

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 2893-A-ter}

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(RENZI)

DAL MINISTRO DELL'INTERNO

(ALFANO)

DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

(GENTILONI SILVERI)

DAL MINISTRO DELLA DIFESA

(PINOTTI)

E DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

(ORLANDO)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(PADOAN)

Conversione in legge del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione

Presentato il 19 febbraio 2015

*(Relatori di minoranza: **SARTI**, per la II Commissione;
TOFALO, per la IV Commissione)*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il decreto-legge in esame avrebbe dovuto, nelle annunciazioni del Governo, adeguare le disposizioni normative interne ad esigenze legate alla cosiddetta « emergenza terrorismo » nonché alla necessità di dare attuazione alla risoluzione 2178 del 2014, adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, vincolante per gli stati.

Rischia invece — come in larga parte dimostrato dai decreti che in modo ininterrotto si sono succeduti in questi venti anni su questi argomenti — di rappresentare più che una soluzione al problema della minaccia del terrorismo alla pace e alla convivenza tra i popoli, il proseguimento di una politica internazionale fallimentare che ha reso il nostro pianeta più insicuro.

Prima di procedere nell'esame del decreto è bene capire di cosa stiamo parlando. Proviamo quindi a definire il terrorismo, che nella dicitura utilizzata dal *Global Terrorism Index* è: « *L'uso minacciato o effettivo della forza illegale e della violenza da parte di un attore non statale per raggiungere un obiettivo politico, economico, religioso o sociale attraverso la paura, la coercizione o l'intimidazione* ».

Secondo l'annuale ricerca pubblicata dall'*Institute for Economics and Peace* sul terrorismo globale (*Global Terrorism Index*) le vittime del terrorismo sono quintuplicate dagli attacchi dell'11 settembre 2001 ad oggi, nonostante la « guerra al terrore » lanciata dagli Usa e i 4.400 miliardi di dollari spesi nelle guerre in Iraq, Afghanistan e in operazioni antiterrorismo in giro per il mondo.

Il terrorismo è diventato un fenomeno globale con un aumento, nel 2013, del 61 per cento di morti in attacchi terroristici

nel corso dell'ultimo anno. Nel dettaglio: se nel 2000 le vittime sono state 3.361, nel 2013 l'attività terroristica è aumentata notevolmente, il numero di morti è salito da 11.133 nel 2012 a 17.958 nel 2013, registrando, come detto, un aumento del 61 per cento. Oltre l'80 per cento delle morti per attività terroristiche nel 2013 si è verificato in soli cinque paesi: Iraq, Afghanistan, Pakistan, Nigeria e Siria. Tuttavia, altri 55 paesi hanno registrato vittime causate da attività terroristiche. Nello stesso periodo, il numero di paesi che hanno subito più di 50 morti per attacchi terroristici è salito da 15 a 24. Nel 2013, solo in 75 paesi nel mondo non c'è stato un attacco terroristico. Ciò evidenzia che non è solo l'intensità del terrorismo a crescere, ma anche la sua estensione.

Negli ultimi 45 anni l'80 per cento delle organizzazioni terroristiche è stato neutralizzato grazie al miglioramento della sicurezza e alla creazione di un processo politico finalizzato all'inclusione e alla risoluzione dei problemi che erano alla base del sostegno ai gruppi terroristi. Appena il 7 per cento è stato eliminato dall'uso diretto della forza militare.

Sempre nel 2013, dati GTI, il quadro terroristico mondiale è stato dominato da quattro gruppi: i talebani, Boko Haram, ISIL e al Qaeda. Il 66 per cento di tutte le vittime di attacchi terroristici rivendicati sono stati causati proprio da questi quattro gruppi. Gli obiettivi primari di attacchi terroristici sono stati i cittadini e le proprietà private.

Più del 90 per cento di tutti gli attacchi si verificano in paesi che hanno gravi violazioni dei diritti umani. L'Iraq è il paese più colpito dal terrorismo; nel 2013

ci sono stati 2.492 attacchi terroristici che hanno ucciso 6.362 persone.

La maggior parte degli attacchi terroristici usano esplosivi; a partire dal 2000 solo il 5 per cento erano attacchi suicidi.

Anche se il terrorismo è in aumento, il suo impatto nel mondo è relativamente più contenuto rispetto a quello degli omicidi: 437.000 persone sono state uccise da un omicidio nel 2013. Negli Stati Uniti un individuo è 64 volte più a rischio di essere vittima di un omicidio che di un attacco terroristico.

Sul presupposto, tuttavia, che la minaccia terroristica sia argomento di straordinaria attualità, il Governo blocca l'esame di una proposta di legge in Commissione giustizia e richiede la trattazione d'urgenza di un proprio decreto sebbene la materia sia troppo delicata, per non essere discussa e approfondita in un compiuto dibattito tra forze politiche, ma soprattutto approfondita sotto il profilo tecnico al fine di produrre strumenti efficaci per il contrasto al fenomeno.

Il decreto in esame promette norme per una efficace lotta al terrorismo internazionale, tuttavia, sia la modalità di trattazione della materia che l'impianto normativo non appaiono adeguati a costituire la risposta efficace che i cittadini si aspettano e hanno il diritto di pretendere dallo Stato.

