



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori DELLA MONICA, CECCANTI, ADAMO, INCOSTANTE, DE SENA, SERRA, MARITATI, D’AMBROSIO, CAROFIGLIO, GARRAFFA, Marco FILIPPI, GALPERTI, LIVI BACCI, MARCENARO, VITA, NEROZZI, CARLONI, GHEDINI, BLAZINA, CHIAROMONTE, CHITI, MARINARO, SCANU, PASSONI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 2009**

Modifiche all’ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e al codice di procedura penale per l’attribuzione al procuratore nazionale antimafia delle funzioni di coordinamento in materia di terrorismo

ONOREVOLI SENATORI. - Le analisi delle più recenti manifestazioni e dei rapporti intercorrenti tra crimine organizzato e terrorismo hanno portato ad ipotizzare nuove e diverse forme non solo di cooperazione e collaborazione, ma anche di commistione e sovrapposizione. Pur con le debite distinzioni circa le motivazioni, gli scopi e gli obiettivi finali dei due fenomeni: profitti illeciti e potere per la criminalità e, a seconda dei casi, fondamentalismo religioso, guerra globale, spinte separatiste o liberazione da regimi, per il terrorismo; ormai le più recenti indagini rivelano sempre maggiori contatti e caratteri comuni che si realizzano attraverso i collegamenti, le relazioni e gli scambi nei comuni mercati, nazionali ed internazionali, della droga, delle armi e degli esplosivi, dei documenti falsi, del riciclaggio. È, altresì, notorio che i gruppi terroristici per il loro finanziamento compiono spesso delitti tipici della criminalità organizzata, come sequestri di persona a scopo di estorsione, rapine, traffici di stupefacenti e di ogni altro genere, mentre, d'altra parte sempre più la criminalità organizzata usa metodi e modalità tipiche del terrorismo, come ingenti quantità di esplosivo, autobombe ed altro, verso obiettivi che determinano la morte di vittime assolutamente estranee, inermi ed inconsapevoli. Si rende quindi necessario un «unico» organo centrale di coordinamento delle attività giudiziarie sia in tema di criminalità organizzata che di terrorismo ed eversione - sia interna che esterna - per plurime considerazioni. In tema di esperienze della Direzione nazionale antimafia (DNA) e sotto il profilo interno si deve tener conto dei rapporti criminalità organizzata-terrorismo, che hanno trovato definitiva consacrazione in sentenze nelle quali è stato riconosciuto il carattere «eversivo» as-

sunto dalla criminalità organizzata in talune occasioni. Possono ricordarsi, ad esempio, le decisioni emesse con riferimento alla strage al treno rapido 904 Napoli-Milano del 23 dicembre 1984, in ordine alla quale emersero commistioni fra cosa nostra e camorra e la destra eversiva napoletana, nonché, in tempi recenti, alle stragi avvenute in Roma, Firenze e Milano, nel 1993 e 1994. Anche in recenti indagini condotte sulle nuove Brigate rosse, taluni elementi hanno fatto intravedere un possibile collegamento fra terroristi e criminalità organizzata, disegnando una trama purtroppo già nota alle storie giudiziarie del nostro Paese. Inoltre, i legami e le connessioni tra crimine organizzato e terrorismo sono evidenti in sede internazionale. Il nostro legislatore si è già mosso sulla linea di «assimilazione» della criminalità terroristica e mafiosa se solo si considera che la maggior parte delle disposizioni emanate dopo i tragici attentati di New York hanno generalmente esteso alla prevenzione ed alla repressione delle attività terroristiche gli istituti già previsti dalla legislazione antimafia. Ancora su tale direttrice il legislatore si è mosso in tema di competenza delle indagini, unificando, in seno alla Direzione distrettuale antimafia (DDA), sia quelle in materia di criminalità mafiosa che di terrorismo (articolo 51, commi 3-bis e 3-quater del codice di procedura penale). Non è stata fatta analoga previsione, però, con riferimento all'organo di coordinamento di tali indagini: mentre per la criminalità mafiosa opera un unico organo individuato nella DNA, in tema di terrorismo dette funzioni sono attribuite alle ventisei procure generali che si trovano, quindi, a coordinare altrettante procure distrettuali. Nasce, quindi, la necessità di attribuire la competenza al coordinamento

