

FRONTESPIZIO

RELAZIONE

PROGETTO DI LEGGE

Articolo 1

Articolo 2

Articolo 3

Articolo 4

Articolo 5

Articolo 6

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1523

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ASCARI, PIERA AIELLO, BARBUTO, BERTI, DI SARNO, PERANTONI, SCUTELLÀ,
TROLANO**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle sette

Presentata il 23 gennaio 2019

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge prevede l'istituzione, per la durata di ventiquattro mesi, di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle sette, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione.

L'ultimo rapporto del Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza – Direzione centrale della polizia di prevenzione, sul monitoraggio delle sette religiose, dal titolo «Sette religiose e nuovi movimenti magici in Italia», risale al febbraio 1998 e indica la presenza sul suolo nazionale di 76 nuovi movimenti religiosi, con un totale di circa 78.500 affiliati, e di 61 nuovi movimenti magici, con un totale di circa 4.600 affiliati.

Il riconoscimento e il contrasto del fenomeno delle sette, nel corso degli anni, sono risultati particolarmente complessi a partire dall'annosa polemica in ordine a una definizione univoca del termine «setta» e del fenomeno della manipolazione mentale, per cui si ritiene opportuno ricorrere all'espressione «derive settarie», restringendo così il campo a gruppi o comunità totalizzanti e costrittivi o, come definiti in ambito scientifico, «ad elevata richiesta», nonché a gruppi a dinamica settaria di natura criminogena, utilizzando il concetto di «condizionamento psichico invasivo finalizzato all'abuso».

Infatti, il tema impone di garantire e di non invadere la sfera delle libertà personali e, in particolare, della libertà di culto, garantite costituzionalmente dagli articoli 19 e 20 della Costituzione. Le derive settarie sono legate imprescindibilmente al compimento di abusi e di manipolazioni psichiche e non costituiscono una peculiare declinazione del fenomeno religioso, potendo riferirsi a qualsivoglia credenza o ideologia.

Inoltre, come evidenziato da molte associazioni, dall'attività conoscitiva svolta dal Parlamento, nonché dalle Forze dell'ordine e dalla magistratura, il contrasto di questo fenomeno è particolarmente

difficile a causa della mancanza di una fattispecie delittuosa, in particolare dal 1981, ovvero da quando è stato dichiarato incostituzionale il reato di plagio, poiché in contrasto «con il principio di tassatività della fattispecie contenuto nella riserva assoluta di legge in materia penale, consacrato nell'articolo 25 della Costituzione» (sentenza della Corte Costituzionale n. 96 del 1981). Il reato di plagio, infatti, seppure tra molti difetti, consentiva di perseguire chi utilizzava forme di manipolazione psichica per raccogliere adepti nelle proprie sette al fine di ottenere devozione nonché favori sessuali e materiali.

Al riguardo si osserva che la cessazione dell'efficacia della norma codicistica non coincise con la negazione di condotte suggestive o manipolatorie e che buona parte della stessa dottrina penalistica e psichiatrica, anche alla luce di radicali mutamenti sociali e psicosociali che hanno caratterizzato questo quarantennio e l'attuale momento storico, ha ripetutamente lamentato un vuoto giuridico in ordine alla tutela dell'integrità psicofisica dell'individuo.

Peraltro, l'ipotesi avanzata da taluni di pervenire alla repressione dei fenomeni di condizionamento psicologico mediante il ricorso alle altre norme penali esistenti risulta di fatto insostenibile, poiché altre fattispecie che implicano un condizionamento psicologico assicurano solo una tutela disorganica e incompleta della libertà dagli altrui condizionamenti: così, ad esempio, nel reato di circonvenzione di incapace, non risulta tutelato l'interesse all'integrità psichica, bensì il patrimonio di un soggetto in condizioni di infermità o di deficienza psichica.

Dati più recenti forniti da enti e associazioni attivi sul tema, mostrano un preoccupante aumento vertiginoso delle sette e dei loro adepti in Italia: vi sarebbero circa 500 «comunità spirituali» che contano fra i loro adepti un numero che va da uno a due milioni di italiani.

Secondo quanto denunciato nel libro-inchiesta di Piccinni e Gazzanni «Nella setta», invece, sarebbero oggi circa quattro milioni gli italiani che a vario titolo sono membri o comunque interessati dall'attività di un'organizzazione settaria.

