

COMMISSIONI RIUNITE

II (Giustizia) e III (Affari esteri e comunitari)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione: a) della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; b) della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; c) del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003; d) della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005. C. 3303 Governo (*Esame e rinvio*) 3

SEDE REFERENTE

Giovedì 5 novembre 2015. — Presidenza della presidente della II Commissione, Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario alla giustizia Cosimo Maria Ferri.

La seduta comincia alle 9.05.

Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione: a) della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; b) della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; c) del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003; d) della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005. C. 3303 Governo.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento in oggetto.

Andrea MANCIULLI (PD), *relatore per la III Commissione*, nell'introdurre i provvedimenti, evidenzia che la prima delle Convenzioni all'esame delle Commissioni, conclusa a Varsavia il 16 maggio 2005, è stata adottata al fine di accrescere l'efficacia degli strumenti internazionali esistenti in materia di lotta contro il terrorismo. La Convenzione mira infatti a favorire gli sforzi degli Stati membri nella prevenzione del terrorismo indicando due modi per raggiungere tale obiettivo: anzitutto, definendo come reati quegli atti che possono portare alla commissione di reati di terrorismo – quali la pubblica istigazione, il reclutamento e l'addestramento e, in secondo luogo, rafforzando la cooperazione in materia di prevenzione sia a livello interno (politiche nazionali di prevenzione), sia internazionale (modifica degli accordi esistenti in materia di estradizione e mutua assistenza giudiziaria, e predisposizione di ulteriori strumenti supplementari).

Passando all'illustrazione dell'articolato, rileva come il testo della Convenzione comprende un preambolo, 32 articoli ed

un allegato. Evidenza che nel preambolo è chiarito che i reati di terrorismo non sono in alcun modo giustificabili sulla base di considerazioni di alcun genere e che tutte le misure adottate per la prevenzione e repressione del terrorismo dovranno rispettare lo stato di diritto, i valori democratici, i diritti umani e le libertà fondamentali, il diritto internazionale umanitario, senza pregiudizio della libertà di espressione e di associazione e che i fini della Convenzione è reato di terrorismo uno qualsiasi dei reati definiti nei dieci trattati universali delle Nazioni Unite contro il terrorismo; agli Stati che non siano ancora Parte di alcuni di questi trattati è riconosciuta la facoltà, da esplicitare, di non tenere conto dei reati in essi contemplati (articolo 1).

Ricorda quindi che i dieci Trattati, elencati nell'allegato alla Convenzione, sono: la Convenzione sulla repressione del sequestro illecito di aeromobili, firmata a l'Aia il 16 dicembre 1970; la Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, conclusa a Montréal il 23 settembre 1971; la Convenzione sulla prevenzione e la punizione dei reati contro le persone internazionalmente protette, inclusi gli agenti diplomatici, adottata a New York il 4 dicembre 1973; la Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, adottata a New York il 17 dicembre 1979; la Convenzione sulla protezione fisica del materiale nucleare, adottata a Vienna il 3 marzo 1980; il Protocollo per la repressione di atti illeciti di violenza negli aeroporti in servizio per l'aviazione civile internazionale, fatto a Montréal il 24 febbraio 1988; la Convenzione per la repressione di atti illeciti contrari alla sicurezza della navigazione marittima, fatta a Roma il 10 marzo 1988; il Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale, fatto a Roma il 10 marzo 1988; la Convenzione internazionale per la repressione di atti terroristici dinamitardi, adottata a New York il 15 dicembre 1997; la Convenzione internazionale per la re-

pressione del finanziamento del terrorismo, adottata a New York il 9 dicembre 1999.

