

Organizzazione degli Uffici di Procura competenti per i delitti commessi in materia o con finalità di terrorismo. Rapporti con la Procura Nazionale antiterrorismo. Coordinamento investigativo.

(Delibera del 16 marzo 2016)

1. Premessa

La legge 7 aprile 2015, n. 43, di conversione con modifiche del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7 recante: «*Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione*», ha completato il quadro normativo di riferimento nella materia del contrasto al terrorismo, già oggetto di recenti interventi a seguito di gravi fatti di matrice eversiva internazionale. L'intervento, posto in essere sull'onda dei drammatici fatti parigini del gennaio 2015, si inserisce in una precisa linea di tendenza che ha visto il Legislatore interno attivarsi, a più riprese, in particolare negli anni 2001 e 2005, in conseguenza di alcune emergenze contingenti¹.

¹ In specie, dopo l'11 settembre 2001 vennero emanati tre Decreti-legge con i quali il Governo intese dare attuazione alle misure deliberate in seno all'Unione europea, con modifiche del codice penale e del codice di procedura penale, rimodulando le norme già esistenti per fronteggiare il terrorismo interno. Si tratta rispettivamente dei: d.l. 28.9.2001, n. 353 conv. in l. n. 415 del 2001; d.l. 12.10.2001, n. 369 conv. in l. n. 431 del 2001; d.l. 18.10.2001, n. 374 conv. in l. n. 231 del 2001.

Nella circostanza, il principale profilo di novità riguardò l'introduzione del reato di «*associazione con finalità di terrorismo internazionale*» (art. 270-bis c.p.), che fu accompagnato, sul versante della procedura penale, dall'inserimento di tale fattispecie criminosa tra quelle assoggettate ad una disciplina derogatoria, sotto molti profili, rispetto a quella ordinaria (sulla competenza a svolgere indagini incidendo sull'art. 51, comma 3-*quater*, c.p.p.; sui termini di durata delle indagini preliminari e sulla eventuale proroga ex artt. 406, comma 5-*bis* e 407, comma 2, n. 4, c.p.p.; sulla duplice presunzione di sussistenza delle esigenze cautelari e di adeguatezza della sola misura della custodia in carcere novellando l'art. 275, comma 3, c.p.p.).

Inoltre, vennero estese anche alle indagini relative al terrorismo internazionale alcune misure della legislazione antimafia in materia di: intercettazioni telefoniche, ambientali e di flussi informatici; intercettazioni preventive su autorizzazione del p.m.; attività sotto copertura; misure di prevenzione personali e patrimoniali; l'impiego del sistema della videoconferenza per l'esame e la partecipazione a distanza degli imputati detenuti e dei collaboratori di giustizia.

L'attentato di Madrid del 2004 e, soprattutto, quello londinese del luglio 2005 spinsero, poi, il Legislatore all'incisiva novella operata dal D.L. 27 luglio 2005, n. 144, conv. con modificazioni nella L. 31 luglio 2005, n. 155 (c.d. decreto Pisanu), per effetto del quale è stata, tra l'altro, enunciata la nozione di «*condotta con finalità di terrorismo*» destinata a ridurre al minimo il rischio di contrasti interpretativi (art. 270-*sexies* c.p.) e sono state introdotte le nuove fattispecie di arruolamento e di addestramento con finalità di terrorismo anche internazionale (artt. 270-*quater* e *quinquies* c.p.).

Il sistema risultante dagli innesti operati dalla normativa precedente degli anni 2001 e 2005 appariva, peraltro, incompleto proprio in ragione dell'assenza di misure volte ad accentrare le funzioni di coordinamento investigativo intese alla più efficace conduzione delle indagini distribuite sul territorio nazionale tra le ventisei procure distrettuali: in questo senso si espresse, al tempo, lo stesso C.S.M. che, nella risoluzione approvata dall'Assemblea Plenaria il 12 luglio 2006, ebbe a rilevare che “... 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”. Si trattava di una indicazione che recepiva la radicata cultura del coordinamento e dello scambio investigativo che ha permeato la storia dell'esercizio della funzione inquirente/requirente della magistratura italiana per far fronte ad emergenze drammatiche come quelle del terrorismo interno, anche attraverso una capacità di auto-organizzazione che ha spesso anticipato gli interventi normativi di settore. Ciò è potuto accadere perché è stato espresso un eccellente livello di professionalità in termini di specializzazione, lavoro di gruppo, coordinamento spontaneo tra uffici giudiziari, raccordo effettivo e leale con la polizia giudiziaria, capacità di gestione dei collaboratori di giustizia, rispetto delle garanzie degli imputati. In particolare l'esperienza del coordinamento spontaneo fra magistrati ed investigatori della polizia giudiziaria dei diversi uffici, prima nell'esperienza del terrorismo interno e, più recentemente, in quella del terrorismo internazionale, ha dimostrato la capacità della magistratura di far fronte, attraverso l'organizzazione e la condivisione del lavoro e delle informazioni, alla mutevolezza dei fenomeni criminali senza attendere l'intervento normativo ed anzi anticipandone le soluzioni. Tali soluzioni di coordinamento - sperimentate dalla fine degli anni settanta - anticiparono anche quelle che si rivelarono esemplari del coordinamento fra i magistrati antimafia, poi assunte nell'alveo normativo ed ordinamentale delle direzioni distrettuali e della direzione nazionale antimafia. Allo stesso modo, la magistratura italiana si è contraddistinta stabilmente per costante disponibilità al coordinamento europeo ed internazionale, attraverso attività di confronto e scambio informativo che utilizzando al massimo gli strumenti normativi convenzionali, hanno altresì consentito di esportare i modelli investigativi avanzati sperimentati nel nostro Paese in materia di contrasto alle diverse associazioni criminali.

A questa indicazione ha aderito il Decreto-Legge citato, che al capo II, intitolato “*Coordinamento nazionale delle indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo, anche internazionale*”, introduce, con gli artt. 9 e 10, una pluralità di disposizioni che conferiscono al Procuratore Nazionale Antimafia anche le competenze in materia di coordinamento delle attività di contrasto giudiziario al terrorismo anche internazionale,

Nella medesima sede, si è inteso intervenire sugli apparati di polizia e di *intelligence* mediante la previsione dei colloqui investigativi – finalizzati a consentire agli organi della polizia di sicurezza e/o giudiziaria di acquisire da persone detenute o internate informazioni utili per lo svolgimento di indagini in materia di terrorismo - e del permesso di soggiorno a fini investigativi, da rilasciare agli stranieri che abbiano collaborato con l'autorità rendendo informazioni utili ai fini della prevenzione o dell'accertamento dei reati.

La novella del 2005, diversamente da quella del 2001, ha privilegiato, in ossequio alla filosofia che anima gli interventi legislativi di altri Stati europei, l'ottica della prevenzione rispetto a quella della repressione e, dunque, della giurisdizione: essa ha rafforzato le competenze di forze di polizia ed agenzie informative, sicché, per logica derivazione, hanno acquistato maggior peso le correlate scelte dell'autorità politica.

adeguando, corrispondentemente, numerose previsioni del codice di procedura penale e del cd. codice antimafia. Le modifiche introdotte modificano sia gli assetti organizzativi della Direzione Nazionale Antimafia (e Antiterrorismo), sia il complesso delle sue attribuzioni, anche nel rapporto con le Procure distrettuali e con la polizia giudiziaria.

Nel parere espresso in data 18 marzo 2015 il Consiglio Superiore della Magistratura riservava un intervento in sede di normazione secondaria in ordine all'impatto delle novità legislative in materia di organizzazione degli uffici del pubblico ministero.

Dunque, la Direzione Nazionale Antimafia è stata ribattezzata, dall'art. 10 del Decreto-legge (che ha sostituito l'art. 103 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159), come "Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo"; e l'Organo preposto al vertice della struttura giudiziaria di nuova istituzione è stato individuato nel Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, che ha preso il posto del "Procuratore Nazionale Antimafia" (ciò che ha comportato la necessità di una serie di minuti interventi di adeguamento normativo alla nuova denominazione).

