

## **Risoluzione adottata dall'Assemblea plenaria nella seduta del 12 luglio 2006.**

**Premessa.** Le drammatiche vicende del settembre 2001 hanno posto in evidenza la sfida che il terrorismo internazionale pone alla comunità internazionale.

Il Legislatore ha preso atto della gravità della minaccia e ha adottato provvedimenti normativi finalizzati sia a rendere più agevole la punizione delle condotte illecite (con misure di carattere sostanziale e procedurale), sia a realizzare un miglior impiego delle risorse disponibili. Da quest'ultimo punto di vista, in particolare, è stata prevista la centralizzazione delle Strutture investigative, cui competono le investigazioni sul terrorismo e il raccordo con Organismi analoghi di altri Paesi.

Per ciò che concerne l'Ordinamento giudiziario e le misure procedurali che si riflettono sull'organizzazione degli Uffici del Pubblico Ministero, il Legislatore è poi intervenuto concentrando la competenza per tali reati nelle Procure distrettuali.

I magistrati di questi ultimi uffici, addetti ai gruppi specializzati, hanno nel tempo avviato una proficua attività di coordinamento spontaneo delle indagini, con riunioni periodiche e scambio di atti e informazioni ai sensi dell'art. 371 bis c.p.p..

Tuttavia, proprio dall'esperienza di lavoro di questi Uffici sono emerse difficoltà, che sembrano non superabili col solo coordinamento spontaneo.

Il Consiglio superiore della magistratura, nell'ambito delle sue attribuzioni, ha avviato una riflessione su tali problemi, innanzitutto promovendo il confronto tra i magistrati interessati (e anche col Procuratore nazionale antimafia, per gli aspetti che si diranno). All'esito di queste attività, appare opportuno presentare al Ministro della giustizia una proposta ai sensi dell'art. 10, comma secondo, della legge 24 marzo 1958 n. 195.

Gli incontri del Gruppo di lavoro sul terrorismo del Consiglio superiore della magistratura con i Procuratori distrettuali e col Procuratore nazionale antimafia hanno consentito di focalizzare gli aspetti più rilevanti del coordinamento delle indagini, con riferimento alle nuove forme di terrorismo.

Dagli incontri è emersa l'unanime convinzione della necessità di andare oltre le attuali forme di coordinamento. Si è infatti sottolineato che gli Uffici di Procura hanno già raggiunto un buon livello di coordinamento spontaneo. Esso, tuttavia, richiede un ulteriore sforzo verso forme stabili di coordinamento.

Una prima risposta in questo senso – sempre secondo le valutazioni unanimi – è costituita dalla realizzazione di un patrimonio informativo comune, attraverso una banca dati dedicata. Su questo punto si è sviluppata l'iniziativa della Commissione, che ha raccolto l'impegno del Ministero della giustizia a realizzare un primo stadio di collegamento informatizzato, con le risorse disponibili.

Tuttavia è apparso chiaro dal confronto tra le Procure distrettuali che tale passo non è sufficiente a risolvere i problemi che la pratica giudiziaria ha reso evidenti; tra cui anche quello della possibilità di individuare referenti centrali per gli Organi sopranazionali.

Si richiama in particolare la decisione GAI 20 settembre 2005 (2005/671/GAI), che prevede che ciascuno Stato membro designi un'Autorità centrale per questioni legate al terrorismo, quale corrispondente nazionale di Eurojust. Questa Autorità, nel rispetto della legislazione nazionale, deve avere accesso a tutte le informazioni pertinenti in merito ai procedimenti in corso riguardanti reati di terrorismo e deve avere la capacità di elaborarle a livello centrale e in maniera informatica, individuando il collegamento con altri casi pertinenti. La decisione suddetta dovrà trovare applicazione entro il 30 giugno 2006.

Sono invece emersi orientamenti diversi circa il modo con cui realizzare questo coordinamento stabile e in particolare circa la strutturazione dei poteri di un eventuale Organo centrale di

coordinamento e impulso, analogo a quello già esistente in materia di criminalità organizzata comune.

Tali diversi orientamenti, peraltro, sono risultati esistenti anche nel dibattito politico-istituzionale e in quello ordinamentale.

