



Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni di estremismo violento o terroristico e di radicalizzazione di matrice jihadista

A.C. 2301

Dossier n° 309 - Schede di lettura
9 giugno 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2301
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni di estremismo violento o terroristico e di radicalizzazione di matrice jihadista
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Date:	
presentazione:	12 dicembre 2019
trasmissione alla Camera:	13 dicembre 2019
assegnazione:	30 gennaio 2020
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Pareri previsti:	II (ai sensi dell'art. 73 reg. Camera), III, IV, V, VII, IX, XI, XII

Contenuto

L'**articolo 1** della proposta di legge dispone l'istituzione di una **Commissione parlamentare bicamerale** di inchiesta sui **fenomeni di estremismo violento o terroristico e di radicalizzazione di matrice jihadista**, per la durata della XVIII legislatura.

La Commissione è chiamata ad "indagare, accertare e monitorare le dinamiche interne ed esterne dei fenomeni di estremismo violento e terroristico e di radicalizzazione di matrice jihadista che, nelle differenti forme organizzative e ideologiche, minacciano la sicurezza della Repubblica, le sue istituzioni e i suoi cittadini".

Si ricorda che il tema della prevenzione della radicalizzazione, sia *online* sia nelle comunità e sul territorio, è da anni tra le questioni prioritarie trattate nell'ambito dell'Unione della sicurezza, l'insieme delle politiche dell'**Unione europea** volte ad affrontare una serie di fenomeni criminali a dimensione transnazionale, tra i quali il terrorismo, la criminalità organizzata e il *cybercrime* e i relativi mezzi di sostegno, includendo altresì misure di rafforzamento della difesa e della resilienza contro tali minacce.

In particolare, la Commissione europea ha consolidato il proprio duplice approccio al problema della radicalizzazione *online* che consiste, da un lato, nella creazione di un quadro giuridico volto a consentire alle autorità la rimozione dei contenuti terroristici illeciti in rete, dall'altro, nel rafforzamento del partenariato volontario con le piattaforme *online*.

I **compiti** della istituenda Commissione sono così definiti dall'articolo 1:

a) verificare l'impatto della legislazione nazionale in materia di antiterrorismo, con specifico riguardo alle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, alle misure di carattere amministrativo e alla normativa in materia di espulsioni per motivi di prevenzione di terrorismo, anche mediante l'acquisizione di pareri e documenti e lo svolgimento di "audizioni di professionisti" operanti nei settori della giustizia, dell'interno e dell'*intelligence*;

b) monitorare i risultati conseguiti nella lotta al terrorismo in Italia, l'efficacia delle misure di contrasto, di *intelligence* e repressive, in riferimento alle nuove forme di eversione da parte di gruppi armati e organizzati improntati all'ideologia nazionalsocialista, nonché delle misure di contrasto, prevenzione e deradicalizzazione in riferimento ai fenomeni di matrice jihadista, anche al fine di elaborare proposte per l'adozione di nuove norme in tale materia, al fine di colmare eventuali lacune dell'ordinamento giuridico nazionale;

c) raccogliere informazioni e dati sul fenomeno della radicalizzazione jihadista, in particolare in ordine ai luoghi in cui si sviluppa maggiormente il proselitismo o il passaggio a forme diversificate di radicalizzazione, quali carceri, reti *internet* e luoghi di culto, approfondendo la questione del contemperamento dei principi

relativi alla libertà personale, religiosa e di opinione con quelli della sicurezza, nonché le problematiche connesse allo specifico fenomeno dei *foreign fighter* italiani ed europei;

d) acquisire informazioni e analizzare le diverse esperienze sul campo al fine di individuare gli strumenti più idonei per contrastare sul nascere la radicalizzazione e l'estremismo jihadista, in particolare individuando le strategie volte al recupero di soggetti già coinvolti in fenomeni di radicalizzazione, con particolare attenzione al mondo giovanile, in ambito scolastico e universitario;

e) verificare l'adeguatezza degli interventi di contrasto e prevenzione dei fenomeni di estremismo e radicalizzazione, anche al fine di potenziare le attività di formazione specialistica rivolte agli operatori coinvolti (quali Forze di polizia, amministrazione penitenziaria, Forze armate, Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e garanti territoriali, docenti e dirigenti delle scuole di ogni ordine e grado, personale universitario, operatori dei servizi sociali e socio-sanitari e personale dei corpi di polizia locale) al fine di promuovere l'elaborazione di un progetto organico, in grado di combinare le misure repressive con quelle preventive e di riabilitazione e reinserimento sociale dei soggetti più vulnerabili nei confronti dei messaggi jihadisti;