A livello territoriale l'organizzazione delle strutture giudiziarie requirenti nella materia antiterrorismo è stata invece differenziata e distinta rispetto a quanto avviene nella materia antimafia. L'attuale assetto degli organismi giudiziari antimafia è, infatti, caratterizzato dalla presenza di strutture territoriali, quali le direzioni distrettuali antimafia (D.D.A.), costituite come articolazioni della Procura della Repubblica distinte dai singoli gruppi di lavoro esistenti all'interno delle stesse, le quali vengono coordinate dalla Direzione Nazionale Antimafia. Si tratta di articolazioni che sono destinatarie di una precisa normativa primaria e di una dettagliata disciplina secondaria del CSM. Nella materia antiterrorismo, invece, la scelta del legislatore è stata quella di confermare l'assetto previgente, con il quale le funzioni antiterrorismo erano state devolute alle Procure distrettuali, senza peraltro procedersi alla costituzione di organismi inquirenti e requirenti *ad hoc*². Il legislatore continua dunque a rimettere le relative competenze in capo al Procuratore della Repubblica distrettuale, il quale potrà modulare l'organizzazione dell'ufficio, e quindi l'attribuzione delle relative competenze in capo ai singoli sostituti, in funzione sia delle concrete manifestazioni assunte localmente dalla criminalità terroristica, sia delle risorse, umane e materiali, disponibili. Si tratta di una scelta sulla quale il dibattito scaturito nell'immediatezza della formulazione del D.L. è stato particolarmente vivace, in quanto le diverse opzioni (inglobamento nelle D.D.A. o gruppi di lavoro autonomi) presentavano indubbiamente vantaggi e svantaggi. Utilizzare le D.D.A. avrebbe probabilmente avuto il merito di semplificare e rendere automaticamente operante e coerente il complesso normativo di riferimento, quanto a poteri, attribuzioni, rapporti con la

² Coerentemente con questa scelta l'art. 10 (rubricato *Modifiche al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante: Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*), stabilisce, al comma 3 lett. a), la modifica dell'art. 105, comma 1, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (rubricato "*Applicazione di magistrati del pubblico ministero in casi particolari*"), statuendo che il procuratore nazionale possa applicare temporaneamente alle procure distrettuali, i magistrati appartenenti alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, quelli appartenenti alle direzioni distrettuali antimafia «oltre che quelli addetti presso le procure distrettuali alla trattazione di procedimenti in materia di terrorismo anche internazionale», per la trattazione dei procedimenti relativi ai delitti indicati nell'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. penale, di particolare complessità o che richiedano "specifiche esperienze e competenze professionali".

Direzionale Nazionale Antimafia ed Investigativa e gestione della Banca dati. Di contro, non è dubbia la circostanza che le materie investigative di riferimento sono assai diverse, soprattutto per come si esplicano nelle diverse realtà territoriali e distrettuali, dove si coniugano con distinte modalità di attuazione delle condotte e del rapporto con altre fattispecie illecite (si pensi al rapporto con i delitti di immigrazione, di contraffazione, di armi, di traffico di stupefacenti ecc..), tanto da consigliare la creazione di volta in volta di moduli organizzativi elastici e gruppi di lavoro interdisciplinari, soluzioni queste che si scontrerebbero con le rigidità organizzative proprie delle Direzioni Distrettuali Antimafia. La scelta del legislatore è dunque andata nella direzione di una organizzazione flessibile, da adattarsi ai singoli contesti sociali e criminali; opzione che, per altro, a seguito del monitoraggio effettuato dal C.S.M. con la collaborazione dei Procuratori Distrettuali, trova conforto nella attuale esiguità del numero dei procedimenti pendenti in materia di terrorismo internazionale pendenti presso le competenti Procure della Repubblica.

2. L'ambito di intervento del Consiglio Superiore della Magistratura. L'oggetto della risoluzione.

L'art. 9 del Decreto Legge (rubricato Modifiche al d.P.R. 22 settembre 1988, n. 447, recante: "Approvazione del codice di procedura penale"), stabilisce al comma 4, lett. b) la modifica del comma 1 dell'art. 371-bis del cod. proc. pen. (ora rubricato Attività di coordinamento del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo) che nella sua nuova formulazione è così congegnato: *"Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo esercita le sue funzioni in relazione ai procedimenti per i delitti indicati nell'articolo 51 comma 3-bis e comma 3-quater e in relazione ai procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo. In relazione ai procedimenti per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-quater, si avvale altresì dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia e impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi"*.

Non v'è dubbio che proprio in ambito organizzativo, nella più generale cornice regolamentare degli uffici requirenti, si debbano innestare gli interventi di indirizzo del Consiglio, avendo il legislatore rimesso le relative competenze in materia in capo a ciascun Procuratore della Repubblica distrettuale, il quale potrà modulare l'organizzazione dell'ufficio, e quindi l'attribuzione delle competenze in capo ai singoli sostituti, in funzione sia delle concrete manifestazioni assunte localmente dalla criminalità terroristica, sia delle risorse, umane e materiali, disponibili.

In particolare appare buona regola di amministrazione, in fase di prima attuazione di una normativa così rilevante che incide significativamente sul tessuto delle indagini in materia di terrorismo ed eversione, limitarsi ad un primo intervento che abbia funzione di indirizzo e di promozione, rinviando ad una fase successiva la verifica della concreta attuazione delle norme, dei moduli organizzativi, e degli istituti ordinamentali nella loro prima applicazione, che coinvolge a diverso titolo, come si vedrà, uffici di procura circondariali, uffici di procura distrettuali, procure generali, e procura nazionale antimafia ed antiterrorismo. Con l'auspicio che si sviluppi una virtuosa collaborazione fra i dirigenti degli uffici interessati, in uno spirito di collaborazione

che, come si dirà, deve caratterizzare i magistrati del pubblico ministero, specie nella materia antiterrorismo ed a seguito della citata opzione organizzativa flessibile prevista dal legislatore.

Con la delibera del 10 giugno 2015, il Consiglio Superiore della Magistratura, in sede di esame del Programma Organizzativo dell'Ufficio per il triennio 2014-2016 della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, avente ad oggetto la costituzione della sezione "Terrorismo" e del Servizio "Contrasto giudiziario al terrorismo", ha valutato favorevolmente "*... le soluzioni di metodo adottate, in particolare apprezzandosi la soluzione e la scelta di una fase sperimentale per il primo periodo di attività, ferma restando la necessità in futuro di porre crescente attenzione alla specializzazione della materia dell'antiterrorismo ...*" nonché "*... la previsione, nel merito, della banca dati unica con la possibilità fornita ai procuratori distrettuali di limitare gli accessi e renderli settoriali, e ciò sia per il carattere sperimentale richiamato sia perché più confacente alle attuali esigenze delle diverse realtà territoriali ed alla conseguente necessità di verificare in concreto le varie formule organizzative che saranno messe in campo dai singoli Procuratori distrettuali titolari dei dati raccolti in sede locale; ...*", riservandosi determinazioni di indirizzo sul punto.

Invero, ed è questo per l'appunto l'oggetto della presente risoluzione, al di là delle specifiche previsioni organizzative adottate dal PNA con riferimento alla strutturazione dell'ufficio della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, non v'è dubbio che alcune di esse sono di fatto in grado di spiegare effetti anche sulle attività e sulle prerogative organizzative delle singole Procure distrettuali in relazione alla disciplina e modalità di trattazione dei delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo.

Ed è proprio dall'ampia previsione normativa di cui all'art. 51, comma 3-*quater* c.p.p. che appare opportuno partire per delimitare il perimetro delle materie oggetto di nuova disciplina. Il fatto che il legislatore, simmetricamente alla modifica dell'art. 103, non abbia ritenuto di procedere alla modifica dell'art. 102 d.lgs. 159/2011 - che avrebbe potuto prevedere la costituzione della Direzione distrettuale antimafia e antiterrorismo attribuendo alla DDA i reati di cui all'art. 51 comma 3-*quater* c.p.p., così estendendo automaticamente alla materia del terrorismo tutta la disciplina elaborata in materia di coordinamento del PNA in materia di criminalità organizzata - ha rilevanti conseguenze derivanti dalla non applicabilità *tout court* alle Procure distrettuali antiterrorismo della disciplina prevista per le strutture distrettuali antimafia, in particolare con riferimento alle regole per l'accesso alla DDA, al limite temporale di permanenza, al parere del PNA per l'accesso alle DDA, alle comunicazioni al CSM delle nomine e variazioni, all'obbligo di assicurare la completezza e la tempestività della reciproca informazione, all'obbligo di eseguire le direttive del PNA.

