

## IL CONTRASTO AL TERRORISMO INTERNAZIONALE IN UNA PROSPETTIVA DI ESPERIENZA E DI CULTURA

*Note a margine del corso della Scuola Superiore della Magistratura del luglio 2022 sul  
contrasto al terrorismo*

di Maurizio Romanelli

SOMMARIO: Premessa. – 1. Alcuni insegnamenti che nascono dalle esperienze. – 2. Le esperienze passate alla prova del terrorismo internazionale. – 3. Esempi virtuosi risalenti. – 4. Esempi più recenti. – 5. Conclusioni.

### **Premessa.**

Anche quest'anno si è tenuto presso l'Università Statale di Milano, dal 18 al 20 luglio, il tradizionale corso di formazione organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura sul terrorismo e sul sistema di contrasto.

Il corso è stato organizzato dalla S.S.M. in collaborazione con l'Università Statale di Milano, ed intitolato ai magistrati Emilio Alessandrini e Guido Galli, uccisi a Milano da due gruppi di fuoco dell'organizzazione terroristica Prima Linea rispettivamente il 29 gennaio 1979 ed il 19 marzo 1980.

Si è trattato di una occasione significativa per discutere – in prospettiva di formazione – di una materia di grande complessità e delicatezza, rispetto alla quale il corso ha cercato di evidenziare le caratteristiche di fondo del “nostro” sistema di contrasto al terrorismo, e cioè il sistema giudiziario-costituzionale, che vede tutte le forme di manifestazione del terrorismo – anche le più terribili – come forme di criminalità da contrastare nel rispetto delle regole dell'ordinamento penale costituzionale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per chi fosse interessato rinvio a M. ROMANELLI, [Riflessioni sul complessivo sistema di contrasto al terrorismo internazionale in Italia](#), in *Diritto penale contemporaneo*, 14 giugno 2019; M. ROMANELLI, [Il valore della memoria. Riflessioni a margine di un corso della S.S.M. sul terrorismo dedicato a Guido Galli](#), in questa *Rivista*, 8 settembre 2021.

Con molta chiarezza sul punto le riflessioni di L. FERRAIOLI, a valere come introduzione alla bella discussione raccolta in *Gli Speciali di Questione Giustizia “Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali”*, settembre 2016.

In sintesi viene segnalata con grande acutezza la funzione di prevenzione del terrorismo che passa attraverso il sistema di contrasto legale: *“La prima garanzia consiste nella forza deterrente costituita, con paradosso apparente, dalla massima asimmetria che deve essere conservata ed esibita tra la civiltà del diritto e l'inciviltà delle*

Approccio complesso e cultura non del tutto condivisa, anche e soprattutto se si guarda al di fuori del nostro paese ed in una prospettiva extraeuropea.

Molto importante anche *la memoria delle esperienze*, soprattutto nel contrasto al terrorismo interno sia stragista post-fascista che di sinistra, che hanno consentito al nostro paese di arrivare preparati al momento della comparsa sulla scena mondiale del terribile terrorismo c.d. islamico, con il verificarsi dell’*“inimmaginabile”* e cioè gli attacchi terroristici agli Stati Uniti di America dell’11.9.2001.

C’è un ulteriore aspetto centrale per la realizzazione di obiettivi razionali di prevenzione/contrasto, è cioè la circolazione e condivisione delle informazioni, sia al livello interno che sul piano sovranazionale, in vista del coordinamento delle investigazioni e della gestione dei relativi processi.

Dedico alcune sintetiche riflessioni a tale argomento, non nella prospettiva di ricostruzione/interpretazione del quadro normativo, verosimilmente noto o comunque facilmente accessibile, *ma delle esperienze e della cultura*: questioni all’evidenza più complesse ed anche più faticose.

## 1. Alcuni insegnamenti che nascono dalle esperienze.

Sul fronte del contrasto al terrorismo interno, è abbastanza noto – grazie alla memoria dei protagonisti del tempo<sup>2</sup> – che uno dei momenti fondamentali di elaborazione e funzionamento del sistema di contrasto fu il *coordinamento spontaneo* tra i magistrati (al tempo Pubblici Ministeri e Giudici Istruttori) titolari delle inchieste sui più gravi fatti di terrorismo.

Coordinamento spontaneo, fatto di riunioni, di condivisione, di discussioni, di assunzioni di responsabilità; anche di diversità di opinioni, ma in un quadro di fiducia reciproca.

Il presupposto, semplice, ma di straordinaria complessità culturale: il terrorismo colpisce dappertutto, su tutto il territorio nazionale; *solo mettendo a fattore comune le*

---

*organizzazioni criminali, tra Stato di diritto e violenza extra-legale...Solo la differenza e l’asimmetria tra le forme garantiste dello Stato di diritto e le forme selvagge del crimine organizzato e del terrorismo sono infatti in grado di delegittimare moralmente e politicamente la violenza bellica e quella criminale.. Solo lo sviluppo di tutte le garanzie dello Stato costituzionale di diritto, e perciò la distanza esibita e difesa tra la giustizia basata sulla legalità e l’ingiustizia della violenza arbitraria, sono idonee a isolare socialmente e a depotenziare politicamente la violenza sregolata e selvaggia di qualunque tipo”.*