Pone quindi in rilievo che la Convenzione è applicabile ai soli reati di natura transnazionale (articolo 16), con esclusione dei casi di interesse esclusivo di un singolo Stato, ai quali, tuttavia, vi sarà la facoltà di applicare le disposizioni di cooperazione giudiziaria previste dalla Convenzione stessa (articoli 17, 20 e 22) e che obiettivo della Convenzione è migliorare la prevenzione del terrorismo e dei suoi effetti negativi sul pieno godimento dei diritti umani (articolo 2); pertanto vengono indicate ipotesi di politiche nazionali di prevenzione del terrorismo, comprensive anche della promozione del dialogo interreligioso e interculturale (articolo 3) e prevista la reciproca assistenza tra le Parti attraverso lo scambio di informazioni, l'addestramento e altre iniziative congiunte (articolo 4).

Nota inoltre che il testo individua i profili di nuove figure di reato collegate alla commissione di atti di terrorismo e fa riferimento alla pubblica provocazione (istigazione) alla commissione di un reato terroristico (articolo 5), al reclutamento (articolo 6) ed all'addestramento ad attività terroristiche che si concretizza nella fornitura di istruzioni per la fabbricazione e l'uso di esplosivi, armi da fuoco, sostanze nocive e pericolose, nonché di metodologie specifiche volte alla commissione di atti terroristici (articolo 7). Osserva quindi che ciascuna delle Parti dovrà fare in modo di penalizzare nel diritto interno le tre figure di reato, se commesse illecitamente e intenzionalmente. Occorre notare come la penalizzazione dei comportamenti di cui agli articoli 5-7 sia subordinata all'effettivo giudizio di pericolosità di essi, sì da evitare il perseguimento di parole o atti non finalizzati ad alcuna condotta criminosa; tale prudenza è controbilanciata tuttavia dall'articolo 8, per il quale un atto costituisce reato (ai sensi degli articoli 5-7) anche se non sia stato effettivamente commesso.

Rileva ancora che particolare importanza assumono gli articoli 18-21 riguar-

danti l'applicazione del principio *aut dedere, aut judicare* (ossia l'obbligo dello Stato sul cui territorio si trova il sospetto terrorista di estradarlo verso lo Stato richiedente o, altrimenti, di esercitare l'azione penale nei suoi confronti), anche in rapporto al meccanismo per l'apposizione di riserve. Le autorità competenti di una Parte, senza preventiva richiesta, possono trasmettere alle omologhe autorità di un'altra Parte informazioni ottenute nell'ambito di loro indagini, qualora ritengano ciò utile per iniziative investigative o giudiziarie dell'altra Parte (articolo 22).

Passando ad illustrare la seconda Convenzione all'esame delle Commissioni, quella per la soppressione degli atti di terrorismo nucleare, ricorda che essa è stata adottata a New York il 13 aprile 2005 con la risoluzione A/RES/59/290 dell'Assemblea Generale ed in seguito aperta alla firma dal 14 settembre 2005 (data in cui è stata sottoscritta dall'Italia) al 31 dicembre 2006 e che al momento la Convenzione, che è stata firmata da 115 Paesi, è stata ratificata (ovvero vi hanno acceduto) da 99 Parti. A livello internazionale, la Convenzione è in vigore dal 7 luglio 2007, data corrispondente al 30° giorno successivo al deposito della 22^a ratifica o accesso (come stabilito dall'articolo 25 della Convenzione medesima).

Ricorda inoltre che la Convenzione rientra nel novero degli strumenti internazionali oggetto di un disegno di legge di autorizzazione presentato alla Camera dei deputati nel settembre che fa seguito ad analoghi disegni di legge di autorizzazione, mai giunti al termine dell'*iter* parlamentare, susseguitisi dalla XV legislatura.

Quanto al contenuto, evidenzia che la Convenzione si compone di 28 articoli e di un preambolo dove si sottolinea che l'atto pattizio è lo strumento attraverso cui la Comunità Internazionale intende darsi regole certe e mezzi adeguati al fine di perseguire i reati connessi ad atti di terrorismo nucleare, inserendosi nell'attività più generale di misure volte all'eliminazione del terrorismo internazionale.