delle indagini in materia di terrorismo al procuratore nazionale antimafia. Sull'orientamento ora indicato si inseriscono anche la relazione conclusiva approvata nella seduta del 18 gennaio 2006, dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o simile, nonché la 56° relazione del Comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza (CESIS) relativa al 2° semestre 2005. In entrambi i documenti viene, in particolare, evidenziato il pericolo rappresentato dal narcotraffico anche con riferimento all'impiego dei proventi dello stesso nel finanziamento al terrorismo. Infine il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato (COPACO), ora COPASIR, nella relazione approvata il 2 febbraio 2006 relativa all'attività svolta nella XIV Legislatura, rileva, nelle considerazioni conclusive, come nella lotta al terrorismo internazionale il Comitato ha preso atto della introduzione nel nostro ordinamento di talune opportune sedi di coordinamento e scambio di informazioni tra forze di polizia ed apparati di *intelligence* e, in particolare, anche alla luce di quanto appreso nel corso delle audizioni, della costituzione del Comitato di analisi strategica antiterrorismo, (CASA), istituito nel 2004 presso il Ministero dell'interno. Da parte di alcuni componenti del Comitato si è, altresì, auspicato che idonee forme di coordinamento possano presto essere introdotte, nel rispetto dei principi costituzionali in materia di esercizio delle funzioni giurisdizionali, anche con riferimento all'attività degli organi giudiziari, attraverso l'istituzione di una procura nazionale antiterrorismo. Dal punto di vista dei rapporti con gli organismi internazionali competenti in materia di lotta al terrorismo - si pensi, ad esempio, all'unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea (EUROJUST) - la mancanza di un centro di coordinamento impedisce, inoltre, la designazione di un unico referente e può rendere, talora, problematica la definizione di una posi-

zione unitaria a livello nazionale. Per tali ragioni, all'interno del Comitato si è registrato un largo consenso sull'opportunità di creare al più presto una struttura *ad hoc* preposta al coordinamento a livello giudiziario delle indagini in materia di terrorismo. Quanto alle concrete modalità di attuazione di una simile iniziativa, esistono talune diversità di posizione, che presentano per altro caratteri di trasversalità rispetto ai differenti schieramenti politici. Per alcuni componenti del Comitato, la citata struttura potrebbe configurarsi quale una sorta di sezione specializzata ed autonoma dell'attuale DNA: una simile soluzione consentirebbe, infatti, di poter impiegare il *know how* (professionalità, banche dati, procedure e relazioni istituzionali) già sviluppato nella lotta alla criminalità organizzata, con conseguente accelerazione dei tempi di istituzione e contenimento dei relativi oneri finanziari. Altri membri del Comitato ritengono, invece, preferibile configurare la nuova procura antiterrorismo quale entità distinta dalla DNA, considerato che - a parte alcune affinità di tipo «morfologico» - criminalità organizzata e terrorismo presentano caratteri del tutto distinti e non assimilabili tra loro.

Pertanto, se l'attribuzione alle DDA della competenza alle indagini sui delitti consumati o tentati per finalità di terrorismo (operata con l'introduzione del comma 3-*quater* all'articolo 51 del codice di procedura penale con il decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2001, n. 438), ha assolto il positivo scopo di evitare una eccessiva frammentazione e frantumazione delle indagini con negative ricadute sulla loro efficacia e completezza, tuttavia tale fine non è stato compiutamente perseguito per la mancanza di una altrettanto necessaria disciplina del coordinamento interdistrettuale delle investigazioni, come invece avvenne quando si regolò tale materia per i delitti di mafia con la creazione della DNA.