A questo proposito va preliminarmente sottolineato che le diverse opzioni, che appresso si indicheranno, dovrebbero considerare innanzitutto le obiettive necessità derivanti dalle caratteristiche specifiche del terrorismo (in particolare di quello internazionale di matrice islamica radicale) e solo a seguito di tale disamina effettuare ulteriori valutazioni più “pratiche”, relative a costi-benefici. Anche su questi punti è stato espresso un consenso unanime da parte dei Procuratori distrettuali.

**1.** La minaccia del terrorismo ha assunto caratteristiche in parte nuove rispetto al passato. Ciò è particolarmente evidente per il terrorismo di origine internazionale. Esso implica profonde trasformazioni nella collaborazione tra Stati, da un lato, e nell’approccio investigativo dall’altro (basti pensare alla rilevanza delle fonti informative e alla difficoltà di penetrazione meramente investigativa all’interno delle strutture e delle aree di sostegno delle organizzazioni terroristiche).

L’elemento più significativo, ai fini delle previsioni ordinamentali necessarie per adeguare alla minaccia gli strumenti di indagine, è costituito dalla difficoltà di attribuire alle nuove formazioni terroristiche una stretta fondazione territoriale. Gli elementi fin qui raccolti sulle formazioni – o sulla formazione – riconducibili alle Brigate Rosse indica una notevole mobilità sul territorio e l’assenza di articolazioni territoriali. Ancora più evidente questa problematica in tema di terrorismo di matrice islamica, per il quale può parlarsi di una vera e propria “delocalizzazione” e rispetto al quale i risultati delle investigazioni indicano l’estrema difficoltà di individuare organizzazioni e gruppi territorialmente fondati.

Ciò comporta che la condivisione delle informazioni da parte degli organi di indagine sia ancora più rilevante che per il passato. Inoltre il problema della competenza per territorio si pone con particolare urgenza (e a volte con drammaticità), anche al fine di prevenire i possibili contrasti tra uffici del pubblico ministero. E’ stato sottolineato, in particolare, che la risoluzione del contrasto positivo, attraverso gli strumenti procedurali a ciò preposti, è in realtà il contrario del coordinamento, finalizzato invece a prevenire e a evitare i contrasti.

In questo contesto è stato sottolineato anche come un più stretto coordinamento nella fase delle indagini potrà prevenire contrasti nella gestione e nella valutazione delle fonti di prova, rendendo più omogenea l’iniziativa delle procure.

Infine, la costituzione nel 2005 delle Unità specializzate di polizia giudiziaria rende ancora più rilevante la capacità per gli organi del p.m. di interloquire fattivamente con organi centralizzati.

**2.** Questa dimensione sopranazionale tanto del terrorismo quanto della criminalità organizzata e il fatto che spesso i gruppi terroristici commettano reati di criminalità organizzata comune (traffico di droga e armi; riciclaggio; sequestri di persona a scopo di estorsione) non devono far dimenticare che permangono importanti differenze tra i due fenomeni criminali. Analoghe considerazioni valgono per la constatazione opposta e cioè che organizzazioni criminali di stampo mafioso commettono delitti finalizzati all’eversione dell’ordine costituzionale e al terrorismo (dato di fatto di comune esperienza e ormai riconosciuto anche in sentenze passate in giudicato).

Il carattere di sostanziale novità delle attuali forme di terrorismo deve essere particolarmente sottolineato. Esso rende inadeguati paradigmi interpretativi radicatisi nel passato, anche a proposito dei legami con organizzazioni criminali comuni o di stampo mafioso; anche le metodologie investigative risentono, di conseguenza, di questi aspetti di diversità.

In conclusione sul punto, i possibili punti di contatto con la criminalità comune non devono far sottovalutare le fondamentali differenze esistenti tra due fenomeni e la conseguente necessità che sia salvaguardato un approccio metodologico specificamente mirato ai due differenti fenomeni.

Peraltro gli intrecci tra i diversi tipi di criminalità non implicano necessariamente l'unicità del modello organizzativo degli uffici del pubblico ministero; anche la constatazione della progressiva estensione degli strumenti processuali elaborati in materia di c.o. comune al terrorismo non implica che medesime siano le tecniche di indagine e gli oggetti delle stesse.

Rispetto alla fluidità delle organizzazioni terroristiche, almeno per ciò che concerne la fondazione territoriale di gruppi terroristici o di loro articolazioni, il coordinamento attualmente previsto dall'art. 371 bis c.p.p. tra uffici del pubblico ministero si rivela inadeguato.