Illustri esponenti della lotta al terrorismo internazionale, coloro che quotidianamente si adoperano per la sicurezza del nostro territorio, hanno evidenziato chiaramente, in sede di audizioni in Commissione, l'insufficienza delle norme contenute nel decreto per «vaghezza delle formule utilizzate».

Il rilievo non è solo in relazione all'insufficienza del dettato normativo a far fronte ad un pericolo attuale e concreto ma anche in relazione al gravissimo livello di approssimazione nella disciplina delle singole fattispecie, tale da lasciare aperte applicazioni a casi concreti che restano coinvolti malgrado non abbiano nulla a che vedere con la lotta al terrorismo internazionale.

Quanto detto è particolarmente evidente, ad esempio, nelle norme relative alla configurazione di nuove ipotesi di reato o circostanze aggravanti.

Ci si riferisce in particolare alla figura criminosa di «persona arruolata» e alla condotta di «organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo» - prevista dall'introduzione dell'articolo 270-*quater*. del codice penale di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto, nonché all'aggravante per reati di istigazione ove commessi «attraverso strumenti informatici o telematici» di cui all'articolo 2 del decreto medesimo.

Scendendo nello specifico si sottolinea, quanto all'articolo 1, che non è affatto chiaro cosasi intenda, nella lettera della norma, per persona arruolata; la genericità del termine rischia di comportare conseguenze gravi in termini di assunzione di iniziative inquirenti nei confronti di una massa tanto eterogenea quanto numerosa di condotte. Il termine «arruolati» non è definito e rimane, pertanto, suscettibile di un numero eccessivo di interpretazioni, ancora una volta rimettendo nelle mani del magistrato una scelta che spetta, invece, al legislatore.

I medesimi rilievi valgono per il nuovo reato di «viaggi finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo» che viene legato al dettato dell'articolo 270-*sexies* del codice penale.

L'articolo 270-*sexies* del codice penale, tuttavia, non indica e nemmeno offre indicazioni circa i comportamenti che configurano i reati di terrorismo, limitandosi a parlare di «condotte che per loro natura o contesto possono arrecare grave danno ad un Paese»; il margine di discrezionalità dell'interprete è massimo e l'ambito di applicazione è tale da ricomprendervi ogni tipo di condotta anche al di là dello specifico riferimento al terrorismo internazionale.

Il Governo, da un lato, rivendica, ancora una volta, il diritto alla decretazione d'urgenza e lo fa utilizzando il riferimento all'emergenza «terrorismo internazionale», dall'altro, incide su condotte che non hanno alcuna finalità di terrorismo

internazionale ma che, probabilmente, costituiscono un fastidioso ostacolo alla realizzazione di attività permeate da elevate opportunità per interessi particolari: l'organizzazione di un viaggio da Tivoli alla Val di Susa, magari collegato al No TAV, rientra in questa fattispecie.

Le predette considerazioni valgono per le previsioni dell'articolo 2, con riferimento a gravissime repressioni che possono facilmente arrivare dall'oscuramento — la norma parla di « inibizione dell'accesso » — di siti non meglio identificati se non attraverso il loro inserimento nella famigerata *black list*.

Il decreto in esame impone al pubblico ministero — qualunque pubblico ministero — di interdire l'accesso ai domini *internet* di *provider* che non adempiano, entro 48 ore, all'ordine di rimozione di contenuti, originariamente di ogni genere, con l'unica condizione che « si proceda » per delitti commessi con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-*sexies*.

Relativamente all'articolo 2 ci sarebbe da parlare per giorni. Questo articolo rappresenta un vero e proprio attacco alla libertà di espressione. Potrebbero essere gravissime le conseguenze che sono, invece, destinate a colpire poco o nulla il terrorismo ma senza ombra di dubbio la libertà di espressione.

La dinamica prevista dalla normativa in esame fa prevedere che quello che verrà bloccato sarà solo l'accesso a siti perfettamente legali mentre i siti illegali, o « rinasciranno » sotto differenti sembianze, o semplicemente continueranno a esistere attraverso i sistemi, come la rete TOR, che permettono il traffico anonimo in uscita e la realizzazione di servizi anonimi nascosti (lo scopo di Tor è proprio quello di rendere difficile l'analisi del traffico e proteggere così la riservatezza delle comunicazioni e l'accessibilità dei servizi). Per intenderci il *Web* invisibile (conosciuto anche come *Web* sommerso o *deep web*) è l'insieme delle risorse informative del *World Wide Web* non segnalate dai normali motori di ricerca.

Secondo una ricerca sulle dimensioni della rete condotta nel 2000 da *Bright*

Planet, un'organizzazione degli Stati Uniti d'America, il *Web* è costituito da oltre 550 miliardi di documenti mentre *Google* ne indicizza solo 2 miliardi, ossia meno dell'uno per cento.

Per accedere al *Web* invisibile, un utente deve utilizzare specifici programmi. Oltre al programma Tor (*The Onion Router*) già nominato, che è quello più comunemente utilizzato, ci sono molte alternative tra cui I2P e *Freenet*.