<sup>2</sup> Le diverse esperienze nel contrasto al terrorismo interno di sinistra e di destra sono state portate nel Corso rispettivamente da Armando Spataro e Giovanni Salvi, che hanno anche realizzato numerosi contributi scientifici e formativi sul tema, facilmente reperibili e che pertanto non cito qui. Rinvio, invece, per quanto riguarda specificamente il tema del *coordinamento spontaneo*, a poche pagine di un libro non scientifico, che però contiene narrazioni molto efficaci *“dal di dentro”* della relativa esperienza; v. A. SPATARO. *Ne valeva la pena. Storie di terrorismi e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa*, Editori Laterza, pagine 144-146.

esperienze, le informazioni, le riflessioni, gli approfondimenti, si può pensare di riuscire a svolgere un'attività che "vede" l'azione terroristica nel suo insieme e realizza effettiva capacità di contrasto e quindi anche di prevenzione.

Molto rilevante anche il profilo delle soluzioni interpretative perché è evidente che soluzioni condivise tra più Uffici Giudiziari hanno forza maggiore e più facilmente "fanno giurisprudenza": e le questioni sul tappeto erano ai tempi di notevole complessità.

Riunioni "carbonare", tra magistrati specializzati e poi *anche con la Polizia Giudiziaria specializzata*, anche in questo caso con grande fiducia reciproca nell'ambito delle rispettive attribuzioni e nel rispetto dei principi costituzionali: il confronto tra le diverse esperienze e specializzazioni non poteva che produrre risultati positivi, certamente nel senso della crescita di professionalità, ma anche per affrontare tempestivamente problemi di coordinamento evitando sovrapposizioni e derive burocratiche.

Fondamentale anche la capacità di studiare le carte, i fascicoli, di mettere insieme gli episodi, di ragionare, ma solo dopo *–solo dopo–* avere studiato la grande mole di documenti, *direttamente da parte dei Magistrati*, con forte riconoscimento della responsabilità del Magistrato nella conduzione dell'indagine (ieri istruttoria).

Non ci si è riusciti sempre, e non ci si è riusciti dappertutto; per ragioni sulle quali varrebbe la pena riflettere, è stato più facile realizzare questo metodo sul fronte del contrasto al terrorismo di sinistra che a quello di destra.

Ma è stato pacificamente *uno snodo fondamentale*.

Sappiamo tutti che il complessivo sistema di contrasto è andato evolvendo negli anni successivi rendendo diritto positivo *sia specializzazione che coordinamento*, ed arrivando a tali risultati *–con una certa fatica–* anche *nel mondo del contrasto al terrorismo* dopo le riforme in tema di contrasto alle mafie ed alle attività delle organizzazioni mafiose dei primissimi anni 90<sup>3</sup>.

Torniamo invece *alla cultura ed al metodo*, e proviamo a verificare l'impatto degli insegnamenti e delle esperienze acquisiti nel contrasto al terrorismo interno *sul mondo del terrorismo internazionale*.

Molto è stato fatto, ma molto rimane da fare; ed il molto che rimane da fare è complesso perché riguarda *la cultura* più che l'applicazione delle norme.

---

<sup>3</sup> Come è noto, il completamento del sistema *in materia di terrorismo* – proprio in relazione alle funzioni di coordinamento ed impulso su base nazionale – è avvenuto *solo* con il d.l. 18 febbraio 2015, n. 7 (convertito in modo significativo nella legge n. 43 del 17 aprile 2015). Vi sono ancora talune differenze interne nelle attribuzioni del Procuratore Nazionale tra settore mafia e settore terrorismo, così come nello "statuto" del P.M. addetto al settore del terrorismo rispetto ai magistrati delle D.D.A., ma i passi fondamentali sono stati finalmente compiuti. Alcuni spunti nel mio M. ROMANELLI, [Criminalità organizzata e terrorismo: la circolazione dei modelli criminali e degli strumenti di contrasto](#), in questa *Rivista*, 20 dicembre 2019 (paragrafi 8 e 9).

## 2. Le esperienze passate alla prova del terrorismo internazionale.

Proviamo allora a vedere l'utilità delle esperienze maturate nel nostro Paese nel contrasto al terrorismo interno quando si è trattato di confrontarsi con le varie forme di manifestazione del terrorismo internazionale.

È noto a tutti che il fenomeno del terrorismo c.d islamico data da ben prima delle torri gemelle. Gli attentati del terrorismo c.d islamico sono stati, infatti, numerosi e gravissimi già negli anni precedenti al 2001<sup>4</sup>, ed hanno una storia complessa, impossibile da raccontare in questa sede.

Sappiamo però tutti, giuristi e non, che il problema del terrorismo internazionale si è posto in modo nuovo *in tutto il mondo* dall'11 settembre 2001, e cioè dall'attentato alle torri gemelle di New York.

Si è trattato di un fatto terribile e clamoroso che ha cambiato gli scenari complessivi di tutto il mondo.