Tuttavia, nel rispetto di questa scelta legislativa, alcuni profili richiamano l'opportunità di un intervento regolatore generale che consenta, nei limiti e nel rispetto dell'autonomia organizzativa degli uffici di Procura, una omogeneità di approccio e di disciplina minima; si tratta di numerosi profili e, almeno in questo primo intervento, possono sinteticamente enunciarsi:

a) nella opportunità di individuare **le caratteristiche minime e comuni di un modello organizzativo** che, nelle sue linee generali, venga adottato a livello distrettuale per la trattazione di tali tipologie di reato;

b) nell'opportunità di fornire adeguate regole di indirizzo in alcuni ambiti che tengano conto delle **peculiarità del sostituto procuratore** competente per le indagini in materia di terrorismo, *tertium genus* sia per la diversità sancita dal legislatore rispetto al sostituto assegnato alla D.D.A. (cfr. art. 102 codice antimafia) sia per quella che inevitabilmente caratterizza il magistrato antiterrorismo rispetto al sostituto che si occupa di altre materie di indagine (cd. ordinarie), quantomeno come conseguenza a cascata del coordinamento nazionale assegnato al Procuratore Nazionale; si tratta in particolare:

- dell'accesso alla articolazione distrettuale competente in materia di terrorismo;
- delle modalità di nomina/assegnazione dei magistrati (procedimento: interpello, valutazione comparativa);
- dei limiti temporali di permanenza;
- delle comunicazioni e le conseguenti valutazioni del CSM sulle nomine e variazioni;
- dei rapporti tra i sostituti distrettuali competenti e la Procura Nazionale;

c) nella valutazione degli effetti e del funzionamento (popolamento dati, accessi, etc.) di **un'unica banca dati centralizzata**;

d) nella valutazione del potere, ex artt. 105 e 106 del Codice antimafia, di **applicazione** del procuratore nazionale alle procure distrettuali dei magistrati appartenenti alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, quelli appartenenti alle direzioni distrettuali antimafia "oltre che quelli addetti presso le procure distrettuali alla trattazione di procedimenti in materia di terrorismo anche internazionale";

e) nella disciplina del potere, ex art. 117 c.p.p., del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nell'ambito delle funzioni previste dall'articolo 371-bis, di **accedere al registro delle notizie di reato**, al registro di cui all'art. 81 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché a tutti gli altri registri relativi al procedimento penale e al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione;

f) nella **regolamentazione dei doveri di informazione** e della disciplina dello scambio di informazioni tra procure distrettuali e procure ordinarie;

g) nei **poteri del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello**.

L'entrata in vigore, dunque, di tale innovazione legislativa e le prime misure adottate dal Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, in uno alla elaborazione in fieri di protocolli organizzativi in materia di indagini contro il terrorismo, richiama con forza il CSM ad un intervento organico di indirizzo e di elaborazione di modelli generali di disciplina, tendenti a risolvere alcuni possibili punti di contrasto ed a favorire in un'unica visione nazionale l'effettività del coordinamento delle indagini, che grava per legge sul Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, nel rispetto delle prerogative esclusive dei Procuratori della Repubblica.

3. Il modello organizzativo distrettuale.

La scelta operata dal legislatore nella materia dell'antiterrorismo deve essere valutata nell'ambito della più generale disciplina riservata all'organizzazione degli uffici di Procura.

L'ampia discrezionalità riconosciuta al Procuratore della Repubblica deve tuttavia confrontarsi con la necessità e l'obbligo, del pari previsto dalla Legge, di collaborazione e di scambio di informazioni che grava genericamente sui singoli magistrati delegati, in sede distrettuale, nel rispetto delle direttive interne dei Procuratori, alla trattazione degli affari in materia di antiterrorismo con il Procuratore nazionale Antimafia ed Antiterrorismo.

Le contingenti realtà territoriali e l'indubbia diversità degli alvei in cui maturano i fenomeni criminali terroristici non consentono di immaginare la creazione unitaria di un unico modello nazionale in cui inserire le competenze in materia, opzione del resto accantonata dallo stesso legislatore. Appare cioè pienamente conforme al dato normativo primario ed al contesto ordinamentale che regola la discrezionalità organizzativa del Procuratore della Repubblica, ipotizzare una molteplicità di soluzioni, prevedendo per esempio autonome sezioni specializzate o semispecializzate, gruppi di lavoro interni a singole sezioni o trasversali a più sezioni, inglobamento della competenza antiterrorismo nella DDA e così via. Allo stesso modo e sempre in via esemplificativa, i procedimenti per reati di <terrorismo>, potrebbero essere inseriti talvolta nelle sezioni competenti per i reati in materia di immigrazione, tal altra nell'ambito dei reati in materia finanziaria, o, ancora, legati alla trattazione dei reati in materia di sostanze stupefacenti, ecc...

Ciò che tuttavia la previsione di Legge consente di prospettare è l'individuazione di un gruppo di lavoro competente per la trattazione di tali tipologie di indagini, in linea con l'indirizzo della costituzione di gruppi specializzati che si rinviene già nella Risoluzione del 21 luglio 2009 di questo Consiglio, in materia di organizzazione degli Uffici del Pubblico ministero. Un gruppo di lavoro riconoscibile, con una sua precisa composizione, diretto e coordinato dal Procuratore ovvero da un Procuratore Aggiunto o un sostituto delegato. Tanto proprio in relazione per un verso alle esigenze di specializzazione, per altro alla necessità di precisa individuazione dei soggetti vincolati dagli specifici obblighi di completezza e di tempestività della reciproca informazione sull'andamento delle indagini in tema di terrorismo, di esecuzione delle direttive impartite per il coordinamento delle investigazioni e per l'impiego della polizia giudiziaria, e dunque deputati ad attività qualificate ed ulteriori rispetto agli altri sostituti dell'ufficio (ad iniziare dagli obblighi di implementazione della Banca dati).

Come già anticipato, invero, l'obbligo di collaborazione e di informazione, e, correlativamente, la facoltà di data entry e di accesso alla unica banca dati della DNA, pone il sostituto procuratore designato in una posizione che, sebbene non sovrapponibile a quella del sostituto designato nelle DDA, ne ripercorre alcune caratteristiche.

Occorre, in altri termini, consentire da un lato la formazione diffusa di professionalità specializzate in materia (favorendo le applicazioni e le coassegnazioni), dall'altra e nell'immediato, creare gruppi di lavoro omogenei – diversamente atteggiati e

composti a seconda delle particolari realtà territoriali - facilmente individuabili all'interno dei singoli Uffici di Procura - diretti e coordinati dal Procuratore della Repubblica o da un Procuratore Aggiunto o Sostituto a tal fine specificamente delegato - dei quali possano entrare a far parte magistrati che abbiano già maturato nel corso della propria attività specifiche competenze in materia o che, comunque, presentino attitudini valorizzabili in tale contesto (utilizzo banche dati, trattazione e gestione di procedimenti di particolare complessità, capacità di lavoro di gruppo e di coordinamento nelle indagini, ecc...).

Tale duplice previsione presenta inoltre il merito, in una prospettiva di funzionalità, di creare autonome professionalità specializzate, anche nella prospettiva della selezione ex art. 103 c. 3 d.lgvo n.159 del 2011.

Nella stessa ottica, in presenza di particolari esigenze investigative o per il conseguimento di finalità di omogeneità dei carichi di lavoro, sarà utile lo strumento della coassegnazione interna all'ufficio fra un magistrato del gruppo di lavoro ed un magistrato portatore di altra specifica professionalità, in modo da garantire un efficace circuito di trasmissione delle conoscenze e della professionalità, anche in vista della formazione di nuovi magistrati che, come ormai sperimentato con successo nel settore antimafia, possano garantire la continuità del livello di contrasto a tali complessi e pericolosi fenomeni criminali.