Il vero problema del terrorismo in rete non è *internet* ma la cosiddetta *darknet*: un mondo sommerso, non tracciato dove avvengono i reclutamenti, gli scambi di informazioni, la diffusione di video, gli accordi per lo scambio di armi e droga. *Internet* contiene lo 0,1 di tutte queste informazioni. È ingenuo, o meglio ipocrita, dichiarare di voler combattere il terrorismo se si pretende di farlo con il pugno di ferro contro i siti *internet*, i *blog* ed i social quando in realtà le vere attività terroristiche si svolgono tranquillamente nella *darknet*.

I normali motori di ricerca, utilizzati da tutti per trovare i contenuti del *Web*, usano dei *software*, chiamati « *crawler* », che seguono gli *hyperlink*. Questa tecnica si rivela inefficace per ritrovare le risorse del *Web* nascosto; i *Web-crawler*, per esempio, non sono in grado di interrogare un database di una pagina dinamica dato il numero infinito di termini che si potrebbero ricercare.

Per « scavare » nel *Web* invisibile si utilizzano *Web-crawler* che interrogano questi database con alcuni termini forniti dall'utente o facente parti di un proprio database interno oppure procedendo con una ricerca per soggetto come fanno i motori di ricerca focalizzati su un dato argomento. In questo modo, avendo un campo più ristretto, è possibile andare più in fondo, interrogando database di pagine dinamiche o ad accesso ristretto altrimenti non raggiungibili.

Il decreto darà solo l'illusione che il governo italiano stia agendo in nome della sicurezza dei suoi cittadini, mentre in concreto sta attuando un pesante passo

verso l'imbavagliamento dei nuovi e più diffusi mezzi di espressione.

Inoltre, un'azione così forte e drastica nei confronti di *internet* e della « Rete » potrà portare in un futuro, non molto lontano, una reazione altrettanto forte con principi di *cyber war*.

L'approvazione in Commissione di due emendamenti del MoVimento 5 Stelle ha notevolmente limitato il danno in quanto ha previsto che possa essere disposta la rimozione dei soli specifici contenuti illeciti e che sia garantita, ove tecnicamente possibile, la fruizione dei contenuti estranei alle condotte illecite.

L'articolo 2 resta, comunque, una norma aperta che, sotto l'ombrello della pretesa di agire in nome dell'antiterrorismo, ha il potere di oscurare *internet* limitando la prima libertà fondamentale in ogni democrazia: la libertà di espressione.

Il riferimento all'articolo 270-*sexies* costituisce la vera presa in giro del meccanismo ideato dal Governo: la censura di *internet* deve essere disposta in tutti i casi in cui il magistrato ritenga sussistere una condotta che, « avendo lo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto », persegua fini terroristici. Non solo il reato di pericolo, dunque, ma si sanziona il tentativo del tentativo del reato di pericolo.

È evidente che con questo obbligo, imposto al PM, si possa pretendere, anticipando la soglia del labile confine che c'è nel tentativo tra l'intenzione criminosa e la materialità, di sanzionare praticamente tutto e, peraltro, in violazione del principio della tassatività che è un principio di civiltà secondo il quale nessuno può essere punito se non ha consapevolezza che quello che sta facendo in quel momento va contro la legge.

La *black list* dei siti (su modello francese) ha lacune immense ed inoltre è molto poco chiara. Considerando, poi, che non si potranno eliminare direttamente i contenuti specifici sulle varie piattaforme si sarà costretti ad attaccare intere piattaforme come i grandi forum, i grandi *social network*, *Facebook*, *Twitter*, *Youtube*,

Google eccetera eccetera. Altro che lotta al terrorismo questo decreto sembra riuscire ad ottenere il miglior bavaglio della Rete mai realizzato nella storia.

Ed è il caso di sottolineare che, come è stato ben evidenziato in sede di audizioni in Commissione, « fare una *black list* tassativa non sia operativamente saggio. In certi casi occorre una flessibilità nell'operare su *internet*, talvolta è indubbiamente utile chiudere, soprattutto quando si tratta di siti che hanno un forte valore operativo, cioè che forniscono indicazioni su come costruire esplosivi. In altri, però, ritengo molto utile tenerli aperti, per ricostruire le dinamiche prima citate, sapere chi li frequenta e quindi monitorare ». — Lorenzo Vidino, Rappresentante dell'Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI) — che ha aggiunto: « Delegherei quindi al giudizio delle autorità a livello operativo la scelta su quando sia meglio chiudere e quando invece tenere aperto, una valutazione caso per caso, non basata su una *black list* tassativa, che ritengo impossibile tenere aperta e aggiornare ».

Le medesime preoccupazioni sin qui espresse devono essere ribadite anche con riferimento agli articoli 3 e 4 che trattano rispettivamente dei precursori di sostanze esplodenti e di misure personali nei confronti dello straniero.

Anche qui la disciplina dettata dal decreto è vaga e lacunosa, ma soprattutto prevede strumenti giudiziari del tutto inefficienti là dove commina contravvenzioni e pene detentive in misura inferiore ai tre anni tal che non sarà possibile né la detenzione in carcere né la convalida dell'arresto del presunto attentatore.

Lo scenario ha del ridicolo: la polizia ferma una persona che ritiene pronta a commettere atti di terrorismo, ad esempio perché in possesso di sostanze e istruzioni per la costruzione di una bomba, pronta magari a farsi esplodere in mezzo ad una piazza, e le commina una bella contravvenzione.