f) promuovere il coordinamento con rappresentanti delle istituzioni europee e di organismi internazionali operanti nel contrasto dei fenomeni terroristici a carattere sovranazionale e radical-religioso, anche al fine di acquisire dati e informazioni circa l'efficacia della risposta alla minaccia jihadista a livello europeo e internazionale, con particolare attenzione alle iniziative dell'Unione europea e alle esperienze di Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna;

g) accertare il livello di attenzione, controllo e capacità d'intervento delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche nell'attività di prevenzione delle minacce provenienti dallo spazio cibernetico, anche con particolare riferimento alla radicalizzazione e all'addestramento dei *foreign fighter*.

La Commissione presenta alle Camere **relazioni** sui risultati della propria attività al termine dei lavori - quindi alla fine della XVIII legislatura - e ogniqualvolta lo ritenga opportuno.

L'**articolo 2** definisce la **composizione della Commissione** stabilendo che ne facciano parte **venti senatori e venti deputati**, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

Viene specificato che il gruppo misto del Senato della Repubblica e il gruppo misto della Camera dei deputati sono rappresentati distintamente nella Commissione.

I componenti della Commissione sono scelti tenendo conto anche della specificità dei compiti a questa assegnati.

Per quanto riguarda il procedimento costitutivo si prevede che il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati convocano la Commissione, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto.

Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

Per l'elezione a scrutinio segreto, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della 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 è proclamato eletto il più anziano di età.

Per quanto riguarda **l'attività e il funzionamento** della Commissione l'**articolo 3** ne demanda la disciplina ad un **regolamento interno** approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente ha facoltà di proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

Come di norma avviene per le Commissioni parlamentari di inchiesta si prevede che la Commissione possa organizzare i suoi lavori attraverso uno o più comitati, costituiti secondo la disciplina del regolamento della Commissione.

Le sedute della Commissione sono pubbliche; tuttavia, tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta.

La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, di collaboratori interni ed esterni all'amministrazione dello Stato, autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti, nonché di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie da parte di soggetti pubblici, compresi le università e gli enti di ricerca, o privati. Con il regolamento interno è stabilito il numero massimo di collaboratori di cui può avvalersi la Commissione.

La Commissione può prendere contatto con istituzioni di altri Paesi nonché con organismi sovranazionali e internazionali ed effettuare missioni in Italia o all'estero.

Per l'adempimento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi

a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

La Commissione cura l'archiviazione e l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della propria attività.

In base all'**articolo 4** per le **audizioni a testimonianza** si applicano gli articoli 366 - rifiuto di uffici legalmente dovuti da parte dei periti, interpreti, o custode di cose sottoposte a custodia e da parte dei testimoni - e 372 - falsa testimonianza - del codice penale.

Si ricorda che per tali reati, sono previsti, rispettivamente, la reclusione fino a 6 mesi o la multa da euro 30 a euro 516 (art. 366) e la reclusione da 2 anni a 6 anni (art. 372).

Per i fatti oggetto dell'inchiesta parlamentare non è opponibile alla Commissione il **segreto** d'ufficio, professionale o bancario. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla [legge 3 agosto 2007, n. 124](#).

Il [segreto di Stato](#) è attualmente disciplinato principalmente dalla legge di riforma dei servizi di informazione (L. 124/2007) e, in sede processuale, dagli artt. 202 e segg. c.p.p. Quest'ultimo, in particolare, prevede tra l'altro che i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato. Si ricorda che il segreto d'ufficio obbliga l'impiegato pubblico a non divulgare a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso (art. 15, DPR 3/1957). In sede processuale, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti conosciuti per ragioni del loro ufficio che devono rimanere segreti (art. 201 c.p.p.).

Parimenti, determinate categorie di persone (sacerdoti, medici, avvocati ecc.) non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, ad esempio in qualità di periti (segreto professionale ex art. 200 c.p.p.).

Per quanto riguarda il [segreto bancario](#) si applicano le disposizioni in materia di riservatezza dei dati personali che prevedono che la comunicazione a terzi di dati personali relativi a un cliente è ammessa se lo stesso vi acconsente (art. 23 del Codice della *privacy*, D.Lgs. 196/2003) o se ricorre uno dei casi in cui il trattamento può essere effettuato senza il consenso (art. 24 del Codice). Fuori dei casi di operazioni di comunicazione dei dati strumentali alle prestazioni richieste e ai servizi erogati (per le quali non è necessario ottenere il consenso degli interessati: art. 24, comma 1, lett. b), del Codice), gli istituti di credito e il personale incaricato dell'esecuzione delle operazioni bancarie di volta in volta richieste devono mantenere il riserbo sulle informazioni utilizzate. Parziali deroghe sono previste per le indagini tributarie.