A colpire in modo drammatico non è stato solo il livello dell'aggressione o le modalità di realizzazione dell'azione, che sono entrate nella memoria di tutti (gli aerei che penetrano nei grattacieli, i grattacieli che crollano, le persone che si buttano nel vuoto, la terribile nuvola di polveri e di materiali drammaticamente dannosi, e tanto altro), ma un dato ulteriore che come vedremo ha modificato la normativa in molti paesi. Per realizzare un'azione "*come questa*" sono stati messi necessariamente insieme, ed in modo vistoso, dei frammenti di azione compiuti in più parti del mondo (occidentale e non): dall'ideazione in senso generico del grande attentato alla progettazione concreta; alla individuazione/selezione dei partecipanti; al training fisico, militare e psicologico (ricordiamo che si trattava di azioni programmaticamente suicide); allo spostamento in più paesi e da più paesi; al *training* più mirato, compresa la capacità di volo; al trasferimento nei luoghi delle azioni coordinate; al finanziamento delle relative spese.

Quali sono allora i principi che vengono progressivamente elaborati.

Dal punto di vista penale sostanziale, è stato necessario creare una fattispecie associativa che abbracciasse e fotografasse questo modo di agire, dando rilievo a frazioni di condotte poste in essere in una parte del mondo globale, e che impattano in altra parte del mondo globale, passando attraverso luoghi e frammenti di azione diversi, ma tutti orientati alla realizzazione dell'azione di terrorismo.

Tale obiettivo è stato realizzato, come è noto, già nell'ottobre del 2001 con la modifica dell'art. 270 bis c.p., con tutta una serie di problemi interpretativa di notevole

---

<sup>4</sup> Basti pensare all'attentato al *World Trade Center* del febbraio 1993 ed agli attentati quasi simultanei alle ambasciate americane dell'agosto del 1998, in Kenya ed in Tanzania, con un numero impressionante di morti e di feriti.

difficoltà, oggi in via di superamento grazie al lavoro svolto dalla giurisprudenza di merito e di legittimità.

Ma – *soprattutto* – un paio di altri principi che fanno parte – e devono fare parte – della nostra cultura, del nostro metodo e della nostra esperienza.

*Il primo.* Se il fatto abbraccia *necessariamente* più paesi, allora solo *la partecipazione di tutti i paesi coinvolti* consente la ricostruzione del fatto complessivo e l'individuazione di tutte le responsabilità; detto in altri termini: solo la partecipazione di tutti i paesi coinvolti consente un contrasto efficace.

*Ed il secondo:* se il terrorismo ci impone anche una efficace azione di prevenzione, perché la repressione efficace è già comunque un fallimento, allora solo la partecipazione di tutti i paesi coinvolti *già in fase di indagine* consente un'efficace azione di prevenzione, e quindi un contrasto efficace.

Ho già introdotto prima la premessa necessaria.

Il fenomeno del terrorismo c.d. islamico è, per definizione e per caratteristiche empirico-criminologiche, sovranazionale.

Non solo è sovranazionale, ma si presenta al livello sovranazionale in modo molto diverso da altri fenomeni criminali *che possono avere dimensioni sovranazionali* (la criminalità mafiosa italiana o le grandi associazioni per delinquere finalizzate al narcotraffico internazionale; la criminalità economica di alto livello; la criminalità informatica ed oggi tutto quanto ruota intorno all'intelligenza artificiale).

Nei casi da ultimo indicati, una buona cooperazione giudiziaria è forse sufficiente.

Non era e non è facile come sappiamo realizzare una buona cooperazione sovranazionale; i paesi –anche europei– hanno sistemi diversi, dialogano talvolta con difficoltà, alcuni notoriamente tendono a non rispondere e notoriamente chiedono assai; ma lavorando bene con le regole esistenti, del codice di procedura, delle convenzioni internazionali, della normativa di settore, con l'ausilio dei vari facilitatori istituzionali (magistrati di collegamento, *Europol*, *Eurojust*) si poteva e si può fare molto, e molto viene fatto ormai quasi quotidianamente.

Il sistema è poi completamente mutato, almeno al livello di Unione Europea, con la nuova disciplina dell'ordine europeo di indagine<sup>5</sup>, che ha sostituito le regole tradizionali dell'assistenza giudiziaria.

È stato un passo di grande importanza, che ovviamente non tratto qui; ma non è detto che al passo formale sia seguita quella inversione culturale/metodologica che auspico e della quale qui discuto.

Tornando al discorso di fondo, in quasi tutti i settori criminali le autorità di ciascun paese possono forse fare “da sole”, o comunque fare ricorso alle autorità straniere per singoli fatti, singoli atti, singole e specifiche esigenze: si tratta della classica e tradizionale *impostazione e cultura* della richiesta di assistenza giudiziaria

---

<sup>5</sup> D.lgs. 21 giugno 2017 n. 108, in attuazione della direttiva 2014/41.

internazionale, o dell'ordine investigativo europeo, che eravamo e siamo tutti più o meno capaci di fare funzionare.

Con il terrorismo internazionale *le cose sono completamente diverse*: come è ormai assodato, il fenomeno esiste –soprattutto nelle sue manifestazioni più gravi- in quanto sovranazionale, con caratteristiche di estrema fluidità dei gruppi, che si muovono – anche con piccole unità- in vari paesi dell'Europa, contando su appoggi locali, proseguendo i propri percorsi in più paesi europei, spesso l'uno dopo l'altro in rapida successione e per periodo limitati.

