



Misure urgenti per il contrasto del terrorismo nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia

D.L. 7/2015 / A.C. 2893

Dossier n° 115 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
17 marzo 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2893
D.L.	7/2015
Titolo:	Misure urgenti per il contrasto del terrorismo nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	21
Date:	
emanazione:	19 febbraio 2015
pubblicazione in G.U.:	19 febbraio 2015
presentazione:	19 febbraio 2015
assegnazione:	19 febbraio 2015
scadenza:	20 aprile 2015
Commissione competente :	IV Difesa
Stato dell'iter:	In corso di esame presso le Commissioni riunite

Contenuto

I 21 articoli del decreto-legge 7/2015 sono ripartiti in 5 capi. Il **Capo I** (articoli da 1 a 8) detta **disposizioni di contrasto del terrorismo internazionale**.

In particolare, l'**articolo 1** interviene sulle disposizioni del codice penale relative ai **delitti di terrorismo**, anche internazionale, per punire:

[Modifiche al codice penale](#)

- con la reclusione da 3 a 6 anni i c.d. *foreign fighters*, ovvero coloro che si arruolano per il compimento di atti di violenza, con finalità di terrorismo (comma 1); l'entità della pena consente l'applicazione della custodia cautelare in carcere;
- con la reclusione da 3 a 6 anni chiunque organizzzi, finanzia o propagandi viaggi finalizzati al compimento di condotte con finalità di terrorismo (comma 2);
- con la reclusione da 5 a 10 anni colui che dopo aver autonomamente acquisito le istruzioni relative alle tecniche di commissione di atti di violenza con finalità terroristiche, pone in essere comportamenti finalizzati alla commissione di tali atti (comma 3).

La disposizione, inoltre, aggrava la pena prevista per il delitto di addestramento ad attività con finalità di terrorismo, quando le condotte siano commesse attraverso strumenti telematici o informatici.

L'**articolo 2** introduce misure per il contrasto alle attività di proselitismo attraverso Internet dei c.d. *foreign fighters*. Quando i reati di terrorismo, l'istigazione e l'apologia del terrorismo sono commessi tramite strumenti informatici e telematici, sono anzitutto previste aggravanti di pena.

[Contrasto alle attività di proselitismo](#)

Si stabilisce poi che la polizia postale e delle comunicazioni debba costantemente tenere aggiornata una *black-list* dei siti Internet che vengano utilizzati per la commissione di reati di terrorismo, anche al fine di favorire lo svolgimento delle indagini della polizia giudiziaria, effettuate anche sottocopertura.

Sono, poi, introdotti specifici obblighi in capo agli *Internet providers* connessi agli obblighi di rimozione dei contenuti illeciti pubblicati sulla rete. Viene previsto infine che anche il Comitato di analisi strategica presso il Ministero dell'interno possa ricevere dall'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia gli esiti delle analisi e degli studi effettuati su specifiche anomalie da cui emergono fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

L'**articolo 3** inserisce nel codice penale due nuove **contravvenzioni**, relative alla

detenzione abusiva di precursori di esplosivi (art. 678-*bis*) - è punito con la pena congiunta di arresto (fino a 18 mesi) e ammenda (fino a 247 euro) chiunque, senza titolo, introduce nello Stato, detiene, usa o mette a disposizione di terzi le sostanze e le miscele che sono qualificate "precursori di esplosivi" dal regolamento europeo 98/2013 del 15 gennaio 2013 - e alla mancata segnalazione all'autorità di furti o sparizioni degli stessi (art. 679-*bis*). Per la definizione della condotta penalmente rilevante la disposizione rinvia dunque agli allegati contenuti nel regolamento dell'Unione. Viene inoltre prevista una sanzione amministrativa a carico degli operatori che legittimamente trattano tali sostanze omettendo di segnalare alle autorità operazioni sospette.

Detenzione di precursori di esplosivi: contravvenzioni

L'**articolo 4** interviene sul Codice antimafia (D.Lgs. 159/2011) per introdurre modifiche alla disciplina delle misure di prevenzione e in materia di espulsione dallo Stato. Nel citato Codice:

Misure di prevenzione

- viene integrato il catalogo dei destinatari delle misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria con coloro che, compiono atti preparatori alla partecipazione ad un conflitto all'estero a sostegno di organizzazioni terroristiche;
- viene introdotto un provvedimento d'urgenza del questore che già in sede di proposta al tribunale della misura di sorveglianza speciale e dell'obbligo di soggiorno, possa disporre nei confronti del proposto il ritiro temporaneo del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento di identità;
- viene esteso ad una serie di delitti in materia di terrorismo il catalogo dei delitti la cui commissione nel corso dell'applicazione di misure di prevenzione definitive (nonché sino a tre anni dopo la loro cessazione) comporta l'aggravante consistente nell'aumento da un terzo alla metà della pena;
- è previsto un nuovo delitto relativo alla violazione delle misure imposte con i provvedimenti d'urgenza del questore; è prevista poi un'ipotesi facoltativa di arresto in flagranza in caso di violazioni inerenti al tentativo di utilizzo dei documenti di identità oggetto dei citati provvedimenti d'urgenza del presidente del tribunale e del questore.

