismo internazionale, politica e religione, con particolare riferimento agli appoggi e alle omertà che permettono l'insediamento in Italia di basi logistiche per l'addestramento e per il trasferimento di terroristi in altri Paesi e, in particolare, nei Paesi dove operano soldati italiani nel quadro di accordi internazionali;

f) accertare le forme di raccolta di fondi, di provenienza lecita e illecita, l'uso di società di comodo, di enti di beneficenza e di altri soggetti per il sostegno finanziario di organizzazioni terroristiche internazionali;

g) verificare il rapporto tra associazioni culturali e religiose di tipo fondamentalista-radicalista e organizzazioni clandestine con intenti di sovversione terroristica;

h) verificare l'opportunità di estendere l'ambito di applicazione delle disposizioni vigenti in materia di confisca dei beni di origine mafiosa nel campo del terrorismo internazionale;

i) verificare l'adeguatezza delle strutture preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni criminali nonché al controllo del territorio anche consultando le associazioni, a carattere nazionale o locale, che più significativamente operano nel settore del contrasto delle attività di predicazione dell'odio e dell'attività terroristica nonché nel campo della prevenzione attiva promuovendo l'integrazione dei settori della popolazione immigrata o italiana statisticamente

più sensibili alla predicazione fondamentalista;

l) analizzare le relazioni esistenti tra i flussi migratori illegali ed i movimenti degli adepti delle maggiori organizzazioni terroristiche transnazionali;

m) riferire al Parlamento al termine dei suoi lavori, nonché ogni volta che lo ritiene opportuno e comunque annualmente.

2. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

3. La Commissione esercita i compiti di cui al presente articolo anche con riferimento alle associazioni criminali di stampo terroristico comunque denominate, alle reti straniere, o di natura transnazionale, che siano comunque di estremo pericolo per il sistema sociale, economico e istituzionale.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da venticinque senatori e da venticinque deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei depu-

tati, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti la Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggiore numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

4. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 4.

Art. 3.

(Gruppi di lavoro)

1. La Commissione può organizzare i suoi lavori attraverso uno o più gruppi di lavoro, costituiti ai sensi di quanto previsto dal regolamento di cui all'articolo 7, comma 1.

Art. 4.

(Audizioni a testimonianza)

1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale.

2. Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. In nessun caso, per i fatti rientranti nei compiti della Commis-

sione, può essere opposto il segreto di ufficio.

3. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

4. Si applica l'articolo 203 del codice di procedura penale.

Art. 5.

(Richiesta di atti e documenti)

1. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 sono coperti da segreto.

3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

4. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando le ragioni di cui al primo periodo vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

5. Qualora gli atti o i documenti richiesti dalla Commissione siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte di altre Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione medesima.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

Art. 6.

(Segreto)

1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e 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 gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, commi 2 e 6.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la pena di cui al comma 2 si applica a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione ai sensi dell'articolo 5, comma 6.

Art. 7.

(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei gruppi di lavoro, istituiti ai sensi dell'articolo 3, sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può

proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

2. Tutte le volte che lo ritiene opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritiene necessarie di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti.

4. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 300.000 euro per l'anno 2017 e di 100.000 euro per l'anno 2018 e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. I Presidenti delle Camere, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle spese di cui al periodo precedente, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

6. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività.

Art. 8.

(Entrata in vigore)

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