Oppure ancora con una varietà di modalità di azione sovranazionale (vertici decisionali collocati in un paese, azioni da realizzare in altri; campi di addestramento in un paese, smistamento verso i luoghi dell'azione terroristica in altri etc: l'esperienza offre numerose situazioni diverse, che hanno come *fattore comune* la dimensione sovranazionale).

Questi aspetti erano senz'altro veri con riferimento ad *Al Qaida*: le “cellule” di *Al Qaida*; la vicenda delle torri gemelle; la vicenda delle stragi di Madrid dell'11 marzo 2004, e di Leganes del 3.4.2004, sulle quali torno a breve.

Con l'avvento del c.d. Stato Islamico, le cose sono cambiate in considerazione della c.d territorializzazione del terrorismo, ma non nella dimensione sovranazionale che viene anzi accentuata proprio dall'esistenza in vita dello “Stato islamico” che – come è noto – ha chiamato sul proprio territorio centinaia e migliaia di persone dai paesi di tutto il mondo: dai *foreign fighters*, alle famiglie, alle donne, ai bambini, con nuove esigenze di repressione ed opzioni politico criminali particolarmente complesse<sup>6</sup>.

In ogni caso il fenomeno tocca più Stati, dallo stato di partenza a quello/quelli di transito, sino a quello di arrivo (“il Califfato”), che cura l'addestramento in ulteriori territori, per arrivare a quello di destinazione dell'agire terroristico.

Ovviamente ancora più complesso il problema sovranazionale se si fa riferimento alla propaganda ed all'incitamento alla commissione di reati di terrorismo *attraverso la rete*, strumento principale di radicalizzazione e passaggio all'azione già ai tempi di *Al Qaida* e poi in modo esponenziale con *Islamic State*.

Rimane quindi il dato di fondo *di un'attività illegale straordinariamente pericolosa rispetto a beni primari che viene realizzata nei contesti territoriali di più stati*.

---

<sup>6</sup> Per chi fosse interessato all'approfondimento del tema, anche in prospettiva storica, rinvio alle due fondamentali Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 2170 del 15 agosto e 2178 del 24 settembre 2014 in rapida successione tra loro e di poco successive alla proclamazione del “Califfato” dell'estate 2014. Più specificamente *sul tema della cooperazione internazionale* rinvio alla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2322 del 2016 che contiene un invito molto forte e consapevole, rivolto a tutti gli Stati, per la realizzazione delle migliori forme di collaborazione possibile.

Per alcune riflessioni di grande interesse sul piano della disciplina internazionale rinvio a L. MARINI, *L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente tra ONU ed Europa*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2017 (già prima L. MARINI, *Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite*, all'interno dello speciale di *Questione Giustizia*, settembre 2016, sopra citato in nota 1).

La domanda diventa allora: come si può organizzare un'indagine giudiziaria efficace nella situazione descritta.

Con una domanda/riflessione consequenziale: hanno forse ragione quelli che sostengono che l'indagine giudiziaria –per come la conosciamo e praticiamo– semplicemente non è possibile; che le indagini giudiziarie (più in generale il sistema giudiziario) ha delle regole e le regole sono degli impicci e degli intralci; che non c'è tempo, soprattutto, per provare ad attivare e rispettare le regole che in ogni Stato rappresentano la formalizzazione del suo potere di punire, e che pertanto la risposta deve essere affidata in via esclusiva a strutture agili, sottoposte a minori regole, con funzione di neutralizzazione delle persone ed eliminazione del pericolo: il primato del ruolo dei servizi segreti, comunque denominati nei singoli Stati.

Invece è possibile attivare indagini giudiziarie rispettose delle regole ed efficaci sul piano dei risultati, ed è quello che il nostro paese ha fatto portando esempi virtuosi negli altri paesi, e muovendo dai dati di esperienza e di cultura che ho ricordato.

L'impostazione è semplice, ma di difficile realizzazione pratica proprio perché coinvolge *la cultura*.

In tutti gli esempi fatti di terrorismo sovranazionale, la risposta giudiziaria (e quindi degli apparati di polizia giudiziaria) deve essere sovranazionale, condivisa, tempestiva.

È quella che si chiama indagine collegata sovranazionale, che rappresenta ragionevolmente il punto di svolta e che ha fatto sperare chi ci crede (mi colloco nella categoria) ad un Procuratore Europeo attivo anche sul fronte del contrasto al terrorismo internazionale.

Proprio grazie all'esperienza italiana sono anni che si discute di un modello di investigazione sovranazionale, in cui i magistrati dei paesi coinvolti si siedono ad un unico tavolo e decidono gli snodi dell'investigazione *come se* fossero magistrati dello stesso paese.

Ma il punto centrale di questa impostazione non è "il tavolo" – che si trova e per fortuna non ne mancano – ma tutto quanto è necessario per arrivare a sedersi intorno al tavolo.

Il punto centrale è il *superamento della vecchia logica dell'attività rogatoriale ed anche dell'ordine investigativo europeo*.

La collaborazione non deve essere lo strumento *per chiedere ed avere qualcosa, o per "ordinare" ed ottenere qualcosa*, ma è lo strumento per dare, senza riserve; per trasmettere spontaneamente le informazioni ogniqualvolta l'informazione è utile per un'autorità giudiziaria straniera; per trasmettere –unitamente all'informazione– anche l'atto che la contiene di modo da consentire all'Autorità Giudiziaria straniera di potere operare la propria valutazione, necessariamente più preparata in quanto fa riferimento a quel territorio ed a quella realtà.