Sempre più spesso, alcune organizzazioni settarie utilizzano il *web* per adescare adepti, in particolare adolescenti o giovanissimi, in alcuni casi incoraggiandoli, attraverso modalità manipolatorie, ad assumere comportamenti autolesionistici che mettono a rischio la loro salute, se non anche la loro vita, fino addirittura a tentativi di suicidio.

Nell'ottobre 2012 i rappresentanti della Commissione dei diritti dell'uomo, nell'ambito della Conferenza delle organizzazioni non governative, presso il Consiglio d'Europa, ricordavano inoltre come diversi Paesi non avessero ancora assunto fattive misure all'altezza della sfida rappresentata da gruppi e movimenti coercitivi o estremisti.

Non sono mancati, a questo riguardo, ripetuti richiami da parte di numerosi parlamentari italiani, appartenenti a schieramenti trasversali, che hanno presentato diversi atti di sindacato ispettivo nelle precedenti legislature, rimasti senza risposta.

Si evidenzia che la diffusione del fenomeno, ora più rapida a seguito dell'abbattimento delle frontiere e dell'accresciuto utilizzo della rete *web* e delle nuove tecnologie, comporta un più facile reclutamento dei soggetti maggiormente sensibili, cioè giovani e minori, e produce contestualmente un'atomizzazione dei gruppi che ne rende ulteriormente problematico il riconoscimento e la relativa attività di vigilanza.

Gérald Bronner, autorevole specialista di sociologia cognitiva, professore presso l'Università Paris Diderot e già codirettore del Centro di studi sociologici alla Sorbona, nel suo apprezzato saggio del 2013 «*La Démocratie des crédules*», sottolineava i rischi dell'emersione «di nuovi tipi di credenze settarie», ancora più difficili da rintracciare non essendo più strutturate attorno a un gruppo localizzato o a un *guru*.

Questi nuovi, inafferrabili movimenti, difficili da identificare ma in grado di produrre individui disposti a passare all'azione, costituirebbero, secondo l'autorevole studioso, una nuova sfida per la stessa democrazia.

È evidente che la mancanza di dati e di informazioni specifiche e dettagliate su questo tema costituisce un forte limite sia per realizzare politiche dedicate sia per la mera conoscenza del fenomeno, anche a beneficio della generalità dei cittadini.

Le ricadute dell'azione di queste sette sono disastrose, in quanto tali organizzazioni tendono, con la propria attività, a emarginare persone che spesso si ritrovano in situazioni particolarmente fragili, sia dal punto vista psichico che sociale ed economico.

Come emerge da inchieste giornalistiche, denunce di associazioni e diverse inchieste giudiziarie, queste organizzazioni, approfittando della fragilità delle persone, adottano tecniche di manipolazione psicologica per perpetrare abusi intollerabili.

In particolare, le sette tendono ad allontanare gli adepti dai propri nuclei familiari e dalla propria cerchia sociale, sino a obbligarli a evitare ogni forma di comunicazione in quanto ritenuta dannosa per le finalità spirituali della setta, tanto che in molti casi gli adepti, dopo anni di permanenza all'interno delle sette, sono pressoché sconosciuti alle istituzioni.

Inoltre, sono puntualmente compiuti truffe e abusi economici, che si concretizzano spesso nella devoluzione di ogni bene di tipo economico o finanziario e spesso anche di altri generi di beni materiali in favore della setta e dei suoi *leader*.

Non di rado, a queste forme di abusi materiali si affiancano vere e proprie forme di abusi sessuali, che vedono coinvolti anche minori.

Particolarmente difficile è, come raccontato in diverse occasioni dagli stessi interessati, la fuoriuscita dalle sette a causa della mancanza di supporto e sostentamento, sia nella denuncia dei fenomeni settari e degli abusi a cui si è stati sottoposti, sia nel percorso di reinserimento all'interno della società.

L'ex Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Jean-Paul Costa, nel 2000 dichiarava che era necessario proteggere efficacemente la libertà di coscienza e il pluralismo religioso, nonché contrastare gli abusi commessi in nome della religione o di pseudo-religioni che vestono il manto religioso per svolgere più tranquillamente nuove attività, anche abominevoli.

Questo progetto di legge si compone di sei articoli.