L'**articolo 5**, come previsto dall'art. 82 della Costituzione, dispone che 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 personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'[articolo 133 del codice di procedura penale](#).

L'art. 133 c.p.p. prevede che se il testimone, il perito, la persona sottoposta all'esame del perito diversa dall'imputato, il consulente tecnico, l'interprete o il custode di cose sequestrate, regolarmente citati o convocati, omettono senza un legittimo impedimento di comparire nel luogo, giorno e ora stabiliti, il giudice può ordinarne l'accompagnamento coattivo e può altresì condannarli, con ordinanza, a pagamento di una somma da euro 51 a euro 516 a favore della cassa delle ammende nonché alle spese alle quali la mancata comparizione ha dato causa.

La Commissione ha facoltà di acquisire, anche in deroga al divieto stabilito dall'[articolo 329 del codice di procedura penale](#), che copre con il segreto gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria (fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari), copie di atti e di documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e di documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. L'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti e di documenti anche di propria iniziativa.

L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia degli atti e dei documenti richiesti, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni 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.

La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 3 sono coperti da segreto.

La Commissione ha facoltà di acquisire da organi e uffici della pubblica amministrazione copie di atti e di documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente ai compiti della stessa Commissione.

Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione.

La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli

atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

L'**articolo 6** dispone l'**obbligo del segreto** stabilendo che i componenti della 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 della Commissione.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'[articolo 326 del codice penale](#). Inoltre, salvo che il fatto costituisca più grave reato, le pene si applicano a chiunque diffonde in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione.

Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite - ai sensi dell'**articolo 7** - nel limite massimo di **100.000 euro per ciascun anno** di attività 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.

L'**articolo 8** dispone che la legge **entri in vigore il giorno successivo** a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta è prevista dall'**art. 82 della Costituzione** in base al quale ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

L'**istituzione della Commissione di inchiesta** può essere deliberata anche da una sola Camera, con atto non legislativo.

Nella storia parlamentare si è però andata affermando la prassi di deliberare le inchieste anche con **legge**, affidandole a Commissioni composte di deputati e senatori, ovvero, in alcuni casi, con due delibere di identico contenuto adottate dalle rispettive assemblee con gli strumenti regolamentari. Nel primo caso viene istituita una vera e propria Commissione bicamerale, mentre nel secondo si hanno due distinte Commissioni che possono deliberare di procedere in comune nei lavori d'inchiesta, rimanendo tuttavia distinte quanto ad imputazione giuridica dei rispettivi atti.

In ogni caso, per quanto riguarda il procedimento di formazione, l'articolo 140 reg. Camera e l'articolo 162 reg. Senato stabiliscono che per l'esame delle proposte di inchiesta si segue la procedura prevista per i progetti di legge.

Per quanto riguarda la **nomina dei commissari**, il secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione prevede che la composizione della Commissione deve rispecchiare la proporzione dei gruppi; tale nomina, quindi, deve essere improntata al rispetto del principio di proporzionalità.

Di conseguenza, si applicano l'articolo 56, comma 3, del reg. Camera e l'articolo 25, comma 3, reg. Senato, i quali stabiliscono che per le nomine delle Commissioni che, per prescrizione di legge o regolamento debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari, il Presidente comunica ai Gruppi il numero dei posti spettanti a ciascuno in base al suddetto criterio richiedendo la designazione di un eguale numero di nomi.

In alcuni casi, l'atto costitutivo della Commissione ha previsto espressamente che il Presidente sia nominato tra i parlamentari non appartenenti alla Commissione, dal Presidente dell'Assemblea ovvero d'intesa tra i Presidenti delle due Camere in caso di Commissione bicamerale.

I poteri inerenti alla **organizzazione dei lavori** sono quelli riguardanti la fissazione del programma dei lavori e l'istituzione di sottocommissioni nonché l'elaborazione e l'approvazione di un regolamento interno. Al riguardo si rammenta che da tempo si è venuta formando la prassi secondo la quale le Commissioni d'inchiesta adottano un **proprio regolamento**, ferma restando l'applicabilità del regolamento della Camera di appartenenza del Presidente della Commissione per quanto non espressamente previsto dal predetto regolamento interno.