Con un espresso favor anche per la trattazione in assegnazione o coassegnazione dei processi in fase dibattimentale, in questo non applicandosi le limitazioni previste dall'art. 8 della circolare in materia di organizzazione delle D.D.A. all'art. 8 co.5.

4 Il sostituto procuratore competente per le indagini in materia di terrorismo.

La prospettiva appena delineata e soprattutto gli obiettivi di immediata e futura funzionalità del sistema richiedono di prevedere un accesso qualificato ai gruppi di lavoro specializzati nella lotta al terrorismo, pienamente compatibile con il quadro complessivo del sistema normativo primario e secondario.

A ben vedere, la previsione di un interpello interno per la selezione dei magistrati destinati a tali attività di indagine – peraltro già ampiamente utilizzato per i trasferimenti ordinari dei sostituti all'interno delle sezioni di indagine presenti negli uffici di Procura – attraverso la valorizzazione delle specifiche attitudini e delle esperienze professionali (sulla falsariga dei criteri già utilizzati ed indicati all'art. 3 della risoluzione del 17 novembre 2010 sulle D.D.A.), consentirà di garantire da un lato l'individuazione delle più idonee professionalità presenti all'interno dell'ufficio, dall'altro, al contempo, le aspettative professionali del singolo magistrato andando ad arricchirne il bagaglio professionale.

A tale procedura potrà pervenirsi, dunque, non attraverso l'estensione del procedimento previsto dall'art. 102 d.lgs. 159/11 per le DDA, ma in ragione di una scelta di efficienza e funzionalità dell'Ufficio riservata al potere del Procuratore della Repubblica.

L'atto finale di assegnazione del sostituto al gruppo di lavoro, nel silenzio legislativo sul punto, non potrà evidentemente essere sottoposto alla valutazione del PNA, né alle biennali verifiche di conferma dell'incarico e, conseguentemente, entrerà appieno nella

autonoma capacità di determinazione del Procuratore della Repubblica; questi, tuttavia, proprio in ossequio e nel rispetto dei richiamati principi generali di efficienza e di valorizzazione della professionalità del singolo magistrato, potrà pervenirvi attraverso un provvedimento motivato che consenta al CSM di apprezzarne la regolarità procedimentale e la congruità motivazionale soprattutto del profilo comparativo degli aspiranti.

Ciò, naturalmente, varrà anche per le necessarie verifiche di funzionalità del gruppo di lavoro e di efficacia dell'apporto dei singoli magistrati designati.

Fermi i limiti di permanenza massima decennale nelle <sezioni di indagine> che analogicamente possono essere estesi agli appartenenti al gruppo di lavoro specializzato, appare opportuno - attesa la specificità del ruolo assunto dal sostituto designato - riconoscere al Procuratore della Repubblica, esponente apicale unico dello stesso, un momento di verifica del contributo individuale offerto e dei risultati conseguiti dal magistrato che, al di là del potere di revoca del singolo procedimento, consenta al Dirigente attraverso un provvedimento motivato di rivalutare, sulla scorta dei dati concreti acquisiti in un congruo periodo (che può individuarsi nel biennio previsto per la DDA), la disposta designazione (ad es. con riferimento alla intempestiva o inefficiente trattazione dei procedimenti, alla inadeguata collaborazione nel gruppo di lavoro, alla scarsa attitudine alla condivisione delle informazioni ...). In questa eventuale fase potrà evidentemente recuperarsi anche un contributo, meramente conoscitivo, offerto dal PNA relativo ai rapporti di collaborazione ed ai risultati in concreto conseguiti. Tali valutazioni, in quanto incidenti sul profilo professionale e funzionale del magistrato, sarebbero oggetto di attenta valutazione del C.S.M. con poteri di verifica, con riferimento al deposito del provvedimento, alla facoltà dell'interessato di proporre osservazioni ed all'intervento dell'organo di autogoverno in sede di approvazione.

Al Sostituto assegnato al gruppo di lavoro specializzato dovrà richiedersi, come previsto per la D.D.A., un generale dovere di collaborazione e coordinamento - che si specificherà secondo il modulo organizzativo e le direttive interne del Procuratore della Repubblica - con il PNA e con i suoi sostituti delegati al collegamento distrettuale; si tratta di un obbligo di collaborazione che è conseguenza diretta della funzione e del potere di coordinamento del PNA, e che si esplica, innanzitutto e fisiologicamente, con l'adempimento del dovere di popolamento della banca dati. Il generico dovere di collaborazione si specificherà, evidentemente, grazie alle previsioni di organizzazione interna della Procura distrettuale, attraverso il rapporto con il Procuratore distrettuale o con il suo delegato al coordinamento del gruppo di lavoro. Spetterà allo stesso Procuratore distrettuale regolamentare attraverso una specifica previsione organizzativa le modalità con le quali andranno eseguite le direttive del PNA all'interno dell'ufficio.

Il significativo legame esistente con il vertice della struttura nazionale e con i sostituti della DNA delegati alle funzioni territoriali di collegamento, consiglia l'adozione di protocolli informativi tali da disciplinare ed assicurare l'unicità ed univocità delle informazioni trasmesse dalle Procure distrettuali, la loro completezza, ed il puntuale

inserimento di atti in banca dati in relazione al quale occorre richiamare l'attenzione delle procure distrettuali.

5 Utilizzazione della banca dati unica

L'art. 9 co. 3 della legge 43/2015 ha rivisitato la nozione e l'istituto della banca dati della Procura nazionale, nota come sistema SIDDA-SIDNA, modificando il co. 2 bis dell'art. 117 c.p.p. nella seguente formulazione:

2-bis. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nell'ambito delle funzioni previste dall'articolo 371-bis accede al registro delle notizie di reato, al registro di cui all'articolo 81 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché a tutti gli altri registri relativi al procedimento penale e al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo accede, altresì, alle banche dati logiche dedicate alle procure distrettuali e realizzate nell'ambito della banca dati condivisa della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.»

La norma, di cui ci si occuperà successivamente anche a proposito dell'accesso ai registri, non sembra aver destato la giusta attenzione anche nella parte in cui, occupandosi, della banca dati, modifica il previgente assetto che si limitava a prevedere che il PNA poteva accedere “ *alle banche dati istituite appositamente presso le direzioni distrettuali antimafia realizzando se del caso collegamenti reciproci*”. Ad una attenta esegesi, è facile comprendere la differenza di orizzonte del legislatore che oggi parla di banca dati condivisa nell'ambito della quale sono realizzate le singole banche dati distrettuali. Si tratta di un dato strutturale che procede ulteriormente nella direzione della fusione delle informazioni e della condivisione delle notizie investigative e giudiziarie, secondo un percorso che non appare più reversibile. Orbene, è anche su questo dato normativo che si fonda la soluzione adottata dalla PNA di predisporre un'unica banca dati che contenga le informazioni antimafia e quelle antiterrorismo che, pur nel mantenimento della distinzione tra informazioni contenute in procedimenti antiterrorismo e informazioni contenute in procedimenti antimafia, realizza una completa fusione delle conoscenze giudiziarie pertinenti ai due ambiti, con la possibilità fornita ai procuratori distrettuali di limitare gli accessi e renderli settoriali, come da provvedimento del 22 aprile 2015 di cui il Consiglio ha preso atto in data 10 giugno 2015³.

In quest'ottica, deve farsi in questa sede rinvio alla risoluzione del C.S.M. del 25 luglio 2012 sull'utilizzo del sistema Sidda-Sidna ai cui principi informativi deve farsi riferimento.

³ Più in particolare la PNA ha predisposto una banca dati unica nella quale tutte le informazioni, qualunque sia la loro “matrice” (procedimenti antimafia o procedimenti antiterrorismo), si fondono tra di loro e permettono la rilevazione di elementi concettuali comuni. Si è però contestualmente garantito che la “matrice” delle informazioni sia sempre riconoscibile: in questo modo è possibile consentire un accesso selettivo alle informazioni (alcuni procuratori hanno chiesto che i magistrati addetti alla sezione antiterrorismo del loro ufficio possano accedere esclusivamente alle informazioni contenute nelle indagini relative alla loro materia).