L'inadeguatezza del sistema attuale per il coordinamento delle indagini sui delitti con finalità di terrorismo, e quindi la conseguente necessità di un ufficio di coordinamento nazionale è stata più volte rappresentata anche dalle procure distrettuali - che, allo stato, soddisfano le ineludibili esigenze di coordinamento investigativo attraverso riunioni periodiche «orizzontali» indette da taluno degli uffici maggiormente impegnati sul fronte del contrasto al terrorismo nazionale ed internazionale, senza poter tuttavia attuare alcuna reale condivisione del materiale d'indagine raccolto per l'assenza, anche, di una comune banca-dati modellata sull'esempio del vigente sistema informativo in uso alla DNA - ed anche recepita in un documento del Consiglio superiore della magistratura. La soluzione più ragionevole è sempre apparsa quella di attribuire tale competenza alla DNA

Tale soluzione restituirebbe anche centralità all'intervento dell'autorità giudiziaria nella materia del contrasto al terrorismo, eliminando talune incongruenze che anche la più recente legislazione ha riproposto: si pensi, ad esempio, alla legge 16 marzo 2006, n. 146, recante ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001, che ha introdotto la figura dei delitti «transnazionali» tra cui ricade la maggior parte di quelli di competenza della DNA (associazione mafiose, narcotraffico, contrabbando, traffico di essere umani), ma non il terrorismo internazionale; la medesima legge ha individuato nella DNA l'ufficio destinatario di tutte le comunicazioni concernenti la differita esecuzione di misure coercitive e le attività sotto copertura, ma non ha dettato analoga disciplina per i delitti di terrorismo, pur identicamente disciplinati dal medesimo testo normativo.

Nel momento in cui la necessità di fronteggiare la criminalità terroristicamente eversiva

transnazionale postula il massimo impegno di efficienza investigativa e, contestualmente, in sede internazionale (sia in ambito europeo, sia in ambito ONU) il contrasto al crimine organizzato comprende, per comune accezione, anche il terrorismo, la scelta di non completare l'*iter* normativo di assimilazione delle relative disposizioni processuali a quelle a suo tempo introdotte per i delitti di mafia e, in particolare, di non assicurare, con la centralizzazione del coordinamento, la tempestività e completezza delle indagini giudiziarie appare ingiustificata.

D'altro canto, in considerazione: da una parte, del fatto che, data l'«operatività» della criminalità organizzata che, ormai, travalica i confini dei singoli Paesi - tanto che la definizione di «criminalità transnazionale» è divenuta (come già accennato) non solo di uso comune, ma persino oggetto di una specifica Convenzione ONU - attualmente la DNA estende le proprie attività anche in ambito internazionale; dall'altra, che le decisioni emanate in ambito europeo, da ultima la decisione 2005/671/GAI del Consiglio del 20 settembre 2005, disegnano, con riferimento ai reati di terrorismo, organismi di coordinamento identici a quello che è la DNA per la criminalità mafiosa. Una diversa scelta a livello nazionale per l'istituzione dell'organo di coordinamento in materia di terrorismo appare irrazionale e incongruente, anche sotto il profilo, certamente non secondario, del risparmio di risorse.

Va, inoltre, ricordato come l'operatività nell'ambito della DNA del sistema informativo SIDDA/SIDNA che, mediante l'informatizzazione delle DDA e dei procedimenti da tali organi trattati, costituisce un indubbio strumento per la circolarità delle informazioni e per la concreta realizzazione delle attività di coordinamento, rappresenta una ulteriore importante ragione a fondamento della scelta di attribuire la funzione di coordinamento in materia di terrorismo alla DNA.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. All'articolo 51, comma 3-*quater*, del codice di procedura penale dopo le parole: «con finalità di terrorismo» sono inserite le seguenti: «o di eversione dell'ordinamento costituzionale».

## Art. 2.

1. All'articolo 371-*bis*, comma 1, del codice di procedura penale, le parole: «51 comma 3-*bis*» sono sostituite dalle seguenti: «51, commi 3-*bis* e 3-*quater*,».

## Art. 3.

1. All'articolo 70-*bis*, comma 1, dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, le parole: «51 comma 3-*bis*» sono sostituite dalle seguenti: «51, commi 3-*bis* e 3-*quater*,».