La **durata dei lavori** della Commissione è stabilita dal relativo atto istitutivo, che fissa la data di presentazione della relazione finale (che è atto conclusivo dell'attività, anche se il termine assegnato alla Commissione non è ancora scaduto) o assegna un termine finale ai lavori stessi, a partire dalla costituzione o dall'insediamento della Commissione ovvero dalla data di entrata in vigore della legge istitutiva.

Si ricorda che le Commissioni istituite con atto non legislativo cessano comunque la propria attività con la fine della legislatura mentre quelle istituite con legge possono essere prorogate con una nuova legge.

L'articolo 82, comma secondo, della Costituzione stabilisce che la Commissione d'inchiesta procede alle indagini ed agli esami con gli stessi **poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria** (c.d. principio del

parallelismo).

I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente quelli propri della fase "istruttoria" delle indagini giudiziarie, dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati, né irrogare sanzioni.

La Commissione può quindi, salvo limitazioni disposte dalla legge, disporre ispezioni e perquisizioni personali e domiciliari, sequestri, intercettazioni telefoniche, perizie, ricognizioni, esperimento di prove testimoniali ed accompagnamento coattivo dei testi renitenti.

In particolare, per le **convocazioni di testimoni** davanti alla Commissione si applicano gli articoli 366 - rifiuto di uffici legalmente dovuti da parte dei periti, interpreti, o custode di cose sottoposte a custodia e da parte dei testimoni - e 372 - falsa testimonianza - del codice penale, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria. Si ricorda che per tali reati, sono previsti, rispettivamente, la reclusione fino a 6 mesi o la multa da euro 30 a euro 516 (art. 366) e la reclusione da 2 anni a 6 anni (art. 372).

La Commissione deve comunque assicurare il rispetto dei diritti fondamentali di difesa discendenti dal disposto dell'articolo 24 Cost., riconoscendo, ad esempio, il diritto all'assistenza del difensore ogni volta che il suo mancato esercizio possa pregiudicare la posizione processuale della persona interrogata.

Il parallelismo con i poteri della magistratura disposto dal citato comma secondo dell'articolo 82 della Costituzione si estende anche agli aspetti relativi alle limitazioni dei poteri della Commissione stessa.

Particolarmente complesso è il problema dei **rapporti** tra l'attività delle Commissioni d'inchiesta e le **concorrenti indagini della autorità giudiziaria**.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 26 del 2008, ha rilevato che i poteri di indagine spettanti, rispettivamente, alle Commissioni parlamentari di inchiesta e agli organi della magistratura requirente hanno ambiti e funzioni differenti, con la conseguenza che l'esercizio degli uni non può avvenire a danno degli altri, e viceversa. Infatti, il compito delle suddette Commissioni non è di "giudicare", ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere.

Pertanto, il normale corso della giustizia non può essere paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari, ma deve arrestarsi unicamente nel momento in cui l'esercizio dei poteri di indagine dell'autorità giudiziaria possa incidere illegittimamente su fatti ad essa soggettivamente e oggettivamente sottratti e rientranti nella competenza degli organi parlamentari. Sulla base di questa argomentazione, nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nei confronti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, la Corte ha, da una parte, riconosciuto il potere della Commissione parlamentare di disporre lo svolgimento di accertamenti tecnici non ripetibili sull'autovettura corpo del reato, potendo la Commissione esercitare gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria ex art. 82, secondo comma, Cost., e ha, dall'altra, negato che la Commissione potesse opporre un rifiuto alla richiesta, avanzata dalla Procura, di acconsentire allo svolgimento congiunto dei predetti accertamenti tecnici, in base al principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

Per quanto riguarda i profili di reciproca **opponibilità del segreto**, fondamentale è la sentenza n. 231/1975 della Corte costituzionale, che ha risolto il conflitto di attribuzioni tra Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia ed i tribunali di Torino e Milano. La Corte ha stabilito che la Commissione non ha l'obbligo di trasmettere ai Tribunali gli atti e documenti da essa formati o direttamente disposti, gli scritti e gli anonimi ad essa originariamente rivolti, che la Commissione abbia ritenuto di mantenere segreti (c.d. segreto funzionale), nonché gli atti già a disposizione del potere giudiziario. La Corte ha stabilito invece l'obbligo per la Commissione di trasmettere ai Tribunali predetti gli altri atti e documenti in suo possesso che non siano coperti all'origine da segreto o siano coperti da segreto non opponibile all'autorità giudiziaria.