In particolare occorre ribadire che il potere di coordinamento nazionale presuppone logicamente, prima ancora che dal punto di vista normativo, la conoscenza dei dati e la circolazione delle informazioni che va realizzata innanzitutto con l'implementazione della banca dati. Ne consegue che deve ritenersi sussistente anche per i magistrati del pubblico ministero addetti alla trattazione delle notizie di reato nella materia dell'antiterrorismo, il dovere di completo e tempestivo inserimento dei dati, già in capo ai magistrati addetti alla DDA, secondo le modalità organizzative interne disposte dal Procuratore distrettuale, le quali, fra l'altro, dovranno dimostrarsi idonee al raggiungimento di tale irrinunciabile obiettivo.

La richiamata risoluzione infatti ricorda che *<<la previsione dell'istituzione di banche dati, a cui il Procuratore nazionale antimafia ha diritto di accesso, conferma che dall'insieme delle norme che disciplinano le funzioni di quest'ultimo si può ricavare l'esistenza di un potere di accesso diretto e immediato agli atti di indagine compiuti dalle Procure distrettuali in relazione ai delitti di cui all'art. 51, comma tre bis, cod.proc.pen. In realtà la conoscenza piena sistematica e continua da parte della Direzione nazionale antimafia degli atti di indagine compiuti dalle Direzioni distrettuali antimafia può essere assicurata dall'inserimento tempestivo e completo nella banca dati distrettuale SIDDA da parte di ogni Procura distrettuale degli atti compiuti ... e ai sensi dell'art. 70 bis comma 2 dell'O.G i Procuratori distrettuali della Repubblica devono curare che i magistrati della DDA, "ottemperino all'obbligo di assicurare la completezza e la tempestività della reciproca informazione sull'andamento delle indagini", principi che scaturiscono dalla funzione di coordinamento nazionale attribuite al PNA e che, conseguentemente, devono ritenersi del tutto applicabili al rapporto con le procure distrettuali competenti per i reati di terrorismo.*

Il regolare e tempestivo inserimento dei dati nelle banche SIDDA/SIDNA da parte delle Procure Distrettuali costituisce, dunque, adempimento all'attività di coordinamento tra uffici del pubblico ministero, come previsto dall'art. 371 cod. proc. pen., ed è funzionale all'espletamento delle funzioni proprie del procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo, previste dall'art. 371 bis cod. proc. pen..

La riaffermazione in questa sede di tali principi ha altresì la funzione di richiamare alla puntuale osservanza di tale adempimento i procuratori distrettuali, in virtù delle persistenti criticità che emergono dalle rilevazioni della Procura Nazionale con specifico riferimento ad alcuni uffici giudiziari che continuano a mostrare persistente riluttanza (cfr. le recenti relazioni annuali della DNA).

Dovrà poi, alla luce della modifica normativa che fa riferimento ad una banca dati condivisa, ulteriormente rafforzarsi il principio di collaborazione per la realizzazione di un servizio con modalità idonee al raggiungimento dello scopo fissato dalla legge, attraverso la combinazione del potere di direttiva in questo ambito del PNA e del potere di organizzazione della banca dati distrettuale che rientra nei poteri di direzione dell'ufficio per l'organizzazione, l'uso e il tempestivo popolamento del sistema informativo.

Ciascun dirigente è dunque chiamato a disciplinare sia l'accesso alla banca dati nazionale – in ciò concretizzando le possibilità operative elaborate in sede di prima regolamentazione del sistema dal PNA che consente una modulazione della visibilità

degli atti duttile – sia i doveri di inserimento dei dati e di riservatezza delle informazioni, secondo le direttive generali.

6 Applicazioni

Con la modifica e integrazione degli artt. 105 e 106 del Codice antimafia si estendono ai procedimenti penali e di prevenzione in materia di terrorismo i poteri di applicazione del procuratore nazionale, avendo cura di precisare, al primo comma dell'art. 105, che il procuratore nazionale può applicare temporaneamente alle procure distrettuali i magistrati appartenenti alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, quelli appartenenti alle direzioni distrettuali antimafia *“oltre che quelli addetti presso le procure distrettuali alla trattazione di procedimenti in materia di terrorismo anche internazionale”*⁴.

La materia risultava disciplinata dalla risoluzione del 19 marzo 2014 con la quale il CSM ha precisato che:

“... Possono essere applicati alla Dda i magistrati della Direzione nazionale antimafia, quelli della direzione distrettuale antimafia e quelli delle Procure ordinarie (questi ultimi solo con il loro consenso), e non i magistrati delle Procure Generali.

Per effetto delle nuove norme spetta al Procuratore nazionale antimafia il potere di applicare temporaneamente alle Procure distrettuali, per la trattazione di singoli procedimenti aventi ad oggetto delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis e comma 3 quater, c.p.p.:

- a)** uno o più magistrati appartenenti alla D.n.a. o ad altre D.d.a. ovvero addetti presso altre procure distrettuali alla trattazione di procedimenti in materia di terrorismo anche internazionale;
- b)** esclusivamente con il loro consenso, sia magistrati di Procure che non siano sede di D.D.A. sia magistrati di uffici distrettuali, quando non componenti della locale Direzione ovvero del gruppo di lavoro antiterrorismo.

⁴ «Art. 105 (Applicazione di magistrati del pubblico ministero in casi particolari)

1. Per la trattazione dei procedimenti relativi ai delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-bis e comma 3-quater, del codice di procedura penale, il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo può, quando si tratta di procedimenti di particolare complessità o che richiedono specifiche esperienze e competenze professionali, applicare temporaneamente alle procure distrettuali i magistrati appartenenti alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e quelli appartenenti alle direzioni distrettuali antimafia oltre che quelli addetti presso le procure distrettuali alla trattazione di procedimenti in materia di terrorismo anche internazionale nonché, con il loro consenso, magistrati di altre procure della Repubblica presso i tribunali. L'applicazione è disposta anche quando sussistono protratte vacanze di organico, inerzia nella conduzione delle indagini, ovvero specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali. L'applicazione è disposta con decreto motivato. Il decreto è emesso sentiti i procuratori generali e i procuratori della Repubblica interessati. Quando si tratta di applicazioni alla procura distrettuale avente sede nel capoluogo del medesimo distretto, il decreto è emesso dal procuratore generale presso la corte di appello. In tal caso il provvedimento è comunicato al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Spetta invece al Procuratore generale presso la Corte di appello, il potere di applicare magistrati appartenenti alle Procure del medesimo distretto.

La nuova previsione di Legge - pur se <singolare> in relazione alle potestà riconosciute al PNA sull'attività di magistrati della procura ordinaria - di per se stessa si pone come naturale estensione delle prerogative già riconosciute al PNA in materia di antimafia, al fine di consentirgli di fare ricorso all'istituto dell'applicazione anche in tali materie e richiama la necessità di una precisa individuazione della categoria dei reati e dello stesso <gruppo> di lavoro ad esso stabilmente destinato.

Il provvedimento di applicazione deve essere trasmesso per l'approvazione al Consiglio Superiore della Magistratura, senza necessità del parere del Consiglio giudiziario. Lo stesso magistrato può essere applicato per la trattazione anche di più procedimenti contemporaneamente e presso diverse procure distrettuali. L'applicazione può essere utilizzata sia per procedimenti in fase di indagini che per i processi.

In questo particolare ambito, la mancata equiparazione dello status del magistrato addetto alla DDA e di quello invece competente in materia di antiterrorismo porta a ritenere in questa sede - salva l'opportunità di una complessiva rivisitazione della materia - non applicabili pedissequamente a questi ultimi le regole di normativa secondaria previste per le applicazioni alla Direzione Distrettuale Antimafia.

In particolare appare utile prevedere che può darsi luogo alla applicazione anche di magistrati che non abbiano conseguito la prima valutazione di professionalità nei limiti indicati nei paragrafi 21.1. e 31.1 della circolare su applicazioni e supplenze del 21 luglio 2011 come modificata il 17.4.2013 (*“nei casi in cui non sia possibile provvedere con magistrati di qualifica superiore, i magistrati che non abbiano conseguito la prima valutazione di professionalità possono essere applicati solo dopo il decorso del primo anno dalla presa di possesso nell'ufficio di titolarità ...”*).