Nel TU immigrazione (D.Lgs. 286/1998) viene prevista l'espulsione amministrativa da parte del prefetto per motivi di prevenzione del terrorismo nei confronti degli stranieri che svolgano rilevanti atti preparatori diretti a partecipare ad un conflitto all'estero a sostegno di organizzazioni che perseguono finalità terroristiche.

Espulsione degli stranieri

Infine, viene raddoppiato da 5 a 10 giorni il termine entro cui - ove siano necessarie traduzioni - deve essere depositato il verbale sintetico delle intercettazioni cd. preventive presso il PM che le ha autorizzate.

L'**articolo 5** reca una serie di disposizioni concernenti l'impiego del personale delle forze armate nelle attività di controllo del territorio, di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, di prevenzione dei fenomeni di criminalità organizzata e ambientale nella regione Campania, anche in relazione alle straordinarie esigenze di sicurezza connesse alla realizzazione dell'Expo 2015.

Impiego di forze armate nel controllo del territorio

L'**articolo 6** modifica il decreto-legge 144/2005, concernente misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale, estendendo la possibilità di rilasciare a stranieri permessi di soggiorno a fini investigativi anche nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento relativi a delitti commessi per finalità di criminalità transnazionale e introducendo in via transitoria la possibilità per i servizi di informazione e sicurezza di effettuare colloqui con detenuti per prevenire delitti con finalità terroristica di matrice internazionale.

Permessi di soggiorno a fini investigativi

L'**articolo 7** interviene sul Codice della privacy per estendere l'ambito dei trattamenti con finalità di polizia e dunque l'area entro la quale i trattamenti stessi possono svolgersi senza applicare le disposizioni - prevalentemente a tutela dell'interessato - previste dal Codice.

Trattamento dati per finalità di polizia

L'**articolo 8** introduce disposizioni volte alla tutela funzionale e processuale del personale dei servizi di informazione e sicurezza interna ed esterna (l' AISI, l' AISE ed il DIS). E' anzitutto modificato l'art. 497 c.p.p. per prevedere che anche detto personale, in sede di deposizione in un processo penale sulle attività svolte "sotto copertura", possa fornire le generalità "di copertura" usate nel corso delle operazioni.

Servizi di informazione e sicurezza

Ulteriori modifiche riguardano la legge di riforma dei servizi segreti la legge (L. 124 del 2007). Come la polizia giudiziaria, il personale dei servizi è autorizzato a condotte previste dalla legge come reato anche in relazione ad una specifica serie di delitti con finalità di terrorismo, operando nei loro confronti la speciale causa di giustificazione di cui all'art. 17 della citata legge 124. Oltre ad attribuire anche al personale delle Forze armate adibito alla tutela delle strutture e del personale dei servizi di informazione per la sicurezza la qualifica di ufficiale o di agente di pubblica sicurezza con funzioni di polizia di prevenzione, l'art. 8 prevede, contestualmente all'opposizione della causa di giustificazione, la comunicazione riservata dell'identità di copertura degli agenti dei servizi all'autorità giudiziaria che proceda nei loro confronti in caso di reati commessi nel corso delle operazioni d'istituto.

Per coordinamento con le modifiche all'art. 497 c.p.p. è, infine, stabilito che l'autorità giudiziaria - su richiesta dei vertici del DIS, dell' AISI e dell' AISE – autorizza i dipendenti dei servizi di informazione per la sicurezza a deporre nel processo penale con identità di copertura ove sia necessario mantenere segrete le loro vere generalità nell'interesse della sicurezza dello Stato o per tutelarne l'incolumità.

Gli articoli 9 e 10 – che compongono il **Capo II**, relativo al Coordinamento nazionale delle indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo, anche internazionale - prevedono l'attribuzione al Procuratore nazionale antimafia anche delle funzioni in materia di antiterrorismo e ne disciplinano gli adeguamenti organizzativi. In particolare, l'**articolo 9** modifica il codice di procedura penale, integrando con il richiamo all'antiterrorismo denominazione e funzioni del Procuratore nazionale antimafia.