Il nuovo reato che ha per oggetto l'uso abusivo di precursori di esplosivo, infatti, non è rubricato tra i delitti ma tra le contravvenzioni il che significa che il ter-

rorista non verrà punito con la reclusione né potrà essere arrestato nemmeno in flagranza di reato.

Ma non è tutto; nel caso di coloro che compiono atti preparatori diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, oltre ad applicare l'obbligo di soggiorno, la nuova norma aggiunge la possibilità del ritiro del passaporto. Niente di più. Un terrorista forse sta per commettere un attentato, la polizia lo trova e noi — noi, cioè questa Camera — approvando il decreto del Governo diamo il potere alla magistratura di obbligarlo al soggiorno in un determinato comune, all'obbligo di firma e al ritiro del passaporto!

In *extremis*, un emendamento, il Governo è riuscito ad ovviare ad un errore imbarazzante che prevedeva che il terrorista di prima, quello a cui è stato ritirato il passaporto, magari arrestato dalla polizia perché scoperto in flagranza a confezionare ordigni, si vedesse rilasciato il giorno dopo l'arresto per l'impossibilità del magistrato di convalidarlo. La pena originariamente prevista dal decreto era, infatti, fino a tre anni. L'emendamento ha elevato la pena a 5 anni e ha parzialmente corretto l'errore ma la norma resta lacunosa in quanto non indica quale sia la condotta che dovrebbe essere sanzionata: semplicemente non c'è; la norma non lo dice.

Relativamente all'articolo 5 riguardante il potenziamento del personale militare appartenente alle Forze armate, non siamo riusciti in alcun modo a far recepire le nostre richieste.

Non sono stati approvati in Commissione gli emendamenti riguardanti lo scorrimento di alcune graduatorie né l'assunzione di personale idoneo.

È opinione di tutti, non esclusivamente del Movimento 5 stelle, che la minaccia principale alla quale è sottoposta il nostro paese è la minaccia interna riguardante i lupi solitari e i *foreign fighters* tal che è prioritaria necessità che il Governo investa in sicurezza interna.

La sicurezza interna non si proclama con *spot* televisivi o « titoloni » di prima pagina ma investendo fondi, quindi soldi,

in risorse umane addestrate, che operino professionalmente sul territorio. Sarebbe bastato ridurre, anche di poco, una sola voce di una qualunque missione internazionale per avere i fondi necessari a investire nella sicurezza interna.

Per quanto riguarda gli articoli 6 e 8, siamo di fronte ad un abuso di potere da parte del Governo che si fatica a giustificare, nonostante il bene supremo tutelato, la sicurezza dei cittadini, sia certamente meritevole della massima attenzione e delle migliori previsioni normative.

Con questi due articoli si vanno a modificare, attraverso il decreto legge, sia la legge n.155/2005 che reca misure urgenti per il contrasto al terrorismo internazionale, sia la legge n. 124/2007 che regola i Servizi Informativi per la Sicurezza della Repubblica, oggi DIS AISI ed AISE.

Lo si fa prevedendo in particolare che i direttori dei servizi di informazione per la sicurezza ovvero il personale dipendente espressamente delegato, su richiesta del Presidente del Consiglio, possano entrare nelle carceri e fare colloqui con qualsiasi detenuto o internato, che sia un boss mafioso o un ladro di polli, al fine di acquisire informazioni per la prevenzione di delitti con finalità terroristica di matrice internazionale.

L'autorizzazione per effettuare questi colloqui è concessa dal procuratore generale presso la Corte d'Appello del distretto in cui si trova il soggetto da sottoporre a controllo ovvero, nel caso in cui non sia determinabile, del distretto in cui sono emerse le esigenze di prevenzione. Dello svolgimento del colloquio è data comunicazione scritta sempre al procuratore generale di cui sopra.

Il Copasir viene altresì informato di detti colloqui al termine delle operazioni.

Avevamo chiesto in fase emendativa durante l'esame in commissione, che detta autorizzazione fosse data dal Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo o, perlomeno, che dello svolgimento del colloquio fosse data comunicazione scritta anche a lui. Almeno questa seconda richiesta è stata accolta e vi è un termine

per poter esercitare questi colloqui in carcere, fino al 31 gennaio 2016.

Lo stesso termine è stato inserito per le previsioni di cui all'articolo 8, grazie all'approvazione di emendamenti redatti dai membri del Copasir.

La nostra preoccupazione è che l'autorità giudiziaria venga nuovamente scavalcata dai servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica e, in sostanza, dal potere esecutivo, dato che i Servizi dipendono dal Presidente del Consiglio.

In tutti questi anni i rapporti tra Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e Aisi, prima Sisde, sono stati oggetto di forti problematiche legate proprio al fatto che membri dei Servizi potessero entrare tranquillamente nelle carceri per via di protocolli e accordi siglati direttamente tra i vertici dei due organi, esautorando completamente il controllo e le autorizzazioni della autorità giudiziaria.

Si veda, solo per fare un esempio, la vicenda legata al Protocollo Farfalla, di cui per tanti anni è stata perfino negata l'esistenza, emersa proprio l'anno scorso.

Tutt'ora vige una Convenzione tra Dap e Aisi, siglata nel 2010 che presenta numerose preoccupazioni per gli stessi motivi del protocollo Farfalla.