Di contro, le ragioni di specializzazione qualificata che hanno ispirato l'intervento legislativo e la stessa previsione per un verso della distrettualizzazione, e per l'altro del coordinamento nazionale, consigliano di prevedere come fisiologica, in caso di applicazione al “procedimento antiterrorismo”, la coassegnazione con un magistrato destinato nel progetto organizzativo – o nei successivi provvedimenti – alla sezione o al gruppo di lavoro che si occupa della trattazione della materia, realizzandosi così l'affermazione di un efficace principio di non dispersione del patrimonio conoscitivo e di mantenimento del <controllo> complessivo e strategico sullo sviluppo delle indagini in tali procedimenti da parte dei magistrati che ne sono stabilmente addetti in quell'ufficio ed in quel territorio. Ne consegue l'opportunità che il Procuratore trasmetta al C.S.M. i provvedimenti che si discostino motivatamente da tale indicazione.

7 Accesso ai registri ex art. 117 c.p.p.

E' indubbiamente uno dei profili di maggiore incisività ed invasività nelle realtà giudiziarie degli uffici di Procura territoriali ad opera del PNA.

Occorre richiamare l'attenzione sulla vasta portata della previsione e dunque sulla creazione di uno strumento di conoscenza e acquisizione diretta che come tale, nella previsione legislativa, sembra non soffrire di alcuna limitazione se non di quella funzionale (... *nell'ambito delle funzioni previste dall'articolo 371-bis* ...) e che, in via generale, e per la sola fase della conoscenza del dato prescinde dalla <collaborazione> del Procuratore della repubblica titolare del registro. La norma così si esprime: *2-bis. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nell'ambito delle funzioni previste dall'articolo 371-bis accede al registro delle notizie di reato, al registro di cui all'articolo 81 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché a tutti gli altri registri relativi al procedimento penale e al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo accede, altresì, alle banche di dati logiche dedicate alle procure distrettuali e realizzate nell'ambito della banca di dati condivisa della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.*

In questo contesto appare necessario porsi il problema, questa volta stringente, di definire con estremo rigore le categorie di reati ricompresi nella previsione di cui all'art. 51 comma 3 quater in quanto, almeno con riferimento a tali prerogative del PNA, in assenza di un preciso catalogo di reati rientranti nella previsione di Legge, una eccessiva dilatazione delle stesse porterebbe di fatto a conseguire un risultato generalista certamente non voluto dal legislatore e sicuramente non omogeneo con il complessivo sistema ordinamentale. Se il PNA ha questo ampio potere di accesso a tutti i registri che incontra solo il limite funzionale (cioè nell'ambito del coordinamento ex art. 371 bis c.p.p.⁵), è evidente che stride fortemente l'aporia per cui

⁵ «Art. 371-bis (Attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo).

1. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo esercita le sue funzioni in relazione ai procedimenti per i delitti indicati nell'articolo 51 comma 3-bis e comma 3-quater e in relazione ai procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo. In relazione ai procedimenti per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-quater, si avvale altresì dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia e impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi.

2. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo esercita funzioni di impulso nei confronti dei procuratori distrettuali al fine di rendere effettivo il coordinamento delle attività di indagine, di garantire la funzionalità dell'impiego della polizia giudiziaria nelle sue diverse articolazioni e di assicurare la completezza e tempestività delle investigazioni.

3. Per lo svolgimento delle funzioni attribuitegli dalla legge, il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, in particolare:

a) d'intesa con i procuratori distrettuali interessati, assicura il collegamento investigativo anche per mezzo dei magistrati della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo;

b) cura, mediante applicazioni temporanee dei magistrati della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle procure distrettuali, la necessaria flessibilità e mobilità che soddisfa specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali;

c) 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 e ai delitti di terrorismo, anche internazionale;

d-e) soppresse;

f) impartisce ai procuratori distrettuali specifiche direttive alle quali attenersi per prevenire o risolvere contrasti riguardanti le modalità secondo le quali realizzare il coordinamento nell'attività di indagine;

g) riunisce i procuratori distrettuali interessati al fine di risolvere i contrasti che, malgrado le direttive specifiche impartite, sono insorti e hanno impedito di promuovere o di rendere effettivo il coordinamento;

h) dispone con decreto motivato, reclamabile al procuratore generale presso la corte di cassazione, l'avocazione delle indagini preliminari relative a taluno dei delitti indicati nell'articolo 51 comma 3-bis e

risultano ben delineati gli ambiti di competenza cd. antimafia, ed eccessivamente generici quelli antiterrorismo, per la omessa individuazione normativa di un catalogo di reati antiterrorismo. Tanto più se il catalogo del possibile coordinamento dovesse allargarsi in maniera generalista ai cd. reati spia.

Ancora una volta, dunque, si deve auspicare la formazione di protocolli di intesa nazionali che definiscano il perimetro dei reati commessi con finalità di terrorismo. In questo ambito occorre pensare, prima e più che ad un intervento del Consiglio, ad una attività di rilevazione che possa essere coordinata dai Procuratori generali con i Procuratori del Distretto e, a livello nazionale, fra i procuratori generali, i procuratori distrettuali ed il PNA. Utile, sebbene ai soli fini di impulso e di sollecitazione, può essere replicare il metodo utilizzato dalla Procura generale presso la Corte di cassazione volto a sollecitare e coordinare attività di conoscenza e di analisi con periodici incontri nell'ambito della previsione normativa dell'art. 6 D.lgs 106/2006. Spetterà al Consiglio, eventualmente, per un verso dare ulteriore impulso in questa direzione e per altro prendere atto di un indirizzo interpretativo che si auspica quanto più possibile condiviso, ed eventualmente suggerire correzioni, e solo in caso di inerzia, valutare successivamente di fornire una prima indicazione di riferimento⁶.

comma 3-quater quando non hanno dato esito le riunioni disposte al fine di promuovere o rendere effettivo il coordinamento e questo non e' stato possibile a causa della:

1) perdurante e ingiustificata inerzia nella attivita' di indagine;

2) ingiustificata e reiterata violazione dei doveri previsti dall'articolo 371 ai fini del coordinamento delle indagini;

3) soppresso.

4. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo provvede alla avocazione dopo aver assunto sul luogo le necessarie informazioni personalmente o tramite un magistrato della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo all'uopo designato. Salvi casi particolari, il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o il magistrato da lui designato non puo' delegare per il compimento degli atti di indagine altri uffici del pubblico ministero».

⁶ Allo stato, e meramente in via ricognitiva, da quanto emerge dalle attività di Protocollo in corso, anche in base alla prima indicazione fornita dal PNA si fa riferimento a:

art. 270 C.P. (associazioni sovversive), 270-bis C.P. (associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico), 270-ter C.P. (assistenza agli associati), 270-quater C.P. (arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale), 270-quater1 C.P. (organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo), 270-quinquies C.P. (addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale), 280 C.P. (attentato per finalità terroristiche o di eversione), 280-bis C.P. (atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi), 285 C.P. (devastazione, saccheggio e strage), 286 C.P. (guerra civile), 289-bis C.P. (sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione), 302 C.P. (istigazione a commettere alcuno dei delitti che precedono), 305 C.P. (cospirazione politica mediante associazione), 306 C.P. (banda armata finalizzata alla commissione di uno dei delitti che precedono), 307 C.P. (assistenza ai partecipi di banda armata), 414, comma 4, C.P. (istigazione o apologia relative ai delitti di terrorismo o ai crimini contro l'umanità), 497-bis C.P. (possesso e fabbricazione di documenti di identificazione falsi), 497-ter C.P. (possesso di segni distintivi contraffatti), 2-bis legge 2 ottobre 1967, n. 895, disposizioni per il controllo delle armi (addestramento o comunicazione di informazioni sulla preparazione o sull'uso di esplosivi, armi da guerra, aggressivi chimici o batteriologici, congegni micidiali). A tale catalogo vanno aggiunti i delitti comuni aggravati dalla finalità di terrorismo (art. 270-sexies C.P. - condotte con finalità di terrorismo) o di eversione dell'ordine democratico (art.1 DL 625/1979, convertito dalla L. 15/1980).

Resta il dato che l'accesso ai registri del PNA deve essere giustificato dalle esigenze funzionali di coordinamento in materia antimafia ed antiterroristica e dall'esercizio delle funzioni proprie attribuite dalla legge⁷.