Esso, infatti, è stato ampiamente praticato, ad esempio in materia di indagini su recenti fatti di terrorismo ascrivibili a formazioni riconducibili alle Brigate Rosse.

Occorre dare atto della piena disponibilità al coordinamento dei diversi uffici interessati, i quali hanno promosso e partecipato a incontri finalizzati allo scambio di informazioni e alla suddivisione delle aree di indagine. Tuttavia sono state sottolineate dagli stessi Procuratori distrettuali difficoltà non superate in entrambe i campi. Lo strumento del coordinamento tra uffici non è stato in grado di consentire alle diverse autorità giudiziarie di volta in volta interessate, per via della consumazione di fatti-reato all'interno del territorio di competenza, di disporre immediatamente del patrimonio di conoscenze indispensabile per affrontare lo sviluppo delle indagini. Dall'altro lato, la volontà di suddividere i settori di investigazione si è scontrata con il dato di fatto obiettivo della coincidenza dei fatti oggetto delle indagini. Si rischiano così riflessi negativi, come duplicazione delle indagini, lentezza nella circolazione delle informazioni, sovrapposizioni nell'impiego della polizia giudiziaria.

Strettamente connesso al meccanismo del coordinamento tra uffici è lo strumento del contrasto positivo tra uffici del p.m.; esso, tuttavia, è finalizzato esclusivamente a dirimere in via autoritativa un contrasto, ma non anche a prevenirlo e a impiegare con maggiore efficienza le energie disponibili. Probabilmente il meccanismo di coordinamento e risoluzione dei contrasti non è adeguato rispetto alle caratteristiche del nuovo terrorismo, enfatizzando limiti già emersi anche in passato. Esso deve, poi, basarsi essenzialmente sulle regole della competenza per connessione, che possono rivelarsi inadeguate per un fenomeno che si presenta come fortemente unitario e complesso.

**3.** Nell'unanime convincimento della necessità di operare verso forme di coordinamento più efficaci, è stato anche sottolineato da taluno che la diffusione sul territorio degli organi del p.m. continua a conservare un grande valore, sia sotto il profilo delle garanzie che sotto quello della capacità di indagine. Tuttavia, vi è il rischio che tale strutturazione venga avvertita come controproducente, se non si provvede rapidamente a costituire strutture in grado di operare 1. un effettivo coordinamento, sin dal momento dell'avvio dell'investigazione; 2. un'effettiva diffusione delle informazioni già raccolte; 3. la dislocazione delle risorse umane disponibili ove è di volta in volta necessario.

Il modello dell'attuale Direzione nazionale antimafia è basato sulla raccolta ed elaborazione delle informazioni, finalizzate al coordinamento delle indagini, anche attraverso strumenti di impulso e sostitutivi in caso di inerzia (risoluzione dei contrasti; applicazione, sostituzione ed avocazione).

Esso potrebbe quindi costituire un punto di riferimento per l'opzione di fondo, costituita dall'ampliamento delle attribuzioni della DNA oppure dalla creazione di un organismo autonomo, specificamente dedicato al terrorismo.

Vi sono naturalmente pro e contro nei due corni dell'opzione. Seguendo l'avvertimento posto in premessa, è però necessario tenere nettamente distinti gli aspetti di principio da quelli relativi alla maggiore o minore praticabilità della scelta, in considerazione delle risorse disponibili.

Dal punto di vista generale, la costituzione di un nuovo organismo consentirebbe di rapportarsi con maggiore precisione con le specifiche esigenze delle indagini in tema di terrorismo, valorizzando per di più le professionalità esistenti.

In questa ottica è stato prospettato anche che il modello organizzativo e di correlazione con le procure distrettuali rappresentato dalla DNA non potrebbe assicurare l'integrale soddisfacimento delle più complesse esigenze di coordinamento in materia di terrorismo.

Secondo tale impostazione, infatti, il terrorismo – soprattutto quello di matrice internazionale – richiede una maggiore concentrazione delle attività di coordinamento, soprattutto a causa dello scarso radicamento territoriale delle organizzazioni e dei fatti da investigare. Inoltre, il carattere marcatamente sopranazionale delle forme emergenti di terrorismo richiederebbe una centralizzazione della fase investigativa, in maniera da rendere più facile il rapporto con le Autorità estere.