In Commissione antimafia e al Copasir in questa legislatura ci si è occupati moltissimo di questi temi, ed è svilente vedere oggi che invece di una seria legge di iniziativa parlamentare che vada a regolare e a disciplinare sia il funzionamento di questi rapporti sia le garanzie funzionali dei Servizi di informazione per la sicurezza toccati dall'articolo 8, si è scelto di intervenire attraverso il pugno di ferro del Governo.

All'articolo 7 il decreto-legge dispone che una serie di norme sulla *privacy*, le notifiche, il consenso informato, come esercitare i diritti, come correggere il trattamento dei dati, se e come ricorrere al Garante per farli correggere, non troveranno applicazione quando siano le forze di polizia a raccogliere i dati.

Le norme sulla *privacy*, dunque, salteranno attraverso una disciplina che verrà

disposta — prevede il comma 3 dell'articolo 7 — con decreto del Ministro dell'interno.

Il significato giuridico di quanto detto è che la normativa primaria sulla *privacy* salterà in tutti i suoi punti più rilevanti per un provvedimento che nella gerarchia costituzionale è una fonte di terzo grado. Il significato politico è che il Governo, con un semplice decreto ministeriale prevarica una fonte primaria esautorando ancora una volta il potere legislativo di questo Parlamento.

In sede di audizione la professoressa Giovanna De Minico, ordinario di diritto costituzionale, è stata molto chiara: « Non si è mai visto che una fonte di terzo grado determini il superamento della fonte di primo grado, anche se usiamo la figura della delegificazione, che peraltro qui è male usata, perché la delegificazione consente che una materia si dequoti e dal primo grado passi in giù, ma passi al secondo, non passi al terzo ». Le doglianze della professoressa sono condivise da Antonio Cavaliere, professore di diritto penale.

« Non si è mai visto... », dicono gli accademici; « Lo vedrai. », ha risposto la Commissione giustizia della Camera dei deputati.

Il Movimento aveva presentato un emendamento che prevedeva che il depotenziamento della fonte primaria avvenisse quanto meno con fonte secondaria (decreto del Presidente della Repubblica) ma si è visto rispondere che il decreto del Ministero dell'interno è uno strumento più pratico e veloce il che significa che in nome di una pretesa e non meglio identificata « praticità » si possa calpestare senza ritegno un principio costituzionale che è il risultato di precise attribuzioni di competenze normative.

A prescindere da quanto sia condivisa l'importanza della *privacy*, non si può dimenticare che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 8) lo considera un diritto fondamentale. Stiamo quindi incidendo su un diritto fondamentale e lo stiamo facendo con inaccettabile leggerezza avallando un passaggio di poteri, da quello legislativo a

quello esecutivo, con fonte di terzo grado; in materia di raccolta di dati (come in ogni altra materia) ciò è inquietante.

L'approccio preventivo della risoluzione 2178 poggia su tre pilastri: il contrasto alla radicalizzazione e all'estremismo violento; le misure di prevenzione in senso stretto, soprattutto rispetto ai controlli sul movimento dei sospetti terroristi; la risposta giudiziaria, nel senso dell'anticipo della tutela penale, erigendo a reati atti cosiddetti preparatori, ossia che precedono la commissione di un atto terroristico.

Da quanto detto innanzi è evidente che la risposta dell'Italia, se verrà approvata la conversione di questo decreto, non sarà stata per nulla adeguata ma, al contrario, frettolosa, imprecisa e inefficace.

Nessuna prevenzione efficace. Nessuna garanzia. Compressione dei diritti dei cittadini.

Avremo, infatti, nuove norme repressive delle libertà individuali in particolare della libertà di circolare e della libertà di espressione cioè una nuova, allarmante e drammatica compressione di diritti fondamentali garantiti dagli articoli 16 e 21 della nostra Costituzione.

Questo è il risultato della decretazione d'urgenza del Governo. Questo il modo in cui il Governo pretende di combattere il terrorismo internazionale; questo il modo con cui dà attuazione alla risoluzione delle Nazioni Unite; questo il modo con cui si vanta di offrire risposte concrete alla domanda di sicurezza dei cittadini.

Questo è il modo con cui la legittima paura dei cittadini, di fronte al gravissimo pericolo del terrorismo internazionale, viene strumentalizzata per una propaganda mediatica populista che ha l'unico scopo di far accettare l'ennesimo decreto sulle missioni italiane all'estero e il perseguimento di finalità celate che mirano alla repressione di condotte che nulla hanno a che fare col terrorismo.

Anche dove il decreto interviene in materia di coordinamento delle competenze della magistratura per la lotta al terrorismo, lo fa in maniera incompleta. L'articolo 9 istituisce nuove attribuzioni al

Procuratore Nazionale Antimafia riproponendo, ma solo in parte, il dettato di una proposta di legge da un anno all'esame della commissione giustizia e ivi giunta in uno stato avanzato dell'*iter* parlamentare. Un anno di lavoro che prevedeva anche l'istituzione delle direzioni distrettuali antiterrorismo e il loro coordinamento; norme che il governo ha cestinato il 15 gennaio scorso quando ha chiesto alla commissione giustizia di sospenderne i lavori per poter presentare il testo che noi ora stiamo esaminando.