Coordinamento
delle indagini

L'**articolo 10** modifica alcuni articoli del codice antimafia con riguardo all'organizzazione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, in luogo della Direzione nazionale antimafia, alla preposizione dei magistrati che ne fanno parte (il procuratore nazionale e due procuratori aggiunti) e all'applicazione di magistrati anche per procedimenti riguardanti reati con finalità di terrorismo.

Il **Capo III**, composto dagli articoli da 11 a 16 reca disposizioni in materia di missioni internazionali delle Forze armate e di polizia.

Le missioni
internazionali

Nello specifico gli articoli **11, 12 e 13** recano le **autorizzazioni di spesa** per il periodo 1° gennaio - 30 settembre 2015, necessarie alla proroga del termine per la partecipazione italiana a diverse missioni internazionali raggruppate sulla base di criteri geografici (**Europa** - Georgia, Balcani, Bosnia-Erzegovina, Albania, Kosovo, Cipro e le zone del Mediterraneo – art. 11 –, **Asia** Afghanistan, Qatar, Emirati Arabi Uniti, Bahrain, Libano e anche una proroga dell'impiego di personale militare in attività di addestramento delle forze di sicurezza palestinesi – art.12 –, **Africa** Libia, Mali, Corno d'Africa, Repubblica centrafricana – art. 13–).

L'**articolo 14** reca disposizioni attinenti a esigenze generali connesse con le missioni internazionali. La disposizione autorizza, altresì, per l'anno 2015 la spesa complessiva di 2.060.000 euro per interventi urgenti o acquisti e lavori da eseguire in economia, anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato, disposti, nei casi di necessità ed urgenza, dai comandanti dei contingenti militari che partecipano alle missioni internazionali in Afghanistan, Libano, Balcani, Corno d'Africa, Libia.

L'**articolo 15** reca talune disposizioni concernenti la **normativa applicabile al personale impiegato** nelle missioni internazionali disciplinate dal decreto in esame, con particolare riferimento alla disciplina penalistica.

L'**articolo 16** reca disposizioni **in materia contabile**.

Il **Capo IV** del decreto-legge reca, invece, **iniziative di cooperazione** allo sviluppo (articolo 17) e al sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione (articolo 18) e il regime degli interventi (articolo 19).

Cooperazione
internazionale

Da ultimo, l'**articolo 20**, ricompreso nel **Capo V** (disposizioni finali), reca disposizioni transitorie sulla Procura nazionale antimafia e antiterrorismo nonché la **copertura finanziaria** del provvedimento e la sua entrata in vigore. L'articolo 21 contiene la clausola di entrata in vigore del decreto-legge.

Disposizioni
transitorie e di
copertura
finanziaria

Relazioni allegate o richieste

Il disegno di legge in esame è corredato della relazione illustrativa, dalla relazione tecnica e dalla relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), ma non della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). Al riguardo, in conformità a quanto disposto dall'articolo 8, comma 1 del DPCM 11 settembre 2008, n. 170, viene dato conto della disposta esenzione dall'analisi di impatto della regolamentazione, trattandosi di atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Nelle precedenti legislature, sulla materia delle missioni internazionali di pace sono stati emanati numerosi decreti-legge, che hanno, di volta in volta, autorizzato la partecipazione italiana a nuove missioni militari internazionali ovvero prorogato i termini per ciascuna delle missioni internazionali in corso.

Nella corrente legislatura, precedentemente al decreto legge in esame, sono stati

adottati:

- il decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 114, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 dicembre 2013, n. 135 che ha disposto la proroga delle missioni internazionali per il periodo relativo all'ultimo trimestre 2013 (1° ottobre – 31 dicembre);
- il decreto legge 16 gennaio 2014, n. 2, convertito, con modificazioni dalla legge [14 marzo 2014, n. 28](#) che ha disposto la proroga delle missioni internazionali per il periodo relativo al primo semestre del 2014 (1° gennaio - 30 giugno 2014);
- il decreto legge n. 1° agosto 2014 n. 109, convertito con modificazioni dalla legge [1° ottobre 2014, n. 141](#) che ha disposto la proroga delle missioni internazionali dal 1° luglio 2014 e fino al 31 dicembre 2014.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Per quanto riguarda il coordinamento delle indagini relative ai delitti di terrorismo, anche internazionale, si segnala che la Commissione giustizia ha avviato l'esame in sede referente della proposta di legge C. 1609, volta ad istituire la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e le direzioni distrettuali antiterrorismo.

