

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 141

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori MANTOVANO, BALBONI, BATTAGLIA  
Antonio, BIANCONI, CARRARA, CURSI, DE ANGELIS,  
FLUTTERO, IZZO, MANTICA, MATTEOLI, MAURO,  
MORSELLI, NESSA, PITTELLI, RAMPONI, SAPORITO, SELVA,  
TOFANI, TOTARO, VALDITARA, VALENTINO e VIESPOLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MAGGIO 2006

---

Nuove norme per il contrasto al terrorismo e per l’istituzione  
della procura nazionale antimafia e antiterrorismo e distrettuale  
antiterrorismo

---

ONOREVOLI SENATORI. - Questo disegno di legge punta a istituire un raccordo giudiziario nell'ambito della magistratura inquirente che si interessa di crimini di terrorismo, e ad affiancare a essa, quale interlocutore giudicante, sezioni specializzate. Vi è una differenza profonda fra i «giudici speciali», che richiamano nella terminologia i «tribunali speciali», ma anche le deroghe alle garanzie e le «leggi speciali», e i «giudici specializzati», che esistono già adesso: sono giudici ordinari, che hanno acquisito competenze in campi mirati, e lavorano applicando i codici e le garanzie senza alcun tipo di deroga. Non si comprende per quale ragione il criterio di specializzazione, sia per il magistrato inquirente che per il giudicante, che fino a questo momento è stato applicato per il contrasto alla criminalità mafiosa o per individuare la competenza delle controversie di lavoro o di quelle agrarie, non debba valere quando si tratta di procedimenti penali per fatti di terrorismo: vi è una sovrabbondanza di argomenti che spinge in tale direzione.

Vi è soprattutto la necessità di affiancare a conoscenze «in diritto» specialistiche, in grado di spaziare dal diritto internazionale a quello comunitario, per giungere al diritto interno, una esperienza - soprattutto per gli inquirenti - di indagini collegate oltre i confini nazionali e una conoscenza «in fatto» altrettanto specialistica: sarebbe assurdo incontrare un magistrato di una direzione distrettuale antimafia, o di un tribunale che di quella direzione sia interlocutore, che ignori la differenza fra Cosa nostra e 'ndrine o stidde, o che non valuti la distinzione fra associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso; se per avventura ciò accadesse, si griderebbe allo scandalo, e con ragione. Qualcosa del genere invece è accaduto, e ac-

cade, per il terrorismo di matrice islamica, quando si rinvia a fonti normative inesistenti o si ignora la natura terroristica di determinate organizzazioni: e il colmo è che destano scandalo le critiche rivolte a certi provvedimenti, non i provvedimenti che le generano!

Vi è anche un problema di raccordo internazionale. Capita sempre più spesso che il coordinamento delle indagini si svolga fra magistrati di diversi Stati, per la dimensione sovranazionale che ha assunto il fenomeno: questo rende necessario avere un interlocutore unico sul piano europeo e internazionale, quando, in presenza di procedimenti penali che coinvolgono autorità giudiziarie di Stati differenti (il che accade con frequenza), si impone un raccordo operativo. In queste occasioni non aiuta l'efficiente prosecuzione delle indagini (e neanche l'immagine dell'Italia) la circostanza che, mentre la gran parte degli altri Paesi sono rappresentati da un solo magistrato, in grado di assumere decisioni, per il nostro Stato ci siano più rappresentanti, uno per ciascuna delle procure interessate dalla vicenda processuale in discussione, non sempre in reciproco accordo. Non va allo stesso modo per le indagini giudiziarie di criminalità organizzata: per esse il procuratore nazionale antimafia, pur avendo compiti di coordinamento e non di direzione delle indagini, tuttavia interviene a pieno titolo e da solo, avendo già raggiunto l'accordo fra le direzioni distrettuali antimafia interessate.