Come definire questa azione del Governo se non un vero e proprio scippo del potere legislativo.

È questo che significa l'approvazione di questo disegno di legge: il Parlamento approva che il Governo lo rapini del proprio potere istituzionale di legiferare anche quando tale potere lo sta già esercitando, tempestivamente e in maniera certamente più adeguata.

Come detto in apertura, le vittime del terrorismo sono quintuplicate dagli attacchi dell'11 settembre 2001 ad oggi. Lo stesso Presidente Barack Obama ha recentemente dichiarato come «l'Isis è il diretto risultato di Al Qaeda in Iraq che è cresciuta con l'invasione USA, esempio di una conseguenza inattesa. Per questo — ha ammonito il presidente USA — dovremmo prendere la mira prima di sparare». Un giudizio molto chiaro sugli errori — e scusate, visti i risultati anche sugli orrori — prodotti dallo scriteriato interventismo militare che ha trascinato anche il nostro Paese in avventure di cui oggi ravvisiamo drammaticamente tutte le conseguenze.

Nel decennio 2004/2014 il costo complessivo per l'Italia delle missioni internazionali militari è stato di 12 miliardi e 731 milioni. Hanno portato la pace? Siamo più sicuri oggi?

O invece quelle guerre che, come per l'Afghanistan furono una vendetta collettiva contro quel popolo — e ricordo che sugli aerei dell'11 settembre non c'era un solo afgano tra i dirottatori ma erano tutti terroristi sauditi — ha alimentato a dismisura i bacini di odio?

C'è da andare orgogliosi di quello che abbiamo fatto in Iraq e in Afghanistan o in Libia?

No! Noi pensiamo che dovremo vergognarci di aver ridotto quei paesi in macerie, piene di generazioni di vedove, di orfani e mutilati che porteranno per sempre sulla loro pelle e dentro il loro animo le ferite ingiuste delle nostre guerre per il petrolio e il dominio del pianeta. Se non partiamo da questa seria e radicale autocritica, se non cambiamo alla radice la nostra politica estera e di Sicurezza, continueremo a perseverare nell'errore e nell'orrore. È necessario un cambio di rotta della nostra politica estera, ma in questo decreto non se ne vede traccia. Anzi pericolosamente l'Italia ritorna in Iraq — come dispone l'articolo 13 comma 9 del decreto — con proprie armi e propri militari: di fatto Renzi cancella il ritiro dall'Iraq deciso nel 2006 da Romano Prodi.

Non ci ritiriamo dall'Afghanistan — per la cui occupazione abbiamo speso, dal 12 novembre 2001 al 31 dicembre 2014, 5 miliardi e 749 milioni — e alle quali vanno aggiunti i 246 milioni previsti per i primi 9 mesi di quest'anno al comma 1 dell'articolo 12 e al comma 1 dell'articolo 18. La *Resolute Support* rischia di configurarsi infatti come il proseguimento della missione ISAF sotto altro nome.

Inizialmente il decreto prevedeva ai commi 1 e 2 dell'articolo 13 la proroga delle missioni in Libia, che sono state, anche grazie alla nostra sollecitazione, soppresse. Si tratta però di una decisione tardiva. Osservatori internazionali, diplomatici e strateghi militari erano al corrente perlomeno dall'autunno del 2013 sui devastanti processi politico-sociali e militari in corso in Libia. Il Governo e le forze armate italiane invece sembravano non accorgersene.

Il 9 gennaio 2014 giungeva in Italia il primo contingente di militari libici per essere addestrati principalmente in « attività in ambito urbano » e nella vigilanza e contrasto dei flussi migratori. Si trattava di 340 uomini che per 14 settimane sono stati ospiti a Cassino (Fr) dell'80° Reggi-

mento di addestramento volontari dell'Esercito. Il ciclo addestrativo, dal nome in codice Operazione Coorte, era frutto dell'Accordo di cooperazione bilaterale tra Italia e Libia nel settore della Difesa, firmato a Roma e rientrava tra le iniziative di « ricostruzione » delle forze armate libiche. In cambio dell'assistenza, Tripoli s'impegnava a versare alle forze armate italiane 50 milioni di euro.

« Una volta tornati a casa, i militari del nuovo esercito libico saranno in grado di svolgere le funzioni fondamentali del combattimento, della sicurezza e del controllo e della sorveglianza delle frontiere », spiegò il generale Graziano. È andata così? Dove sono finiti questi militari libici addestrati da noi? In quale milizia oggi combattono? Mi domando, come proponiamo con un nostro emendamento, è proprio fuori dal mondo chiedere al Governo di tracciare chi addestriamo, in modo da non lavorare — come è avvenuto troppe volte — per il nemico?