Soprattutto – appunto – *quando l'informazione riguarda attività terroristica in corso*.



Illustrando più volte questo metodo, in contesti di formazione sia italiani che internazionali, ho spesso usato un'espressione forse enfatica, ma che confermo qui: *bisogna imparare ad essere serventi*.

Forse enfatica, ma l'ho sempre usata appositamente, a fronte di perplessità faticose da superare: il contrasto all'agire terroristico non è problema italiano, o del singolo paese, è problema di tutti; in prima battuta – sempre – del paese più colpito da un'azione terroristica, o che corre in misura maggiore il pericolo dell'agire terroristico quando l'azione ancora non si è verificata.

Semplificando molto, i principi di questa cultura del lavorare insieme, ovviamente tutti consentiti dalle norme di cooperazione giudiziaria, possono essere così schematizzati:

- ciascuna autorità giudiziaria condivide le informazioni rilevanti per un altro paese con l'autorità giudiziaria dell'altro paese;
- la comunicazione delle informazioni deve essere spontanea ed assolutamente tempestiva, accompagnata anche dalla documentazione che supporta le informazioni;
- l'autorità giudiziaria del paese che riceve le informazioni attiva nel proprio territorio una investigazione giudiziaria, e condivide con il primo le informazioni e gli atti che ne derivano che presentino profili di utilità comune;
- se e quando i risultati sono positivi, viene deciso un intervento comune, e la più completa trasmissione della documentazione in vista degli impieghi processuali;
- nel corso dell'indagine collegata sovranazionale si tengono più riunioni di aggiornamento funzionali a seguire l'evoluzione dell'indagine sovranazionale.

Si tratta all'evidenza di un modello che richiede moltissimo dal punto di vista culturale e che purtroppo molto spesso non riusciamo a realizzare neppure al nostro interno: richiede assoluta fiducia reciproca tra le Autorità Giudiziarie (e le Polizie Giudiziarie) dei vari paesi, conoscenza reciproca, superamento di visioni personalistiche, eliminazione di pregiudizi (tutti ne abbiamo *verso gli altri* con incredibili campionari di luoghi comuni).

Ma ancora: superamento dei problemi di differenze ordinamentali e di legislazione penalistica e processualpenalistica, obblighi di riservatezza condivisi.

Nella cultura della condivisione, è chiaro che la trasmissione spontanea dell'informazione rappresenta un possibile arricchimento anche per chi trasmette, oltre che per chi riceve.

Tramettere l'informazione, e determinare l'apertura del procedimento nel paese coinvolto, fa sì che l'indagine si svolga in quel territorio, con tutti gli strumenti di investigazione che ovviamente non sarebbero praticabili in Italia, e con un livello di



impegno nell'investigazione di gran lunga superiore a quello che sarebbe ottenibile attraverso richieste di commissioni rogatorie o ordini investigativi.

L'esperienza maturata in questo campo mi porta a dire che i passi da fare sono ancora enormi, e che lo spirito dei tempi non favorisce il nascere di una cultura condivisa al riguardo; ma molti passi avanti sono stati fatti nel corso degli anni. Nel passato era così rara un'impostazione che portasse *ad offrire informazioni utili* che spesso non erano attrezzate neppure le Autorità *che ricevevano l'informazione*: non sapevano che cosa fare; come gestirla; che cosa fosse consentito e che cosa no.

### 3. Esempi virtuosi risalenti.

Come ho sopra accennato, le esperienze e la cultura dei magistrati italiani nel contrasto al terrorismo hanno fatto sì che l'Italia rivestisse un ruolo centrale nella determinazione e diffusione di queste nuove frontiere della collaborazione.

Ricordo una vicenda particolare che si collega alla più grave strage terroristica realizzata in Europa, e cioè *la strage di Madrid dell'11.3.2004*.

La strage di Madrid è stata un massacro terroristico senza precedenti e senza equivalenti in Europa.

Ancora oggi è la strage "più" terribile, superiore per numero di morti al Bataclan ed all'agire dei gruppi di fuoco che hanno operato a Parigi parallelamente al Bataclan (13 novembre 2015 e giorni immediatamente successivi).

Dall'11 marzo 2004 – un'altra delle date terribili del terrorismo internazionale – l'Europa è diventata uno dei luoghi dell'azione della rete terroristica.

Prima della strage, vi era stata un'ampia discussione all'interno nel mondo del pensiero radicale sul "se" fosse lecito l'agire terroristico anche in Europa, cioè nei luoghi che accoglievano i musulmani, "in pace", senza profili discriminatori, e nel rispetto della religione.

Purtroppo la risposta è stata positiva: nessun dubbio sul "se", anzi dovere profondo di colpire in Europa, e sono state così poste le basi per una scia di attentati, senza ripensamenti.

