

## **Rapporti tra Direzione Nazionale Antimafia e singole Procure della Repubblica**

*(Deliberazione del 21 gennaio 1998)*

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 21 gennaio 1998, ha adottato la seguente delibera:

1. Con nota del 21.3.97 la Direzione Nazionale Antimafia ha chiesto a tutte le Procure presso i Tribunali e le Preture di trasmettere una serie di dati relativi ai procedimenti penali instaurati, a partire dal giugno 1995, per violazione degli artt. 644 e 644 bis del codice penale, con il dichiarato intento di acquisire una conoscenza più approfondita del fenomeno dell'usura (che sempre più frequentemente si manifesta come espressione della criminalità organizzata) ed anche per l'esercizio delle funzioni di impulso e di coordinamento delle attività di indagine.

2. Di tale iniziativa si è doluto il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Rieti, il quale in data 10.04.97 ha indirizzato al C.S.M. una nota avente ad oggetto: **Quesito in ordine alla sussistenza nelle competenze della D.N.A. di una funzione di impulso e di coordinamento delle attività di indagine nei confronti delle Procure della Repubblica.**

Nel motivare il quesito il Procuratore della Repubblica di Rieti, dopo avere premesso di avere tutte le intenzioni di collaborare con la D.N.A., ha però rilevato la erroneità del riferimento (contenuto nella richiesta della D.N.A.) "*alle funzioni di impulso e di coordinamento delle attività di indagine*", poiché questi poteri sarebbero esercitabili, a suo avviso, soltanto nei confronti delle Procure distrettuali; ha inoltre sostenuto che il potere di monitoraggio attribuito dalla legge alla D.N.A. può essere esercitato soltanto "*nell'ambito dell'accertamento dei reati ex art. 51 comma tre bis c.p.p.*".

3. Ciò premesso, si osserva innanzitutto che la nota del Procuratore della Repubblica di Rieti pone al Consiglio due quesiti che riguardano l'organizzazione degli uffici del pubblico ministero e segnatamente i rapporti tra il P.N.A. ed i Procuratori non distrettuali; è in questo limitato ambito, pertanto, che può essere data risposta al magistrato richiedente, non potendo il Consiglio, com'è noto, interloquire sulle questioni che attengono all'interpretazione della legge sostanziale o processuale.

3.1 **Il primo quesito, che è quello contenuto nell'oggetto della nota citata**, in verità, è stato formulato in modo tale da sembrare scollegato dalla parte motiva della nota medesima; siffatto quesito, comunque, nei termini testuali in cui è stato proposto, appare di facile soluzione.

Ed invero è sufficiente una attenta lettura dell'art. 371 bis c.p.p. per rendersi conto che le funzioni di impulso e di coordinamento svolte dal P.N.A. sono esercitabili esclusivamente nei confronti dei Procuratori distrettuali e nell'ambito dei procedimenti penali aventi ad oggetto uno dei reati previsti dall'art. 51 comma tre bis c.p.p.: cioè quei reati per i quali le funzioni del P.M. sono esercitate dal Procuratore della Repubblica distrettuale.

3.2 **Il secondo quesito, che riguarda l'attività informativa del P.N.A.**, non è invece indicato nell'oggetto ma è ricavabile dalla lettura di quella parte della nota del 10.4.97, dove si mette in dubbio che il potere di monitoraggio previsto dall'art. 371 bis comma tre lett. c) c.p.p. possa essere esercitato anche nei confronti dei Procuratori della Repubblica non distrettuali: sul presupposto che siffatto potere debba essere oggettivamente circoscritto ai reati di cui all'art. 51 comma tre bis c.p.p.

A ben vedere, è proprio questo il nocciolo del problema ordinamentale posto dal Procuratore della Repubblica di Rieti all'attenzione del Consiglio.

La delicatezza della questione suggerisce qualche considerazione preliminare di carattere generale.

L'ampiezza dei compiti attribuiti dall'art. 371 bis c.p.p. al Procuratore nazionale antimafia esige l'organizzazione di un ufficio basata sulla conoscenza continua ed aggiornata dei fenomeni di criminalità organizzata.