Passando ad illustrare il contenuto delle norme più salienti, osserva che par-

ticolare rilievo assume l'articolo 2 che individua le fattispecie considerate reato nella detenzione di materie radioattive, nella fabbricazione di ordigni o nel danneggiamento di impianto, precisando altresì che anche la sola minaccia di commettere un reato così definito è considerata un reato, come pure lo è la complicità.

Nota ancora che parimenti importante è l'articolo 5 che prescrive l'obbligo per gli Stati di adeguare i propri ordinamenti interni per la perseguibilità dei reati definiti all'articolo 2 e l'articolo 6 dispone tale adeguamento di modo che tali reati non possano in alcun caso essere giustificati da considerazioni di natura politica, filosofica, ideologica, razziale, etnica, religiosa o da altri motivi analoghi.

Evidenzia quindi che l'urgenza di contrasto al terrorismo internazionale derivante dagli eventi dell'11 settembre è il retroterra della firma, avvenuta il 15 maggio 2003, a Strasburgo, del Protocollo di emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo. Il Protocollo, al fine di rafforzare la lotta contro il terrorismo nel rispetto dei diritti umani, modifica il testo della Convenzione nel senso di ampliare l'elenco dei reati da « depoliticizzare » sino a ricomprendere tutti i reati descritti nelle convenzioni e protocolli pertinenti delle Nazioni Unite contro il terrorismo; introduce una procedura semplificata di emendamento alla Convenzione medesima, che consentirà di ulteriormente allargare la platea di tali reati; apre la Convenzione all'adesione degli Stati osservatori (Canada, Giappone, Israele, Messico, Santa Sede, Stati Uniti) presso il Consiglio d'Europa dando facoltà al Comitato dei Ministri di decidere caso per caso di invitare ad aderirvi anche altri Stati; include una clausola che autorizza il rifiuto di estradare verso un paese dove esista il rischio di applicazione della pena di morte, oppure il rischio di subire torture o reclusione a vita senza possibilità di libertà provvisoria; istituisce un meccanismo di controllo (« COSTER ») per l'applicazione della nuova procedura relativa alle riserve e per altri compiti connessi con il

controllo dell'applicazione della Convenzione: tale meccanismo è destinato a completare le competenze classiche e più generali del Comitato europeo sui problemi della criminalità (CDPC) in merito alle Convenzioni europee nel settore della criminalità.

Rileva altresì che il Protocollo non è ancora in vigore: ai sensi dell'articolo 18, infatti, l'entrata in vigore dell'atto pattizio è stabilita dopo tre mesi dall'espressione, da parte di tutti i Paesi parte della Convenzione europea per la repressione del terrorismo (tra i quali l'Italia), del consenso ad essere vincolati dal Protocollo, in conformità con le disposizioni dell'articolo 17. Al momento il Protocollo è stato firmato da 46 dei 47 Paesi parte del Consiglio d'Europa (unica eccezione Monaco), dei quali solo 32 hanno ratificato o aderito, ovvero hanno firmato senza riserva di ratifica, e 14 non hanno proceduto ancora alla ratifica. L'Italia, in particolare, ha firmato il Protocollo con riserva di ratifica il 15 maggio 2003.

Passando ad illustrare l'ultimo Accordo all'esame delle Commissioni, la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo è stata firmata a Varsavia il 16 maggio 2005, evidenzia che essa aggiorna ed amplia le previsioni della Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato dell'8 novembre 1990. Tale ampliamento è finalizzato a prendere in considerazione non soltanto il finanziamento del terrorismo attraverso il riciclaggio di denaro, ma anche attraverso attività lecite e che la Convenzione del 2005 rappresenta il primo strumento internazionale per la prevenzione e il controllo del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Il testo mette in evidenza che il veloce accesso alle informazioni relative ai finanziamenti od alle risorse delle organizzazioni criminali, compresi i gruppi terroristici, è fondamentale per il successo delle misure preventive e repressive e, in

ultima analisi, rappresenta il modo migliore per destabilizzare le attività di queste organizzazioni.