In ordine al tema delle missioni internazionali, le Commissioni riunite III Affari esteri e IV Difesa hanno avviato l'esame in sede referente delle proposte di legge C.45, C. 933, C. 952 e C. 1959 volte a introdurre una complessiva ed organica normativa di riferimento sul trattamento economico e giuridico del personale impegnato nelle missioni, nonché a disciplinare la procedura da adottare per l'invio dei militari all'estero. Nel corso della seduta del 18 febbraio è stata pubblicata la proposta di testo base presentata dai relatori.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Nelle premesse del decreto-legge sono richiamate: la straordinaria necessità ed urgenza, anche alla luce dei recenti gravissimi episodi verificatisi all'estero, di perfezionare gli strumenti di prevenzione e contrasto del terrorismo, anche attraverso la semplificazione delle modalità di trattamento di dati personali da parte delle Forze di polizia, nel rispetto dei diritti riconosciuti ai soggetti interessati dalle norme vigenti in materia; la straordinaria necessità di adottare misure urgenti, anche di carattere sanzionatorio, al fine di prevenire il reclutamento nelle organizzazioni terroristiche e il compimento di atti terroristici, rafforzando altresì l'attività del Sistema di informazione per la Sicurezza della Repubblica; la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni per assicurare il coordinamento dei procedimenti penali e di prevenzione in materia di terrorismo, anche internazionale; la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni per assicurare la partecipazione del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia alle missioni internazionali, le iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e la partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento in esame interviene in materie, quali la politica estera e i rapporti internazionali, la difesa e le forze armate, l'ordinamento penale, le norme processuali, che sono riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettere a), d) e l), della Costituzione).

Rispetto degli altri principi costituzionali

Per quanto riguarda in particolare il capo I, e dunque l'**uso del decreto-legge in campo penale**, la giurisprudenza costituzionale è indicativa dell'accoglimento di una nozione di riserva di legge come riserva di fonte (ancorché solo statale) piuttosto che come riserva di organo, con conseguente ammissione oltre che dei decreti legislativi anche dei decreti-legge entro il novero delle fonti di produzione delle incriminazioni. Peraltro, nella recente sentenza n. 32 del 2014 (relativa al TU stupefacenti, incostituzionalmente modificato attraverso il procedimento di conversione di un decreto-legge), la Corte ha svolto una importante precisazione anche in merito al margine di ammissibilità della decretazione d'urgenza, rilevando che «tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost.».

Inoltre, per quanto riguarda più strettamente le **fattispecie penali**, si osserva che l'[articolo 1, comma 1, del decreto-legge 7/2015](#) interviene sul delitto di arruolamento con

finalità di terrorismo, per punire anche **colui che si arruola**. In base al testo della disposizione, dunque, deve essere punita la mera adesione alla richiesta di arruolamento, che non presuppone il compimento di specifici atti. In particolare, nel corso delle audizioni svolte dalle Commissioni Giustizia e Difesa, è stato sottolineato che questa formulazione non consentirebbe di individuare il momento di consumazione del reato e anticipa fortemente la soglia di punibilità, sollevando dubbi circa la **determinatezza della fattispecie penale** e il necessario **rispetto del principio di offensività**. Peraltro, la Corte costituzionale ha sin qui fundamentalmente riservato alla discrezionalità del legislatore il livello e il modulo di anticipazione della tutela, rinunciando, in sostanza, a sindacare le stesse scelte tecniche di costruzione dell'illecito penale secondo lo schema del reato di danno ovvero di pericolo, ovvero secondo una particolare forma di tipizzazione del pericolo. Anche di recente la Consulta ha ribadito che «l'ampia discrezionalità» che va riconosciuta al legislatore penale «si estende anche alla scelta delle modalità di protezione penale dei singoli beni e o interessi» e che «rientra (...) in detta sfera di discrezionalità l'opzione per le forme di tutela avanzata, che colpiscano l'aggressione ai valori protetti nello stadio della semplice esposizione a pericolo (...) nonché, correlativamente, l'individuazione della soglia di pericolosità alla quale riconnettere la risposta punitiva» (sentenza n. 225 del 2008).

In relazione al **principio di offensività** occorre valutare anche l'articolo 3 del decreto-legge, che punisce a titolo di contravvenzione chiunque, senza titolo, introduce nello Stato, detiene, usa o mette a disposizione di terzi le sostanze e le miscele che sono qualificate "precursori di esplosivi" dal regolamento europeo 98/2013 del 15 gennaio 2013 (art. 678-*bis* c.p.). La norma penale rinvia alla qualificazione delle sostanze operata dal regolamento, senza richiamare però i valori limite per la pericolosità della condotta indicati dal regolamento stesso. Andrebbe dunque fatto rinvio espresso a tali valori anche al fine di evitare incertezze in sede applicativa.

Cost115	Servizio Studi - Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi - Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia
	Servizio Studi - Dipartimento Difesa	st_difesa@camera.it - 066760-4172	 CD_difesa

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.