La rivendicazione dell'attentato di Madrid dell'11 marzo, è chiara: non ci sono innocenti, non ci sono aree immuni, non c'è distinzione tra civili e militari<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Riproduco di seguito un passo della rivendicazione delle stragi dei treni di Madrid dell'11.3.2004: «*Sappiate che non avrete scampo e che Bush e la sua amministrazione vi porteranno solo distruzione. Noi vi uccideremo in ogni luogo ed in ogni tempo. Non ci sono differenze tra i civili ed i militari: le nostre vittime innocenti stanno morendo a migliaia in Afghanistan ed in Iraq. Il vostro sangue è più prezioso del nostro? Non avremo pietà con la vostra gente, vi uccideremo, porteremo la guerra nelle vostre case e voi non prenderete più sonno*». Non molti dissimili, del resto, i concetti espressi da Mohammad Sidique Khan, cittadino inglese, nella sua rivendicazione delle successive stragi di Londra del luglio 2005: «*...finchè voi non smetterete di bombardare, gassare, imprigionare e torturare il mio popolo, noi non termineremo questa lotta. Noi siamo in guerra ed io sono un soldato...*»

Non entro qui nei dettagli, anche se conoscere “dal di dentro” vicende di simile rilevanza potrebbe essere di utilità per il lettore di *Sistema Penale*, magistrato, avvocato, studioso o semplice interessato.

La sintesi della vicenda.

L’11 marzo 2004, su quattro treni diretti alla stazione di Atocha di Madrid, esplodono in un breve lasso temporale – alle 7,40 circa del mattino – zainetti carichi di esplosivo innescati attraverso telefoni cellulari.

I morti, alla fine della terribile conta, sono 191, quasi duemila i feriti, danni gravissimi alle strutture.

L’attività di indagine viene svolta con le regole dell’investigazione secondo il modello spagnolo: il titolare dell’inchiesta è un giudice istruttore perché il sistema spagnolo vede il ruolo del G.I. nella conduzione e responsabilità dell’istruttoria.

Il Giudice Istruttore fa parte della *Audiencia Nacional*, con sede a Madrid, autorità giudiziaria centrale con responsabilità diretta di investigazione per i delitti più gravi, ed in particolare per i delitti di terrorismo.

C’è grande pressione sulla magistratura, sulla Polizia, sui servizi segreti; la Spagna reagisce molto bene, in modo incredibilmente maturo e civile, anche se le polemiche politiche non mancano e sono violente.

La pressione sugli investigatori è alle stelle: l’azione di contrasto deve essere tempestiva; nessuno può sapere se il gruppo terrorista vuole proseguire nella campagna di stragi; se sono ancora armati; dove sono.

Si sa solo che non è stato un attentato suicida: il gruppo è operativo; bisogna fare in fretta, ma la fretta non sempre aiuta.

Ebbene attraverso l’indagine viene individuato il covo attuale dei terroristi è un appartamento sito a Leganes, è una cittadina nei sobborghi di Madrid.

La Polizia circonda il covo e capisce –attraverso le intercettazioni in corso- che gli occupanti hanno a loro volta capito di essere stati individuati dalla Polizia. Viene fatto sgombrare l’edificio, ed in breve gli occupanti adottano ed eseguono una decisione drammatica: si fanno saltare in aria; è il 3 aprile 2004, poco più di 20 giorni dopo la strage.

Non muore nessun abitante dello stabile o degli edifici nelle immediate vicinanze proprio perché lo stabile era stato sgombrato; muore un ufficiale di Polizia, colpito dall’onda d’urto dello scoppio, che viene considerato la 192 vittima delle stragi di Madrid.

Torniamo allora *al metodo ed alla cultura*, descrivendo il modello di indagine collegata sovranazionale che la terribile vicenda consentì di sperimentare.

Poco tempo dopo la strage dell’11.3.2004, la Polizia Spagnola informa la Polizia Italiana della presenza a Milano di una persona che aveva pacifiche relazioni con i sospettati di essere gli autori delle stragi.

A fronte della informazione ricevuta, è stata quindi fatta nascere in Italia l'indagine giudiziaria, facendo ricorso – da subito – a tutti gli strumenti investigativi che la nostra legislazione prevede per i fatti di terrorismo.

In tempi rapidi l'indagine italiana consente di acquisire elementi investigativi di grande utilità per una pluralità di paesi: certamente almeno Spagna, Belgio, Francia.

A partire da quel momento l'Autorità Giudiziaria italiana decide, consapevolmente, di trasmettere le informazioni nelle vie brevi alle Autorità Giudiziaria dei paesi coinvolti, di modo che ciascun paese le possa utilizzare in via di prevenzione di ulteriori azioni terroristiche ed in prospettiva di utilità rispetto alla ricostruzione dei drammatici fatti commessi.

L'indagine sovranazionale che così ne deriva – in corso in più paesi – viene costantemente seguita e si decide infine un intervento comune.

Quella vicenda ha rappresentato un momento molto importante, al livello europeo, per la crescita della capacità di coordinamento, forse più semplicemente di aiuto, di solidarietà, di consapevolezza tra gli Stati, in una logica condivisa di prevenzione e di contrasto.

E, come ho già detto, l'Italia si è seduta al tavolo europeo con buoni argomenti ed ottima considerazione.