Abbiamo avanzato — sempre all'articolo 12 comma 9 — di sostituire il nome della coalizione internazionale di contrasto alla minaccia terroristica da coalizione anti-Isis o ISIL, in coalizione anti Daesh. Il termine Daesh abbrevia il nome arabo di Stato Islamico dell'Iraq e del Levante ed è il nome attualmente usato da media, politici e popoli arabi. I popoli arabi e kurdi sono le prime vittime di Daesh e sono ovviamente indignati per la doppia violenza che si accanisce contro di loro nella confusione generale tra arabi, musulmani e fondamentalisti criminali. Daesh non riconosce lo Stato Nazione, quindi non ha niente a che vedere con il concetto di Stato, nemmeno di Stato Islamico propriamente detto. Questo termine non ha origine da una spinta religiosa, seppur fondamentalista, ma si è sviluppato nella guerra geopolitica tra fazioni per il controllo dei gasdotti. Daesh fa riferimento a una corrente estremamente minoritaria dell'Islam (Wahabiti takfiri) sconfessata dalle principali scuole islamiche ed è profondamente sbagliato fare di tuttata l'erba un fascio. Questa richiesta, accolta dal Governo, significa impegnarsi ad educare

alla cultura della Sicurezza, la politica non l'ha fatto per anni.

Proprio perché la minaccia di Daesh – e i fatti di Tunisi lo dimostrano – è alla civiltà e all'umanità nel suo complesso, che è fondamentale individuare il nemico e costruire alleanze per opporvisi in modo efficace. Non dobbiamo mai dimenticare che le primavere arabe nacquero sotto la spinta della questione sociale e contro governi asserviti al Fondo Monetario Internazionale e in opposizione ai piani di aggiustamento strutturale della Banca mondiale che hanno drammaticamente aggravato la crisi sociale. Se oggi in Tunisia moltissimi giovani partono per aggregarsi a Daesh in Siria e in Libia è anche per il fatto che alla richiesta di giustizia sociale non solo non si è risposto, ma si continua a far finta che non sia il brodo su cui il terrorismo attecchisce.

Vedete, in questo decreto si danno – comma 6 dell'articolo 20 – 874.926.998 euro per mandare militari in missioni internazionali, mentre dei 20 miliardi di dollari che i Paesi donatori dovevano alla Tunisia per rispondere al dramma sociale del Paese non è stato ancora versato un centesimo. È anche questo strabismo che aiuta il terrorismo a diffondersi.

Così come ci pare profondamente sbagliato aver prosciugato con il Milleproroghe dall'elenco n. 1 dell'articolo 1, comma 199, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 i 10 milioni che il parlamento aveva destinato alla prosecuzione del concorso delle forze armate alle operazioni di sicurezza e di controllo del territorio finalizzate anche alla prevenzione dei delitti di criminalità organizzata e ambientale nella Terra dei Fuochi. Ci saremo aspettati il ripristino di queste risorse nell'articolo 5 del decreto in esame, che invece non solo non avviene, ma al comma 2 dell'articolo 5 si finanzia il pattugliamento delle Forze Armate per Expo ed altrove prosciugando le già scarse risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Così ci troviamo davanti ad una doppia beffa: con l'inchiesta di Mafia Capitale scopriamo che prima le risorse non arrivavano ai rifugiati e richiedenti asilo – ma

venivano intascate dagli uomini e dalle cooperative della cosiddetta Terra di Mezzo. Oggi, visto che il sistema truffaldino è stato scoperto, si svuota il Fondo direttamente per legge.

Per le parti di cui al Capo IV – articoli 17, 18 e 19 – (disposizioni in materia di iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione), va certamente stigmatizzato il fatto che lo stanziamento di ben 120 milioni di euro, ancorché piuttosto consistente, previsto dal comma 1 dell'articolo 18, per il sostegno delle forze di sicurezza afgane, comprese le forze di polizia, non può essere ricondotto nell'ambito degli interventi di sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali; in ogni caso, sarebbe opportuno che tale contributo venisse principalmente dedicato allo sminamento, alla bonifica di bombe e missili inesplosi e all'addestramento e istruzione di nuovi sminatori, cose ancora una volta respinte dal Governo.

Per quanto riguarda, invece, le iniziative di cooperazione allo sviluppo previste dall'articolo 17, comma 1, si sottolinea l'incongruenza di aver, tra gli altri, espunto dall'elenco dei Paesi beneficiari del precedente decreto-legge, Paesi come il Libano o la Giordania che sono sottoposti a una insopportabile pressione di rifugiati, soprattutto siriani e palestinesi, all'interno dei propri confini (attualmente secondo l'UNHCR sono 2,5 milioni i siriani che hanno lasciato il proprio Paese molti dei quali hanno trovato rifugio proprio in Libano e Giordania diventando spesso preda di quei trafficanti di esseri umani che poi li dirigono verso il Mediterraneo); inoltre, sebbene sia stato previsto un impegno di spesa maggiore (68 milioni di euro) per tale tipo di iniziative a favore dei 14 Paesi indicati nel citato comma 1, il fatto che siano stati inseriti tre nuovi Paesi particolarmente colpiti dal virus Ebola, Nuova Guinea, Sierra Leone e Liberia, non fa ritenere sufficiente tale impegno eco-

nomico, atteso che va poi redistribuito con gli altri. Quanto al contrasto dell'Ebola abbiamo proposto di sistematizzare il contributo dell'Istituto Chimico farmaceutico Militare di Firenze per la produzione di medicinali antiemorragici.

Lo stanziamento di appena 2 milioni di euro per le iniziative di cui al comma 3 dell'articolo 18 a sostegno dei processi di pace e di rafforzamento della sicurezza in Africa sub-sahariana e in America Latina e caraibica, appare ampiamente insufficiente.