Ricorda, da ultimo, che la Convenzione è in vigore, sul piano internazionale dal 1° maggio 2008 ed è stata firmata da 39 Parti (38 Paesi membri del Consiglio d'Europa assieme all'Unione europea), 26 dei quali hanno completato le procedure di ratifica o adesione mentre 13, tra i quali l'UE, l'hanno sottoscritta non ratificata.

Prima di lasciare la parola all'onorevole Dambruoso per i profili di competenza della II Commissione, sottolinea come questo provvedimento costituisca un ulteriore significativo passo in avanti sul piano dell'adeguamento legislativo nella direzione di una pronta risposta alla minaccia terroristica, acuitasi a partire dagli attentati di Parigi, in linea con la vasta mobilitazione promossa dalle Nazioni Unite, dall'Unione europea e da organizzazioni regionali come il Consiglio d'Europa per una sempre più efficace cooperazione multilaterale nella lotta al terrorismo.

Stefano DAMBRUOSO (SCpI), *relatore per la II Commissione*, avendo il relatore per la III Commissione già proceduto ad illustrare il contenuto delle Convenzioni e del Protocollo internazionali che devono essere oggetto di ratifica, fa presente che si soffermerà sulle disposizioni in materia di contrasto al terrorismo di cui agli articoli da 4 a 8 del disegno di legge in discussione.

Osserva che l'articolo 4 del disegno di legge modifica il codice penale inserendovi, tra i delitti contro la personalità internazionale dello Stato, nuove fattispecie di terrorismo internazionale e, tra i delitti contro la personalità interna dello Stato, la fattispecie di terrorismo nucleare. In particolare, la lettera a) del predetto articolo inserisce nel codice penale nuove fattispecie penali relative a condotte di fiancheggiamento o sostegno del terrorismo internazionale, vale a dire il « finanziamento di condotte con finalità di terrorismo » (articolo 270-*quinquies*.1) e la « sottrazione di beni o danaro sottoposti a

sequestro » (articolo 270-*quinquies*.2). Segnala che il nuovo articolo 270-*quinquies*.1 del codice penale punisce con la reclusione da 7 a 15 anni chiunque raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati, in tutto o in parte, al compimento di atti con finalità terroristica. La fattispecie penale trova applicazione al di fuori delle ipotesi di associazione con finalità di terrorismo (articolo 270-*bis*) e di organizzazione di trasferimenti con finalità di terrorismo (articolo 270-*quater*.1) e indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi raccolti.

Fa presente che il nuovo articolo 270-*quinquies*.2 punisce, invece, con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da 3.000 a 15.000 euro, chiunque sottrae, distrugge, disperde, sopprime o deteriora beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento del terrorismo internazionale. La lettera *b*) del richiamato articolo 4 inserisce nel codice penale l'articolo 270-*septies*, con il quale è resa obbligatoria, in caso di condanna o patteggiamento per uno dei delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice, la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto. Se la confisca di tali beni non è possibile, la disposizione autorizza la confisca per equivalente, cioè la confisca di altri beni di cui il reo ha disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo, prodotto o profitto. La confisca non potrà riguardare i beni che appartengono a terzi estranei al reato.

Ricorda che la lettera *c*) del medesimo articolo 4 interviene sul capo del codice penale relativo ai delitti contro la personalità interna dello Stato, per inserire la nuova fattispecie penale di « atti di terrorismo nucleare » (articolo 280-*ter*). Il nuovo articolo 280-*ter* del codice penale punisce: con la reclusione da 5 a 10 anni, chiunque con finalità di terrorismo (articolo 270-*sexies*) procura materia radioattiva o crea un ordigno nucleare o ne viene altrimenti in possesso; con la reclusione da 7 a 15 anni chiunque, con le medesime