Basti pensare che dopo la positiva esperienza sul campo sono stati organizzati al livello europeo più incontri –di formazione ed aggiornamento dei magistrati specializzati- nel tentativo di mettere a fattor comune le regole di questa cooperazione, predisponendo dei questionari funzionali ad evidenziare le possibili difficoltà di ciascun ordinamento e gli strumenti per superarle (con questioni assolutamente basiche; ad es.: quale è la modalità per la trasmissione spontanea; quali caratteristiche deve avere "l'informazione" per consentire di aprire una investigazione; come vengono formalizzate le trasmissioni degli atti; quale paese deve avere la priorità rispetto alla decisione sulla conclusione delle attività; come si formalizza il dovere di segreto ed il vincolo ad una pubblicazione concordata etc.).

Molte delle cose che ho indicato sono probabilmente oggi superate, ma non è facile l'affermarsi della cultura della condivisione e della fiducia.

Operano ancora, in Italia ed all'estero, vecchie e terribili logiche: diffidenza, presunzione di superiorità, gelosia del proprio lavoro, voglia di risultato immediato e tante altre sciocchezze, molto diffuse.

Finisco sul punto segnalando ancora un paio di aspetti.

Il metodo che ho descritto presenta una serie di enormi vantaggi, di gran lunga superiori alle possibili difficoltà.

Basti pensare, nell'esempio *virtuoso* sopra descritto, che la Procura di Milano venne messa in condizione di effettuare l'indagine sul proprio territorio solo grazie alle informazioni veicolate dalla Polizia Spagnola; che – del pari – l'Autorità Giudiziaria del Belgio fece nascere una complessa indagine sul proprio territorio grazie alle informazioni ricevute dall'Autorità italiana; lo stesso per la Francia etc.

La catena della circolazione delle informazioni è fonte di arricchimenti conoscitivi e di premesse per ulteriori arricchimenti: è – appunto – una catena.

Va aggiunto che attività di questo tipo possono essere svolte solo quando le magistrature che se occupano esprimono *esperienze e culture* simili; per questo è importante la formazione, interna ed internazionale.

Ricordo per finire uno scambio di battute che ebbi con il Giudice Istruttore spagnolo dell'inchiesta sull'11 marzo, il Giudice Juan del Olmo, con il quale avevamo lavorato nel corso dell'indagine sovranazionale successiva alle vicende dell'11 marzo e del 3 aprile.

Ci trovavamo a L'Aja nella sede di *Eurojust* per la prima riunione plenaria sul terrorismo, appunto dopo le stragi di Madrid e per verificare lo stato della cooperazione internazionale già intrapresa e da intraprendere.

Mi raccontò che subito dopo l'11 marzo – nel pieno quindi di un'attività investigativa convulsa, difficile, con enormi pressioni di tutti i tipi – aveva *ricevuto* moltissime richieste di assistenza giudiziaria provenienti da altri paesi: le autorità di molti paesi (compresa l'Italia) *chiedevano* gli atti e le informazioni dell'inchiesta sull'11 marzo *per la possibile utilità nelle loro indagini* interne.

Molti paesi chiedevano addirittura la copia *di tutti gli atti*, ed erano stanze intere di documenti. C'erano ancora in corso oltre 190 autopsie, ed "il mondo" chiedeva copie di tutti gli atti al Giudice che, in quello stesso momento, cercava di investigare su quello che era successo, ma anche nella logica della prevenzione di possibili ulteriori attentati nel Paese.

Ebbene il Giudice Del Olmo mi disse, esprimendo un sentito ringraziamento, che l'Autorità Giudiziaria di Milano aveva avuto un'impostazione opposta.

Avevamo le informazioni attraverso la nostra attività di indagine: le ritenevamo utili e volevamo che fossero tempestivamente conosciute ed utilizzate.

Il metodo che ho indicato sta funzionando, ma sempre con grande fatica, sia in Italia che all'estero.

È ancora diffusa l'idea del segreto investigativo come fonte di tranquillità, di gestione non disturbata della propria attività di indagine, di strumento per eliminare problemi e bisticci; è spesso quella stessa logica difensiva che ci fa credere –anche solo al livello interno- di essere il centro del mondo e che qualunque socializzazione di informazioni rappresenti una serie infinita di problemi e quindi una strada da non praticare.

La cultura della condivisione – dell'essere "serventi", secondo l'espressione che ho ricordato – può rappresentare senz'altro problemi, ma i magistrati che si occupano di terrorismo sanno, e devono sapere, quali sono i vantaggi e sanno, e devono sapere, quali sono i loro doveri nel caso di informazioni utili a contrastare l'azione terroristica in un altro paese.

Fa parte della loro specializzazione e della loro responsabilità.

#### 4. Esempi più recenti.

Non narro qui episodi clamorosi di incredibile chiusura autoreferenziale e di grave incapacità comunicativa e professionale: sono esempi che riguardano sia la magistratura italiana che quella straniera.

Mi piace invece segnalare una serie di vicende che hanno dimostrato come la cultura dell'interesse comune, e quindi della condivisione, si è fatta strada.

Una vicenda di rilievo extraeuropeo.

Verso la fine del 2015, primi mesi del 2016, era in corso da parte delle Procure Distrettuali di Brescia e di Genova una importante attività di indagine, coordinata dalla Procura Nazionale, in ordine *a progettualità terroristica relativa al nostro territorio*: progetti espressi, chiari, che apparivano connotati da concretezza.

Dopo numerose riunioni di coordinamento interno si era deciso un intervento giudiziario attraverso una serie di fermi di indiziati di delitto, e la notizia – tenuta a lungo riservata – era poi stata pubblicata sulla stampa a seguito dell'esecuzione dei fermi.