Infine possiamo dire che:

1. Il decreto stanziava un fiume di denaro per rifinanziare missioni militari all'estero, senza un minimo di riflessione sui risultati di esse e sullo stato di forte dispersione delle forze dal Kosovo alla Libia, dalla Georgia alla Bosnia a Cipro, dal Barhein all'Afghanistan, dal Corno d'Africa al Libano, da Centrafrica al Mozambico ed al bacino del Niger, senza che si capisca il disegno complessivo della nostra politica estera e senza una riflessione sull'opportunità di questo stato di dispersione.

2. Dal punto di vista del contrasto al terrorismo, quello che colpisce più di tutto è la debolezza complessiva del provvedimento, la pochezza di idee e la prevedibile inefficacia delle misure adottate. Si ha la sensazione che la cultura politica retrostante sia in ritardo di almeno 15 anni sulla realtà. In particolare fa rabbrivire l'azione inerente al *web* che andava fatta 10 anni fa non ora che il fenomeno è ormai fortemente radicalizzato. In particolare manca una riflessione adeguata sull'esperienza maturata in questi 14 anni e sui risultati tutt'altro che soddisfacenti raggiunti nella campagna antiterrorismo.

Se dopo tre lustri di guerre, di impegno antiterroristico di tutte le intelligence occidentali, con fiumi di soldi spesi, ci ritroviamo di fronte a fenomeni come l'Isis, Boko Haram, la strage parigina e tunisina, vuol dire che qualcosa non ha funzionato. E sorge il dubbio che, prima di ogni altra cosa, il fenomeno dello jihadismo non sia stato adeguatamente compreso e, di con-

seguenza sia mancato il necessario contrasto politico e psicologico.

3. Una parte significativa del testo è dedicata alla repressione delle attività di propaganda ed organizzazione via *web*. Le misure tendono essenzialmente ad identificare e chiudere i siti jihadisti, ma chiuderli è:

a) una inutile fatica di Sisifo, perché, dopo aver impegnato uomini e risorse per identificare un sito del genere ed averlo chiuso, gli jihadisti si sposterebbero su un altro sito ed occorrerebbe ricominciare daccapo, spendendo altre risorse;

b) controproducente, perché elimina preziose fonti di informazioni: questi siti vanno lasciati aperti e costantemente monitorati per capire chi si collega, che discorsi si fanno, come si sviluppa il dibattito politico fra i diversi gruppi, che linguaggio si usa e come si modifica nel tempo, se c'è una fase di attivazione dell'area o al contrario una fase stagnante, quali sono i termini ricorrenti, quali le zone geografiche investite con maggiore o minore intensità ecc. Un accorto monitoraggio, trattando queste informazioni attraverso modelli di simulazione, potrebbe segnalare interessanti anticipazioni su attentati, crisi interne, evoluzioni del gruppo dirigente eccetera;

c) assolutamente negativo, perché, in questo modo, ci si preclude ogni possibile contrasto psicologico via *web*. Per influenzare l'area occorre intervenire (quando possibile) nei suoi *blog*, creare falsi siti jihadisti concorrenti per creare spaccature e vedere chi si collega, attaccare i siti esistenti come falsi eccetera.

4. Come si è detto, il decreto stanziava moltissimo denaro per rifinanziare missioni militari all'estero, ma non si trova traccia di risorse destinate all'analisi. Proprio la cattiva riuscita dell'impegno antiterroristico di questi anni dovrebbe suggerire una maggiore attenzione all'analisi e non sarebbe affatto di troppo la costituzione, presso la Presidenza del Consiglio, di un centro di analisi sul terrorismo

islamico, magari in raccordo con istituzioni universitarie e centri specialistici.

5. La lotta al terrorismo è soprattutto una gara di velocità. Precedere i terroristi è necessario per batterli politicamente. Serve a poco proteggere gli obiettivi sensibili, perché non si riuscirà mai a proteggerli tutti e l'azione terroristica si dirigerà verso quelli non protetti o poco protetti. È necessario prevenire gli attentati ed a questo servono tanto le fonti umane quanto quelle tecniche da intercettazioni, ma spesso le informazioni, magari proprio per la loro abbondanza, non sono adeguatamente utilizzate. Sia nel caso della strage parigina che nel caso di quella di Londra è poi emerso che c'erano stati indizi, segnalazioni, notizie che erano state trascurate. O perché non messe in comune dai vari apparati di sicurezza, o perché non messi in relazione uno con l'altro. Da questa esperienza sembra venire il sugge-

rimento di modalità tecniche diverse per l'utilizzo delle informazioni, ad esempio trattandole con modelli informatizzati di simulazione o anche solo con programmi di reti di relazioni che, in tempi ridottissimi, mettano sotto gli occhi degli operatori la rete di connessione fra gruppi, persone, tecniche operative.

A voler essere moderati, si deve concludere che il nostro giudizio definitivo non può che essere profondamente critico nei confronti di questo decreto e non si può non sottolineare come, essere moderati, in uno scenario come quello innanzi delineato, è davvero difficile. Siamo purtroppo consapevoli, infatti, che ogni sforzo per mettere al primo posto il bene del Paese risulta, evidentemente, troppo oneroso anche quando è letteralmente in gioco la vita dei cittadini.

SARTI, TOFALO.