Questa esigenza è stata individuata fin dal primo momento dal Legislatore in sede di conversione del D.L. nE 367/91 istitutivo della D.N.A.

Nella relazione introduttiva al citato D.L.n.367 si legge, infatti, che un ufficio giudiziario destinato ad affrontare un fenomeno così vasto e complesso come la criminalità organizzata deve necessariamente potersi basare su *\*un esauriente bagaglio di notizie ed informazioni non solo e non tanto sullo sviluppo dei singoli procedimenti, quanto soprattutto sull'andamento complessivo del fenomeno della criminalità organizzata. Da qui la necessità di affidare al nuovo organo il compito di curare, tra l'altro, l'acquisizione e la elaborazione dei dati, posto che solo da un'analisi globale del fenomeno può scaturire un'efficace politica di programmazione delle indagini\**.

Sulla stessa lunghezza d'onda si è posto il legislatore allorché ha introdotto, con il D.L.306/92, il comma 2 bis dell'art. 117 c.p.p.; norma che consente al P.N.A. di accedere al registro delle notizie di reato ed alle banche dati informatiche delle Procure distrettuali antimafia: anche in questo caso, infatti, questo potere-dovere è stato previsto, come si legge nella relazione di accompagnamento al D.L. n.306 del 1992, *"per dotare di adeguati strumenti conoscitivi il P.N.A."*.

Anche il C.S.M., del resto, nell'ambito della relazione sulle problematiche relative alla D.N.A., approvata dal Plenum con delibera del 26 gennaio 1994, ha riconosciuto che l'assoluta peculiarità della collocazione ordinamentale e dei compiti della P.N.A (che, a differenza degli altri uffici di Procura, non dispone di un autonomo sistema processuale di acquisizione dei dati) esige che questo Ufficio sia dotato di una autonomia informativa piena e segnatamente della "effettiva e piena possibilità di acquisire notizie ed informazioni senza limitazioni ed in tempi reali, man mano che esse si vanno formando".

L'individuazione dei limiti del potere di monitoraggio del P.N.A. deve essere pertanto basata innanzitutto su una interpretazione -in questa sede limitatamente ai profili di carattere ordinamentale- del dato normativo (contenuto nell'art. 371 bis comma tre lett.c c.p.p.) che non può prescindere dalla *"ratio legis"* dianzi delineata.

E' opportuno, a questo punto, riportare integralmente il contenuto della lettera c) del citato terzo comma dell'art. 371 bis c.p.p.:*<<ai fini del coordinamento investigativo e della repressione dei reati provvede all'acquisizione e all'elaborazione di notizie, informazioni e dati attinenti alla criminalità organizzata;>>*

Come può osservarsi, l'attività informativa del P.N.A. è stata individuata, quanto all'oggetto, non con riferimento ai reati di cui all'art. 51 comma tre bis c.p.p., ma con la generica dizione: **notizie, dati ed informazioni attinenti alla criminalità organizzata"**.

A ben vedere, il riferimento al più generico concetto di criminalità organizzata consente sul piano interpretativo di intendere la criminalità organizzata anche in una **accezione criminologica**, cioè come comprensiva di tutti quei reati che sul piano fattuale risulta vengono sempre più frequentemente commessi o in forma organizzata o comunque in connessione con la criminalità organizzata, siano o meno espressamente menzionati nell'art. 51 comma tre bis c.p.p..

Evidentemente il Legislatore non ha potuto ignorare il fatto che la criminalità organizzata anche di stampo mafioso -nel perseguire il profitto ad ogni costo- non si è quasi mai posta limiti nell'individuare settori di attività illecite nei quali investire le proprie risorse criminali (si pensi esemplificativamente all'usura, al gioco d'azzardo ovvero al contrabbando).

Ciò, indubbiamente, può spiegare perché è stato esteso l'ambito dei reati per i quali è consentito al P.N.A. l'esercizio del potere di monitoraggio a tutti quelli **"attinenti"** alla criminalità organizzata.