Ebbene un Giudice Istruttore Tunisino aveva appreso della indagine italiana ed aveva compreso che aveva elementi utili da condividere con le Autorità Italiane acquisiti nell'ambito di una propria istruttoria avente ad oggetto sostanzialmente gli stessi fatti e la stessa progettualità terroristica.

Aveva quindi scritto, di propria iniziativa e spontaneamente, una semplice mail alla Direzione Nazionale, con la quale “si metteva a disposizione” per ogni utile ipotesi di coordinamento.

C'era stato un po' di ritardo iniziale a Roma, ma poi si era riusciti ad individuare la vicenda, a capirne la rilevanza, ed a rispondere al collega tunisino.

Era stata quindi organizzata in tempi rapidi una riunione a Roma, alla presenza dei colleghi che erano titolari delle indagini collegate in Italia, ed il Giudice Istruttore di Tunisi aveva discusso nel modo più franco della sua indagine, rispondendo con grande preparazione e competenza a tutte le domande; mettendo immediatamente a disposizione il materiale della investigazione tunisina sia dal punto di vista sostanziale che formale, e dichiarandosi disponibile ad ogni ulteriore utile collaborazione.

*Per chi ci crede, è stata una bella lezione.*

Quella riunione, il modo attraverso il quale il collega si era fatto vivo con noi, la cultura che aveva espresso, valgono più di molti protocolli, spesso burocratici e spesso gestiti in modo burocratico, forse solo per poter dire “che è stato fatto il protocollo” e che rientra tra le “*best practises*” dell'Ufficio.

Quale che sia l'Ufficio, una *best practise* fa sempre bene; se poi il protocollo è scritto in inglese, ancora di più, ne aumenta il valore.

Il coordinamento e la cultura del coordinamento sono un'altra cosa ed il collega di Tunisi ce ne offrì plastica dimostrazione.

Una seconda vicenda prevalentemente europea, ma non solo.

Il primo di ottobre del 2017 il cittadino tunisino Ahmed Hannachi uccideva in modo brutale due giovani donne presso la stazione ferroviaria di Marsiglia e veniva quindi ucciso dalle forze di polizia francesi.

Nel corso dell'attività investigativa svolta dalla Procura Antiterrorismo francese su quell'episodio emergeva che il tunisino avesse due fratelli, entrambi radicalizzati, e che i due fratelli avessero collegamenti con il territorio italiano.

Grazie al magistrato di collegamento francese in Italia, tali informazioni venivano veicolate *in tempo reale* alla Procura Nazionale, che attivava la Procura Distrettuale di Roma e la Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione.

Uno dei due fratelli veniva quindi localizzato a Ferrara, dove veniva tratto in arresto e consegnato alle Autorità francesi in forza di MAE nel frattempo emesso.

L'altro – che era transitato in Italia sotto falso nome con il quale aveva richiesto asilo politico presso l'*hotspot* di Taranto – veniva quindi localizzato a Chiasso in un centro per immigrati illegali; venivano fornite le relative informazioni alle Autorità elvetiche che consegnavano la persona alle Autorità Tunisine che avevano in essere un provvedimento di cattura per partecipazione ad organizzazione terroristica, e che lo avevano prontamente internazionalizzato una volta ricevute le informazioni (F.T.F. dalla Tunisia verso *Islamic State*, con significativa esperienza militare).

Il tutto è avvenuto nello stretto lasso temporale di pochissimi giorni, attraverso semplici contatti prevalentemente telefonici.

Gli esempi sono numerosi, per fortuna, e comportamenti virtuosi sono stati posti in essere da Autorità straniere così come da Autorità italiane.

Il metodo si è consolidato, ma continua a richiedere esperienza e cultura.

## 5. Conclusioni.

Come ho sopra detto, queste brevi riflessioni, e soprattutto l'offerta di dati di esperienza, non toccano la varietà delle questioni di cooperazione internazionale in materia di terrorismo; non contengono la ricostruzione del quadro normativo di riferimento e del ruolo di strutture quali *Eurojust* e Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, che hanno svolto ruoli centrali ed hanno davanti prospettive di straordinaria rilevanza.

Non viene neppure ricostruito il sistema di raccolta ed analisi delle informazioni al livello delle strutture centrali delle forze di Polizia e delle Agenzie di informazioni, del quale abbiamo discusso nel corso dei tre giorni di studio.

Sono riflessioni che guardano, invece, alle figure dei Magistrati in onore e ricordo dei quali il Corso è stato pensato ed organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura, ed offrono possibili modelli culturali di riferimento ai magistrati di oggi.

Voglio solo ricordare in chiusura che le rivendicazioni dei due attentati da parte dei terroristi di Prima Linea offrono la migliore chiave di lettura dell'impegno della magistratura nel contrasto al fenomeno criminale del terrorismo.

Entrambi i Magistrati sono stati uccisi perché rappresentavano *modelli di giustizia efficiente e rispettosa delle regole*.

Si tratta di motivazioni incredibili "a giustificazione" di barbari omicidi, ma forse anche la ragione di fondo per la quale Emilio Alessandrini e Guido Galli continuano a rappresentare dei modelli di riferimento.