Ogni accesso diretto ai registri dovrà collegarsi strettamente all'esercizio di una funzione fra quelle identificate dalla norma di riferimento dell'art. 371 bis c.p.p. e non ad altre funzioni che il PNA comunque svolge pur sulla base di altre norme di riferimento, di prassi o di collaborazione istituzionale. Si tratta di norma che merita di essere interpretata con rigore e precisione, proprio in conseguenza della sua natura generalista e della peculiarità del ruolo e della funzione del PNA nel sistema ordinamentale requirente italiano, che resta saldamente ancorato per un verso all'organizzazione diffusa degli uffici sul territorio con le relative regole di competenza e, per l'altro, come si è più volte detto, al principio della collaborazione, del coordinamento e della diffusione delle conoscenze investigative, tanto più in un settore così specifico e caratteristico come quello del terrorismo.

A tale principio deve aggiungersi l'ulteriore considerazione sulle facoltà rimesse al PNA all'esito dell'accesso e dell'acquisizione del dato dal registro.

Anche in questo particolare ambito occorre ribadire che, dalla lettura del dato normativo e ferme le competenze e titolarità dei Procuratori della Repubblica, l'utilizzazione ulteriore del dato così acquisito, successivo all'accesso ed alla conoscenza della sua esistenza, deve essere limitato e funzionale alle esigenze di coordinamento investigativo e non può essere utilizzato ulteriormente e fuori di questo ambito, in mancanza di uno specifico assenso del Procuratore della Repubblica, ponendosi l'accesso previsto in via diretta dalla legge come momento iniziale di diretta conoscenza, prodromico al successivo attivarsi dei poteri di coordinamento e più in generale di esercizio delle funzioni di cui all'art. 371 bis cpp.

Ogni ulteriore e diversa utilizzazione del "dato" acquisito per effetto dell'accesso deve ritenersi sottoposto all'autorizzazione del titolare dello stesso, cioè del Procuratore della repubblica competente. Tanto più che, evidentemente, il legislatore autorizza l'accesso a tutti i registri e senza limiti di reati di riferimento, dunque, anche ai dati relativi ai registri di stretta competenza di Procuratori della Repubblica non distrettuali, rispetto ai quali nessun rapporto diretto sussiste con il PNA e lo stesso potere di coordinamento nazionale del PNA risulta mediato per un verso dalla competenza del Procuratore distrettuale e per l'altro dalle competenze dei procuratori generali.

⁷ Le attività della DNA possono esemplificarsi secondo categorie di riferimento come segue:

- 1) Attività proprie del PNA e del suo ufficio (pareri vari, udienze in materi di reclami al regime detentivo speciale 41 bis O.P., proposte per l'applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali ecc ...)
- 2) Poteri di impulso (nella materia delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette, a seguito delle comunicazioni fornite dalla DIA e dai servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia, ecc ...)
- 3) Attività di cooperazione internazionale (interlocuzione con Eurojust e partecipazione alla Rete giudiziaria europea; supporto ad attività rogatorie ecc...)
- 4) Collaborazione con altre istituzioni
- 5) Attività di monitoraggio e statistica (relazione annuale, relazioni indirizzate al CSM o ad organi nazionali e internazionali ...)

Esemplificando, e ragionando sul SICP che rappresenta il registro generale della cognizione penale, occorre avere a mente che tecnicamente l'accesso avviene su una base dati distrettuale o infradistrettuale, che contiene i dati relativi ai procedimenti penali di più Procure della repubblica, non solo quella distrettuale, anche da quelle cd. circondariali che nessun rapporto diretto hanno con il PNA⁸.

Il risultato dell'interrogazione effettuata con accesso informatizzato ai registri potrà avere esito negativo o positivo. In ogni caso nel sistema dovrà restare traccia dell'accesso. In caso di accesso con esito negativo dovrà essere possibile per il Procuratore della Repubblica avere conoscenza del fatto che la DNA ha compiuto una richiesta nel suo sistema, pur senza poterne leggere il contenuto. In caso di accesso con esito positivo la traccia nel sistema dovrà essere, invece, completa, ed il Procuratore della repubblica avrà possibilità di conoscere quale dato sia stato interrogato dall'avvenuto accesso.

Dunque occorre distinguere l'accesso e l'estrazione del dato per la conoscenza e l'attivazione dei poteri di coordinamento, come indicato dal legislatore, dalla titolarità del dato che resta rispettivamente in capo al procuratore distrettuale o al procuratore circondariale.

Con la differente opzione relativa all'utilizzazione del "dato" all'interno del sistema informativo requirente e dunque nell'ambito del coordinamento nazionale di indagini – potere da esercitarsi liberamente dal PNA per attivare il necessario dialogo fra gli uffici interessati - rispetto alla diffusione esterna dello stesso "dato".

Nel primo caso, a ben vedere, il potere di accesso si presenta come necessario e funzionale alla più intima natura del ruolo del PNA e rappresenta altresì un'opportunità ed un possibile "servizio" a disposizione delle stesse procure distrettuali che potranno beneficiare della conoscenza o quantomeno conoscibilità nazionale delle informazioni da parte del PNA nell'ambito delle loro indagini. La DNA, già per effetto della norma previgente, acquisisce i dati sulle iscrizioni di un determinato soggetto dei diversi uffici e li pone a disposizione degli stessi per il coordinamento e lo scambio informativo, ferma la non ostensibilità esterna dello stesso senza l'autorizzazione del rispettivo ufficio titolare.

Nella seconda ipotesi, invece, viene immediatamente in rilievo, in misura esclusiva, il potere del singolo Procuratore della repubblica, anche non distrettuale, di determinarsi in ordine alla conoscibilità esterna (*discovery*) ovvero alla segretezza delle informazioni contenute nei registri che, secondo gli ordinari criteri di competenza, appartengono al proprio ufficio e rispetto alle quali essi assumono la responsabilità derivante dalle previsioni normative del D.lgs. 106/2006, oltre che in alcuni casi disciplinate dal codice di rito (si pensi all'art. 335 c.p.p.). La DNA, in questi casi (si pensi agli accessi richiesti nell'ambito delle attività di cooperazione internazionale ovvero di collaborazione con altre istituzioni), una volta acquisito il dato dovrà immediatamente munirsi dell'autorizzazione del Procuratore della repubblica per l'utilizzazione del dato acquisito.

⁸ Una ulteriore riflessione dovrà essere compiuta per contenere l'accesso ai soli registri e non anche, automaticamente, anche agli applicativi (per esempio l'applicativo documentale).

Si tratta, dunque, di materia che richiede prudenza ed una corretta regolamentazione secondo esigenze funzionali e non gerarchiche, che tengano in conto contestualmente della funzione di coordinamento nazionale del PNA e del suo poter di accesso ai registri, e della competenza ordinamentale e processuale del procuratori distrettuali e circondariali. Richiede in particolare attenzione e responsabilità del PNA, a partire dall'opportunità di una rigorosa autoregolamentazione del proprio potere di accesso secondo le linee guida che si stanno delineando, che faccia riferimento a casistica, modalità di acquisizione del dato, rapporto con i Procuratori della repubblica, dettagliata profilatura della catena autorizzativa interna, trasparenza e *loggatura* delle operazioni, precisa identificazione e traccia ricostruibile, nei termini descritti, anche a posteriori di una motivazione alla base di ogni accesso⁹.

In quest'ottica andranno rigorosamente evitate indiscriminate o massive attività di copiatura di dati o back up finalizzati a creare, di fatto, duplicazione di sistemi informativi¹⁰. Dovrà inoltre evitarsi la conservazione massiva delle informazioni acquisite con la creazione di una base dati autonoma nella distinta disponibilità della DNA.

Appare dunque necessario disporre di un sistema informatico-operativo che consenta da un lato la piena sicurezza e tracciabilità dell'operazione di accesso, e dell'eventuale estrazione del dato, e dall'altro la conoscenza da parte del Procuratore della Repubblica – in tempi pressoché contestuali – dell'avvenuto accesso e in caso di esito positivo dell'avvenuta acquisizione del dato informativo del PNA in “quel registro”, con l'indicazione specifica della ragione alla base dell'accesso e delle ulteriori informazioni utili che ne sono derivate¹¹. Fintanto che non sarà disponibile il predetto sistema informatico-operativo, spetterà al PNA comunicare al titolare del dato, vale a dire al Procuratore del registro, che vi è stato l'accesso, chi e cosa abbia riguardato, la ragione del medesimo, ogni ulteriore informazione utile.