In conclusione proprio con riferimento alla ratio posta alla base dell'attività conoscitiva assegnata al P.N.A., sarebbe riduttivo interpretare la clausola "criminalità organizzata", del resto neppure utilizzata nell'art. 51 comma tre bis c.p.p., come se fosse comprensiva soltanto del novero dei reati previsti dal citato art. 51 comma tre bis c.p.p..

Ad ulteriore conferma di questa opzione interpretativa, deve osservarsi che l'art. 371 bis c.p.p. non prevede che gli unici destinatari del potere di monitoraggio debbano essere i Procuratori distrettuali. Infatti, mentre per gli altri poteri dettagliati dalla norma è stato espressamente previsto - alle lettere a),b),f),g),h) - che hanno come diretti destinatari i Procuratori distrettuali, l'unico caso in cui non vi è stata l'individuazione di uno specifico destinatario è costituito proprio dalla lettera c) del terzo comma dell'art. 371 bis c.p.p. in esame.

Inoltre va osservato che il potere di monitoraggio delle notizie, informazioni e dati "attinenti" alla criminalità organizzata non è previsto soltanto al fine specifico del coordinamento investigativo ma anche, e più genericamente, **"ai fini della repressione dei reati"**.

Orbene è soprattutto per soddisfare la esigenza di acquisire un patrimonio informativo completo sui fenomeni criminali che deve essere riconosciuto al P.N.A. un potere di richiesta di informazioni e dati. Nella sua finalità conoscitiva, attinente anche alle possibili connessioni tra criminalità organizzata e criminalità più in generale, tale potere può essere esercitato, oltre che nei confronti dei Procuratori distrettuali, anche nei confronti dei Dirigenti delle Procure ordinarie.

Pertanto, questi ultimi, in quanto facenti parte del medesimo ordine giudiziario e quindi cointeressati alla repressione dei reati, anche in virtù del generale obbligo di collaborazione cui sono tenuti tutti gli uffici giudiziari, risponderanno alle richieste del P.N.A. che abbiano ad oggetto reati attinenti alla criminalità organizzata; a tal fine occorrerà che il P.N.A. rappresenti, sia pure succintamente, l'esistenza del requisito dell'attinenza tra i reati oggetto del monitoraggio ed il fenomeno criminale associativo (l'associazione intesa come organizzazione).

L'esigenza di una indicazione in ordine al richiamato requisito dell'attinenza si impone ove si consideri che potenzialmente non esistono settori economicamente produttivi cui la criminalità organizzata non sia interessata: sicché una interpretazione estensiva del concetto di attinenza ai reati di criminalità organizzata rischierebbe di frustrare il dichiarato intento del Legislatore di circoscrivere il potere di monitoraggio del P.N.A. (pacificamente esercitabile per le ipotesi di reato di cui all'art.51 comma tre bis c.p.p.) ad una ulteriore fascia di reati "lato sensu" riconducibili a fenomeni di criminalità organizzata.

Ovviamente, la richiesta del P.N.A., quando è diretta ai Procuratori ordinari, può riguardare soltanto la **"acquisizione di notizie, informazioni e dati"**, non potendo per questa via essere esteso nei confronti dei Procuratori ordinari il potere previsto dall'art. 117 comma 2 bis c.p.p. nei confronti dei Procuratori distrettuali.

In ogni caso è opportuno ribadire, conclusivamente, che il patrimonio conoscitivo acquisito dal P.N.A. (avvalendosi dei poteri di raccolta ed elaborazione dei dati previsto dal terzo comma lett.c. dell'art. 371 bis c.p.p.) può essere utilizzato, per fini di impulso e coordinamento, soltanto nei riguardi dei Procuratori Distrettuali, poiché nessun potere analogo può essergli riconosciuto nei riguardi degli altri Procuratori della Repubblica.

Per tali motivi il Consiglio

delibera a maggioranza

di rispondere al citato quesito così come da premessa.