In particolare, all'articolo 1 sono definiti i compiti e la durata della Commissione parlamentare di inchiesta.

L'articolo 2 stabilisce che essa è composta da quaranta membri, di cui venti deputati e venti senatori, e definisce il metodo di nomina.

L'articolo 3 tratta in maniera specifica le audizioni a testimonianza. Stabilisce inoltre che non possono essere opposti il segreto d'ufficio, il segreto professionale e il segreto bancario.

L'articolo 4 tratta del potere della Commissione di richiedere atti e documenti.

L'articolo 5 disciplina il regime di segretezza dei lavori e dei documenti della Commissione.

L'articolo 6 disciplina l'organizzazione interna e il funzionamento della Commissione.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione, compiti e durata della Commissione parlamentare di inchiesta)

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle sette, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione ha i seguenti compiti:

a) raccogliere ed elaborare dati e informazioni sul fenomeno delle sette e sui loro adepti;

b) approfondire la conoscenza della natura e dell'attività dei movimenti settari presenti attualmente o in passato in Italia, ed esaminarne le caratteristiche storiche, antropologiche e sociologiche, con particolare riguardo alle cause del radicamento e della diffusione di essi nel territorio;

c) valutare l'adeguatezza della normativa vigente, anche penale, e delle attività di prevenzione e controllo svolte dai pubblici poteri rispetto alle esigenze di tutela degli individui e della società nei riguardi di eventuali attività illecite commesse nell'ambito delle sette, indicando misure di carattere amministrativo e normativo ritenute opportune per rendere più coordinata e incisiva l'azione dello Stato, delle regioni e degli enti locali per il contrasto del fenomeno delle sette, nonché per favorire l'assistenza e la cooperazione giudiziaria e investigativa tra gli Stati;

d) valutare l'opportunità di iniziative volte a sostenere le associazioni che, a livello nazionale o locale, si occupano della prevenzione e del contrasto del fenomeno delle sette.

3. La Commissione riferisce alle Camere annualmente con singole relazioni o con relazioni generali e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e, comunque, al termine dei suoi lavori.

4. La Commissione completa i suoi lavori entro ventiquattro mesi dalla data della sua costituzione.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione.

2. I componenti designati della Commissione, prima di accettare l'incarico, devono dichiarare alla Presidenza della Camera di appartenenza di non avere ricoperto ruoli in procedimenti giudiziari relativi ai fatti oggetto dell'inchiesta.

3. Il presidente della Commissione è scelto di comune accordo dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, al di fuori dei predetti componenti i gruppi parlamentari, tra i parlamentari dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento. La Commissione elegge a scrutinio segreto due vicepresidenti e due segretari.

4. L'ufficio di presidenza è composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari.

5. Per l'elezione a scrutinio segreto, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la 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.

Art. 3.

(Poteri della Commissione)

1. 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 e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

2. Per le testimonianze davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

3. Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. In nessun caso, per i fatti rientranti nei compiti della Commissione possono essere opposti il segreto d'ufficio, il segreto professionale e il segreto bancario.

4. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

5. Si applica l'articolo 203 del codice di procedura penale.

Art. 4.

(Acquisizione di atti e documenti)

1. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. Sulle richieste ad essa rivolte l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117 del codice di procedura penale. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 siano coperti dal segreto.

3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici delle pubbliche amministrazioni, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

4. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e 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 aver efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

5. 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.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

Art. 5.

(Obbligo del segreto)

1. 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 di cui all'articolo 4, commi 2 e 6.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

Art. 6.

(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

2. Le sedute della Commissione sono pubbliche. Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi, a tempo parziale e a titolo gratuito, salvo il rimborso delle spese debitamente autorizzate e documentate, 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 di soggetti pubblici, compresi università ed enti di ricerca, o privati. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaboratori di cui può avvalersi la Commissione.

4. Per lo svolgimento dei suoi compiti la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

5. La Commissione, nel rispetto dei principi di pubblicità e di trasparenza, rendiconta e documenta annualmente le spese sostenute, suddivise per singole voci, provvedendo a darne evidenza nei siti *internet* istituzionali del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 20.000 euro per l'anno 2019 e di 40.000 euro per ciascuno degli anni successivi 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. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle spese di cui al periodo precedente, comunque in misura non superiore al 20 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.