Un nuovo organismo consentirebbe di dare rilievo alle preoccupazioni su esposte attraverso la previsione di più ampie attribuzioni. Il necessario ampliamento delle attribuzioni deriva specificamente dalle caratteristiche nuove del terrorismo ed in particolare di quello transnazionale di matrice radicale islamica.

Un primo aspetto è costituito dalla necessità che le informazioni confluiscono in maniera completa e rapida all'organismo centrale, in modo da consentire un'efficace azione di coordinamento e di prevenzione dei contrasti, favorita dall'esistenza di un organo di coordinamento.

Sembra poi opportuno concentrare nell'organo di coordinamento i poteri in materia di autorizzazione ai colloqui investigativi e alle intercettazioni preventive, ora dispersi tra le Procure generali circa le autorizzazioni alle intercettazioni dei Servizi di informazione.

Il recente ampliamento dell'area delle misure di prevenzione al terrorismo internazionale renderebbe opportuno valorizzare il ruolo in questo campo dell'organo di coordinamento.

Anche i poteri di applicazione e sostituzione (attualmente previsti in capo alla DNA) dovrebbero essere resi più flessibili, al fine di consentire un più esteso utilizzo, per interloquire efficacemente con i problemi innanzi evidenziati.

E' stata particolarmente sottolineata, in questo contesto, l'importanza che potrebbe avere ai fini di una più efficace azione di indagine la prevenzione e la rapida risoluzione dei contrasti.

Infine, un organismo centrale potrebbe adeguatamente interloquire con le strutture centralizzate di polizia e aver ruolo nelle diverse istanze di coordinamento delle attività finalizzate al contrasto del terrorismo.

Sotto il profilo ordinamentale, entrambe le opzioni presentano vantaggi e svantaggi. La costituzione di un nuovo organismo potrebbe porre problemi di coordinamento con la DNA, tutte le volte in cui aspetti di collegamento dovessero evidenziarsi. D'altra parte la stessa situazione potrebbe determinarsi anche all'interno della DNA, in considerazione della opportunità di una sua articolazione interna (v. oltre). La DNA, infine, porterebbe a una rilevante concentrazione di poteri in un unico Organo.

Si pone anche la delicata questione dell'estensione delle attribuzioni dell'organismo di coordinamento, limitatamente ai soli reati di terrorismo o aggravati da tale finalità, con esclusione degli altri reati contro la personalità dello Stato. Si tratta di una previsione già rinvenibile sia nelle recenti modifiche normative (ad esempio, previsione dell'associazione per finalità di terrorismo internazionale; operazioni sotto copertura per delitti commessi con finalità di terrorismo; misure di prevenzione; art. 51 comma 3 quater c.p.p.), sia negli strumenti internazionali che definiscono il delitto di terrorismo.

Essa, quindi, sarebbe coerente con la specificità della nozione di terrorismo, che la distingue nettamente da altri reati contro la personalità dello Stato.

Si tratta di una prospettiva di notevole interesse, ma che va attentamente vagliata per valutarne la praticabilità in relazione al terrorismo interno, per la difficoltà di individuare con precisione tale categoria all'interno dei delitti contro la personalità dello stato e per il rischio di introdurre un nuovo e forse ancora più ampio contenzioso circa la qualificazione dei delitti.

Infine, il problema dell'indicazione del referente internazionale, semplificando il quadro delle relazioni internazionali in materia di assistenza e cooperazione giudiziaria, può essere utilmente risolto sia attraverso l'estensione dell'attuale ruolo del PNA, sia attraverso l'attribuzione di questa specifica funzione per ciò che concerne il terrorismo al nuovo organismo. Tale problema non è dunque dirimente.

Come articolazione della proposta di costituire un nuovo organismo è anche ipotizzabile l'attribuzione alla DNAT di veri e propri poteri di indagine e, in una versione più forte, anche come conseguenza dell'attribuzione di una competenza propria.

E' indubbio che le caratteristiche attuali di alcuni settori del terrorismo nazionale e internazionale possono far apparire, ad un primo approccio, preferibile un pubblico ministero svincolato dalla competenza per territorio e in grado di costituire un referente unico per le forze di polizia giudiziaria e per le autorità degli altri Stati. Non vi è dubbio pure che tale prospettiva costituirebbe una profonda innovazione nel tessuto dell'Istituzione giudiziaria.