In teoria sono percorribili tre strade:

a) quella di una procura unica antiterrorismo: un solo ufficio giudiziario inquirente, con poteri diretti ed esclusivi di indagine, la cui competenza geografica coincide con l'intero territorio nazionale. È una soluzione forte, che richiama una struttura simile esi-

stente in Francia, e di indubbia efficienza. Essa infatti: eviterebbe l'insorgere di conflitti fra differenti procure; con l'unità di direzione garantirebbe una unità operativa; la specializzazione sarebbe insita nel modello organizzativo e diventerebbe requisito essenziale perché il singolo magistrato possa accedervi; scomparirebbero, o sarebbero grandemente attenuate, le interpretazioni giurisprudenziali fantasiose e arbitrarie. Questa soluzione potrebbe favorire la costituzione di un unico ufficio giudicante, che rappresenti il riferimento immediato della procura unica antiterrorismo. Purtroppo è però una soluzione che non ha alcuna realistica probabilità di consenso da parte del Parlamento italiano: non perché non sia interessante e opportuna, ma perché appare un passo talmente impegnativo da far evocare rischi di concentrazione di potere, e quindi da rendere poco probabile una sua approvazione, qualunque sia il colore politico della maggioranza di turno. Quand'anche non fosse accompagnata dalla istituzione di un corrispondente ufficio unico giudicante, richiederebbe comunque una modifica della Costituzione, e quindi avrebbe bisogno di una maggioranza qualificata;

b) la seconda ipotesi è quella di una procura nazionale antiterrorismo, organizzata sul modello della procura nazionale antimafia, quale ufficio di coordinamento di procure distrettuali, che invece svolgerebbero le indagini. È una soluzione meno traumatica rispetto alla precedente, che tuttavia incontra il limite che debba essere costruita *ex novo*, e che quindi si reperiscano magistrati e risorse materiali da destinare a essa in modo esclusivo; inoltre, dovendo interessare tutti i distretti giudiziari d'Italia, potrebbe rivelarsi inutile in taluni di essi, finora neanche sfiorati da procedimenti penali per terrorismo;

c) l'ipotesi di più agevole realizzazione - cui tende il presente disegno di legge - è quella dell'ampliamento delle competenze

della Direzione nazionale antimafia (DNA), sempre con funzione di coordinamento, e delle direzioni distrettuali antimafia (DDA). Sia al centro che sul territorio, con un leggero incremento di organico, si potrebbero costituire, all'interno di un'unica direzione nazionale e delle 26 direzioni distrettuali, apposite sezioni antiterrorismo, distinte e diversamente composte rispetto a quelle che si occupano di criminalità organizzata. Non sarebbero messe insieme competenze distanti, poiché già ora la DNA e le DDA svolgono compiti l'una di coordinamento, le altre di indagine su delitti - dal traffico di armi a quello di stupefacenti, fino al sequestro di persona a scopo di estorsione - che sono ordinariamente consumati anche dalle organizzazioni terroristiche. È ovvio che in questo caso, come nel precedente, a un ufficio di procura che indaga sulla base del territorio della corte di appello dovrebbero corrispondere giudici per le indagini preliminari e sezioni giudicanti antiterrorismo, cioè giudici specializzati. Giudici per le indagini preliminari e sezioni che, affrontando con cognizione di causa le questioni relative all'identificazione di che cosa sia il «fatto notorio» o la «fonte aperta», conoscano le convenzioni internazionali (quelle vere, e non quelle «in progetto») e ne tengano conto, facciano riferimento agli atti normativi delle istituzioni comunitarie, siano in grado di apprezzare le «black list» dell'Unione europea e dell'ONU, siano attrezzate a comprendere, per acquisita esperienza giudiziaria, le caratteristiche e le modalità operative del terrorismo islamico. La mancata formazione di una omogenea cultura giudiziaria professionale, in grado di arricchirsi e di confrontarsi continuamente al proprio interno e con autorità giudiziarie di altri Paesi, è anche conseguenza della perdurante assenza di una procura specializzata contro il terrorismo, a differenza di quanto è accaduto per i delitti di tipo mafioso.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. La Direzione nazionale antimafia assume la denominazione di «Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo» ed estende la propria competenza ai reati previsti dall'articolo 270-*bis* del codice penale e a quelli ad essi collegati o connessi.

2. Sono istituite le procure distrettuali antiterrorismo, competenti per i reati previsti dall'articolo 270-*bis* del codice penale e per quelli ad essi collegati o connessi.