finalità, utilizza materia radioattiva o un ordigno nucleare o utilizza o danneggia un impianto nucleare, così da rilasciare o con il concreto pericolo che rilasci materia radioattiva. Il terzo comma della nuova disposizione estende l'applicazione della fattispecie dal materiale radioattivo ai materiali o aggressivi chimici o batteriologici. Rammenta che l'articolo 5 del disegno di legge individua nel Ministero della giustizia il punto di contatto ai fini della Convenzione di New York per la soppressione di atti di terrorismo del 2005. Conseguentemente, in relazione ai procedimenti penali per il delitto di atti di terrorismo nucleare, di cui all'articolo 280-*ter* del codice penale, dovranno essere effettuate le seguenti comunicazioni al Ministero: il PM dovrà comunicare l'esercizio dell'azione penale; il PM dovrà comunicare l'esecuzione di una misura di custodia cautelare (in carcere o agli arresti domiciliari), allegando copia dell'ordinanza; l'autorità giudiziaria dovrà comunicare l'esito definitivo del procedimento e il luogo dove i beni sequestrati sono custoditi, nonché le modalità di loro conservazione. Tutte queste informazioni dovranno essere trasmesse dal Ministro della giustizia agli Stati parte della Convenzione, tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite. Dell'ubicazione e conservazione dei beni sequestrati è data comunicazione anche al direttore generale dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica.

Segnala che l'articolo 6 disciplina la sorte dei materiali radioattivi (come pure degli impianti nucleari o degli ordigni nucleari) sequestrati nell'ambito di un procedimento penale per atti di terrorismo nucleare, prevedendo (comma 1): che l'autorità giudiziaria debba informare del sequestro il prefetto (e il Ministero della giustizia, come previsto dall'articolo 5, comma 4); che il prefetto debba a sua volta informare i Ministri dell'interno, dell'ambiente e della salute, oltre al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio; che il prefetto, su parere dell'ISIN – Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione, debba adottare i provvedimenti ne-

cessari alla messa in sicurezza dei materiali radioattivi (eventualmente provvedendo autonomamente in caso d'urgenza).

Osserva che i beni sequestrati sono dunque conferiti alla Società gestione impianti nucleari (Sogin S.p.a.), in veste di operatore nazionale individuato dal decreto legislativo n. 52 del 2007, o all'ENEA, in veste di gestore del Servizio integrato previsto dallo stesso decreto legislativo (comma 2). Laddove si tratti di beni mobili da restituire ad altro Stato che sia parte della Convenzione internazionale, provvede il Ministero dello sviluppo economico, sentiti, oltre che l'ISIN, anche i Ministri dell'interno, della giustizia e dell'ambiente (comma 3).

Ricorda che l'articolo 7 introduce nel decreto legislativo n. 230 del 1995, di attuazione di una serie di direttive Euratom in materia di sicurezza nucleare, l'articolo 156-*bis* che demanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri dell'interno, dell'ambiente, della salute, delle infrastrutture e previo parere dell'ISIN, l'individuazione di un elenco di sostanze radioattive e delle modalità di loro gestione e impiego, sulla base delle raccomandazioni dell'Agenzia internazionale per l'energia. Il decreto ministeriale dovrà essere emanato entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge.

Fa presente che l'articolo 8 designa l'UIF – Unità di informazione finanziaria istituita dal decreto legislativo n. 231 del 2007, sul riciclaggio, come autorità di intelligence finanziaria in base alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (Varsavia – 2005). L'autorità centrale prevista dalla medesima convenzione è individuata invece nel Ministero dell'economia e delle finanze.

Nel rilevare che il provvedimento in esame rappresenta un efficace e significativo passo in avanti nella cooperazione internazionale per il contrasto e la prevenzione del terrorismo, rammenta che le convenzioni in discussione sono state già recepite da tempo da altri Paesi europei, mentre si apprestano ad essere ratificate dal nostro Paese con notevole ritardo rispetto alla sottoscrizione. Manifesta pertanto apprezzamento per il fatto che l'Italia, finalmente, allinei la sua normativa interna a quella degli altri Stati dell'Unione europea, dotandosi di più incisivi strumenti per la lotta e la repressione dei fenomeni terroristici.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 9.20.