L'attribuzione alla DNAT di poteri di investigazione diretti potrebbe comportare la costituzione di un giudice anch'esso svincolato dalla competenza per territorio, quanto meno nella fase delle indagini preliminari: in caso contrario, il p.m. della DNAT resterebbe privo di un giudice di controllo e, quanto meno, si porrebbe il problema della sua responsabilità.

D'altra parte, la costituzione di giudici de-territorializzati porterebbe assai vicini alla costituzione di giudici specializzati, che si sono invece evitati anche nelle fasi più drammatiche del terrorismo.

Occorre dunque valutare con cautela questo possibile vantaggio con i costi che comporta, sia in termini istituzionali che in termini di risultati complessivi dell'attività dell'organo dell'azione.

**4.** Le attribuzioni di un organismo di coordinamento, insomma, devono essere attentamente calibrate sulle caratteristiche specifiche della nuova realtà. E' opinione condivisa che sia infatti necessario incrementare non solo i poteri di coordinamento, ma anche quelli che consentano un intervento diretto a supporto delle investigazioni e delle attività delle procure distrettuali.

Si prospetta l'alternativa tra la formazione di una struttura autonoma, del tutto nuova, e l'utilizzo della DNA.

L'ampliamento delle attribuzioni della DNA ai reati di terrorismo e di eversione avrebbe il vantaggio di utilizzare una struttura già esistente.

La DNA costituisce un organo già collaudato e ben inserito nel tessuto ordinamentale, le cui prassi operative non hanno dato luogo a rilievi sostanziali. Minore sarebbe certamente l'impatto ordinamentale dell'estensione delle attuali attribuzioni della DNA, rispetto all'ipotesi alternativa; del pari già sperimentati appaiono gli strumenti operativi attribuiti alla DNA per l'espletamento dei suoi compiti. Tale soluzione consentirebbe inoltre di utilizzare al meglio le risorse materiali già disponibili (a partire dal sistema informatico) e darebbe maggiore flessibilità nell'impiego delle risorse.

Tuttavia, per rendere più efficace l'intervento di coordinamento e impulso della DNA sarebbe comunque necessario che essa acquisisse a sua volta le specifiche professionalità che si sono formate nelle indagini sul terrorismo interno e internazionale più recenti, le cui caratteristiche sono diverse da quelle del passato.

In ogni caso l'eventuale opzione per l'estensione delle attribuzioni della DNA dovrebbe essere accompagnata non solo da un incremento nel numero dei suoi componenti, in maniera da potervi comprendere anche coloro che hanno maturato le più significative esperienze nel settore, ma anche dalla costituzione di una effettiva articolazione interna alla DNA, i cui margini di autonomia siano sanciti dalla sua direzione da parte di un procuratore aggiunto nominato dal Consiglio superiore della magistratura.

La creazione di una struttura autonoma consentirebbe, invece, di fornire adeguata rilevanza agli aspetti specifici del terrorismo, soprattutto internazionale, e di valorizzare le energie esistenti.

Questo aspetto è particolarmente rilevante, in considerazione delle caratteristiche innovative di tal genere di terrorismo e della necessità di un approccio che di tali caratteristiche sappia tener conto. Un organismo autonomo, inoltre, minimizzerebbe i rischi di una eccessiva concentrazione di poteri di coordinamento e (in via residuale) di investigazione in un unico centro. Esso consentirebbe anche un intervento diretto, quando le circostanze lo richiedano (ad esempio, quando i meccanismi di competenza territoriale determinano la competenza di un ufficio privo di specifiche professionalità in materia), senza modificazioni del quadro istituzionale.

Infine il nuovo organismo consentirebbe una più agevole individuazione delle attribuzioni necessarie per interloquire con le caratteristiche specifiche del terrorismo attuale.

Vi è dunque un'alternativa, nell'ambito della prospettiva della costituzione di una struttura di coordinamento, in cui le due ipotesi (struttura autonoma oppure articolazione interna, ma pur sempre autonoma, della DNA) devono essere attentamente vagliate, innanzitutto sotto il profilo delle esigenze effettive del contrasto del terrorismo e solo una volta sciolta tale questione, anche sotto quello dei risvolti di praticabilità (costi-benefici).

In conclusione, **la costituzione di un organismo di coordinamento è ormai necessaria**. Essa è anzi **urgente**, in quanto occorre dare risposta alle esigenze derivanti dal contrasto del terrorismo internazionale.