## Art. 2.

1. L'articolo 76-*bis* dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è sostituito dal seguente:

«Art. 76-*bis*. - (*Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo*). - 1. Nell'ambito della procura generale presso la Corte di cassazione è istituita la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

2. Alla Direzione è preposto un magistrato di cassazione, scelto tra coloro che hanno svolto anche non continuativamente, per un periodo non inferiore a dieci anni, funzioni di pubblico ministero o giudice istruttore, sulla base di specifiche attitudini, capacità organizzative ed esperienze nella trattazione di procedimenti relativi alla criminalità organizzata e al terrorismo. L'anzianità nel ruolo può essere valutata solo ove risultino equivalenti i requisiti professionali.

3. Alla nomina del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo si provvede con

la procedura prevista dall'articolo 11, terzo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195. L'incarico ha durata di quattro anni e può essere rinnovato una sola volta.

4. Alla Direzione sono addetti, quali sostituti, magistrati con funzione di magistrati di corte di appello, nominati sulla base di specifiche attitudini ed esperienze nella trattazione di procedimenti relativi alla criminalità organizzata o al terrorismo. Alle nomine provvede il Consiglio superiore della magistratura, sentito il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo designa uno o più dei sostituti procuratori ad assumere le funzioni di procuratore nazionale antimafia aggiunto ed uno o più dei sostituti procuratori ad assumere le funzioni di procuratore nazionale antiterrorismo aggiunto.

5. Per la nomina dei sostituti, l'anzianità nel ruolo può essere valutata solo ove risultino equivalenti i requisiti professionali.

6. Al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo sono attribuite le funzioni previste dall'articolo 371-*bis* del codice di procedura penale».

### Art. 3.

1. L'incarico di procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo è assunto, alla data di entrata in vigore della presente legge, dal procuratore nazionale antimafia. A decorrere dalla medesima data, ovunque ricorrano nella legislazione vigente, le parole: «procuratore nazionale antimafia» devono intendersi sostituite dalle seguenti: «procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo» e le parole: «Direzione nazionale antimafia» devono intendersi sostituite dalle seguenti: «Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo».

## Art. 4.

1. L'articolo 371-*bis* del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«Art. 371-*bis*. - (*Attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo*). - 1. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo esercita le sue funzioni in relazione ai procedimenti per i delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-*bis*, del presente codice e nell'articolo 270-*bis* del codice penale. In relazione ai procedimenti per i delitti indicati al predetto articolo 51, comma 3-*bis*, egli dispone della Direzione investigativa antimafia e dei servizi centrali e interprovinciali delle Forze di polizia e impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi. In relazione ai procedimenti per i delitti indicati al citato articolo 270-*bis*, egli dispone dei servizi centrali e interprovinciali delle Forze di polizia e impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi.

2. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo esercita funzioni di impulso nei confronti dei procuratori distrettuali al fine di rendere effettivo il coordinamento delle attività di indagine, di garantire la funzionalità dell'impiego della polizia giudiziaria nelle sue diverse articolazioni e di assicurare la completezza e tempestività delle investigazioni.

3. Per lo svolgimento delle funzioni attribuitegli dalla legge, il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, in particolare:

a) d'intesa con i procuratori distrettuali antimafia e antiterrorismo interessati, assicura il collegamento investigativo anche per mezzo dei magistrati della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo;

b) cura, mediante applicazioni temporanee dei magistrati della Direzione nazionale e delle direzioni distrettuali antimafia e antiterrorismo, le necessarie flessibilità e mobi-

lità che soddisfino specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali;

c) ai fini del coordinamento investigativo e della repressione dei reati provvede all'acquisizione e all'elaborazione di notizie, informazioni e dati attinenti alla criminalità organizzata e al terrorismo;

d) impartisce ai procuratori distrettuali antimafia e antiterrorismo specifiche direttive alle quali attenersi per prevenire o risolvere contrasti riguardanti le modalità secondo le quali realizzare il coordinamento nell'attività di indagine;

e) riunisce i procuratori distrettuali antimafia e antiterrorismo interessati al fine di risolvere i contrasti che, malgrado le direttive specifiche impartite, siano insorti e abbiano impedito di promuovere o di rendere effettivo il coordinamento;

f) dispone con decreto motivato, reclamabile al procuratore generale presso la Corte di cassazione, l'avocazione delle indagini preliminari relative a taluno dei delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-bis, del presente codice e nell'articolo 270-bis del codice penale quando non hanno dato esito le riunioni disposte al fine di promuovere o rendere effettivo il coordinamento e questo non è stato possibile a causa della:

1) perdurante e ingiustificata inerzia nella attività di indagine;

2) ingiustificata e reiterata violazione dei doveri previsti dall'articolo 371 ai fini del coordinamento delle indagini.

4. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo provvede alla avocazione dopo aver assunto sul luogo le necessarie informazioni personalmente o tramite un magistrato della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo allo scopo designato. Salvi casi particolari, il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o il magistrato da lui designato non può delegare per il compimento degli atti di indagine altri uffici del pubblico ministero».

## Art. 5.

1. Dopo l'articolo 70-*bis* dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è inserito il seguente:

«Art. 70-*ter.* - (*Direzione distrettuale anti-terrorismo*). - 1. Per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati indicati nell'articolo 270-*bis* del codice penale il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto costituisce, nell'ambito del suo ufficio, una direzione distrettuale antiterrorismo designando i magistrati che devono farne parte per la durata non inferiore a quattro anni. Per la designazione, il procuratore distrettuale tiene conto delle specifiche attitudini e delle esperienze professionali. Della direzione distrettuale non possono fare parte uditori giudiziari. La composizione e le variazioni della direzione distrettuale sono comunicate senza ritardo al Consiglio superiore della magistratura.

2. Il procuratore distrettuale o un suo delegato è preposto all'attività della direzione e cura, in particolare, che i magistrati addetti ottemperino all'obbligo di assicurare la completezza e la tempestività della reciproca informazione sull'andamento delle indagini ed eseguano le direttive impartite per il coordinamento delle investigazioni e l'impiego della polizia giudiziaria.

3. Salvi casi eccezionali, il procuratore distrettuale designa per l'esercizio delle funzioni di pubblico ministero, nei procedimenti riguardanti i reati indicati nell'articolo 270-*bis* del codice penale, i magistrati addetti alla direzione distrettuale.

4. La designazione dei magistrati avviene sentito il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo. Delle eventuali variazioni nella composizione della direzione distrettuale, il procuratore distrettuale informa preventivamente il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo».



## Art. 6

1. L'articolo 110-*bis* dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è sostituito dal seguente:

«Art. 110-*bis*. - (*Applicazione di magistrati del pubblico ministero in casi particolari*). - 1. Per la trattazione dei procedimenti relativi ai delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale e nell'articolo 270-*bis* del codice penale, il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo può, quando si tratta di procedimenti di particolare complessità o che richiedono specifiche esperienze e competenze professionali, applicare temporaneamente alle procure distrettuali antimafia e antiterrorismo i magistrati appartenenti alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e quelli appartenenti alle direzioni distrettuali antimafia o antiterrorismo nonché, con il loro consenso, magistrati di altre procure della Repubblica presso i tribunali. L'applicazione è disposta anche quando sussistono protratte vacanze di organico, inerzia nella conduzione delle indagini, ovvero specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali. L'applicazione è disposta con decreto motivato. Il decreto è emesso sentiti i procuratori generali e i procuratori della Repubblica interessati. Quando si tratta di applicazioni alla procura distrettuale avente sede nel capoluogo del medesimo distretto, il decreto è emesso dal procuratore generale presso la corte di appello. In tal caso il provvedimento è comunicato al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

2. L'applicazione di cui al comma 1 non può superare la durata di un anno. Nei casi di necessità dell'ufficio al quale il magistrato è applicato, può essere rinnovata per un periodo non superiore a un anno.

3. Il decreto di applicazione è immediatamente esecutivo ed è trasmesso senza ritardo al Consiglio superiore della magistratura per

l'approvazione, nonché al Ministro della giustizia.

4. Il capo dell'ufficio al quale il magistrato è applicato non può designare il medesimo per la trattazione di affari diversi da quelli indicati nel decreto di applicazione».

#### Art. 7.

1. Dopo l'articolo 4 del codice di procedura penale è inserito il seguente:

«Art. 4-bis. - *(Determinazione della competenza in relazione a particolari delitti)*. -  
1. Per i delitti di cui all'articolo 270-bis del codice penale è competente il giudice del capoluogo del distretto di corte di appello nel cui territorio il reato è stato consumato».