E se il canale comunicativo fra PNA e procuratore distrettuale è costante ed organizzato (si pensi alla presenza dei sostituti procuratori nazionali presso le sedi distrettuali per il collegamento), dovrà attivarsi un canale che coinvolga anche i procuratori delle sedi non distrettuali per garantire il tempestivo scambio informativo che si possa rendere necessario ovvero per interloquire sulle modalità di utilizzazione dell'informazione acquisita. In questo caso si valuterà l'opportunità di comunicare il dato acquisito dal registro del procuratore di un ufficio circondariale anche al procuratore distrettuale per la sua opportuna conoscenza utile alle indagini di sua competenza.

E' dunque auspicabile attendersi un rapido intervento del Ministero della Giustizia attraverso la Direzione Generale S.I.A. per il costante e progressivo adeguamento e miglioramento, anche sotto il profilo della sicurezza, dei sistemi informativi e

⁹ Si tratta di indicazioni solo in parte contenute nel provvedimento del PNA del 18 gennaio 2016 e trasmesso a questo Consiglio per la presa d'atto.

¹⁰ Particolare ed ulteriore attenzione dovrà porsi in caso di avvio da parte del Ministero della Giustizia, del registro unico telematico delle intercettazioni, per la estrema sensibilità dei dati in esso contenuti.

¹¹ Si tratterebbe di utilizzare una comunicazione analoga a quella che la Pna trasmette nel diverso caso di “doppia intercettazione”.

informatizzati dei registri e della DNA, al fine di predisporre le regole tecniche e informatiche in linea con le raccomandazioni appena sopra riportate.

Allo stesso modo la Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, all'atto della regolamentazione secondo le presenti linee guida del proprio potere di accesso ai registri e di gestione dei relativi dati, renderà noti i software utilizzati per l'accesso e le modalità tecniche ed informatiche in uso in tale ambito, comunicandole al CSM ed alle Procure della Repubblica in modo che sia distinguibile la tracciatura di accesso della DNA nei termini indicati.

Infine la medesima Direzione Nazionale redigerà un rapporto annuale – da indirizzare al CSM ed al procuratore Generale presso la Corte di Cassazione nell'ambito dei rispettivi poteri di indirizzo e vigilanza, nonché alla DGSIA del Ministero della giustizia per le questioni tecniche - sulle modalità di utilizzazione del potere di accesso ai registri, sulle regole tecniche, sulla sicurezza e sulle evoluzioni utili dei sistemi informatizzati in uso, alla stregua della relazione che annualmente redige sulla funzionalità della banca dati Sidda/Sidna.

8 *Rapporti tra Procure distrettuali e Procure ordinarie.*

Ancora una volta appare opportuno partire dal dato normativo generale che rimette al solo Procuratore della Repubblica la titolarità dei procedimenti <altri> iscritti presso ciascuna Procura territoriale ed a quella del Procuratore distrettuale dei reati di cui all'art. 51 *co. 3 quater* cpp.

Conseguentemente, nessun problema si porrà con riferimento ai reati che già *prima facie* assumano la qualifica di reati commessi con finalità di terrorismo. La previsione di competenza distrettuale impone la immediata trasmissione della *notizia criminis* alla Procura distrettuale.

Ma l'assenza di una previsione legislativa chiara sulla categoria dei reati distrettuali antiterrorismo e, ancor più, la incerta categoria dei reati cd. spia, rischia di determinare ritardi o addirittura conflitti in relazione alla trattazione del procedimento.

Se, invero, a mente della disciplina generale, non appare in dubbio che la titolarità degli stessi sia del Procuratore della Repubblica territoriale il quale, attraverso l'iscrizione nel registro delle notizie di reato del proprio ufficio, opera una prima qualificazione del fatto, più problematica appare la disciplina delle successive fasi di istruzione e trattazione del fascicolo. Sul punto, laddove assenti gli auspicabili protocolli di intesa a livello Distrettuale che evidentemente andrebbero rispettati nei termini e nei contenuti in esso previsti, non può rinvenirsi allo stato alcun obbligo, e per il vero nemmeno l'opportunità - di una automatica trasmissione per conoscenza da parte della procura ordinaria competente per territorio alla procura distrettuale di copie delle informative per i reati c.d. *spia*, ossia i reati diversi da quelli direttamente rientranti nell'art. 51, comma 3-*quater*, c.p.p. che *potenzialmente*, ma sempre sulla base di elementi concreti, riguardino le attività di associazioni con finalità di terrorismo o comunque siano *sintomatici* di condotte con finalità di terrorismo.

La vastità delle possibili categorie di reati rientranti in tale generica previsione, invero, tale da interessare di fatto tutti i settori di cognizione delle Procure, e la stessa incertezza prognostica di effettiva pertinenza di tale imponente materiale con la lotta al

terrorismo, produrrebbe il solo sicuro effetto di creare una moltiplicazione delle attività sia investigative che cognitive da parte degli uffici senza di contro garantirne una effettiva utilità. Ciò senza escludere che, per scelta di protocollo in sede distrettuale, vengano individuati limitati reati-spia che, per caratteristiche ed esperienze investigative e processuali locali, abbiano un valore sintomatico elevato dell'ambito terrorista: in tal caso ben potrà essere disposta la trasmissione immediata per conoscenza della comunicazione della notizia di reato alla Procura distrettuale, anche in via informatica, salva la competenza in capo al Procuratore circondariale.

In assenza di protocolli, assai più efficiente si presenta, sempre con riferimento ai reati spia, un sistema di comunicazione per conoscenza <deferito>, ossia che intervenga solo all'esito di una prima attività investigativa ad opera della Procura territoriale, che si ponga in una fase intermedia tra la mera iscrizione di una notizia di reato <generica> e la successiva doverosa trasmissione del procedimento una volta che si sia raggiunta la certezza investigativa della natura terroristica dello stesso. Queste notizie di reato, in qualche modo "vestite" a seguito di una prima attività di riscontro, nell'ambito dei reati spia, potrebbero essere trasmesse anche per la sola finalità di popolamento della banca dati nazionale a cura del procuratore distrettuale, essendo evidentemente i reati spia parte integrante del patrimonio conoscitivo nazionale di cui la banca dati è strumento privilegiato ed indispensabile. Opportuni strumenti informatici criptati e certificati, da attuarsi nell'ambito del regolamento sulla banca dati di competenza del PNA, potrebbero garantirne anche la sola trasmissione telematica per conoscenza del PNA ed inserimento in banca dati, restando il fascicolo nella materia disponibilità e titolarità del Procuratore competente per territorio.

L'opportunità già sopra evidenziata di una formazione diffusa in materia e la stessa maggiore efficienza che può derivare in termini quanto meno di conoscenza dei fenomeni criminali del proprio territorio di competenza, suggerisce di converso l'opportunità di una parallela informazione alle Procure ordinarie concernente i provvedimenti assunti in relazione a fatti criminosi di tipo terroristico-eversivo che si riferiscano all'ambito territoriale di ciascuna procura. Ciò peraltro consentirà all'ufficio destinatario delle informazioni una più agevole lettura in special modo di quegli episodi criminosi di primo difficile inquadramento, ed una conseguente più oggettiva qualificazione proprio dei cd. reati spia, con comprensibile e significativo vantaggio della complessiva azione di contrasto.

Peraltro, tale forma di stabile comunicazione consentirà di evitare inutili duplicazioni di indagini o, peggio ancora, di interferenza e pregiudizio nei casi in cui vi sia stata una duplice trasmissione della stessa notizia di reato ai due uffici di Procura (distrettuale e territoriale). Analogamente a quanto richiesto con riferimento all'acquisizione – attraverso l'accesso diretto - di notizie presso i registri delle procure territoriali, graverà sul Procuratore della Repubblica ordinario garantire l'assoluta riservatezza delle informazioni e la piena tutela del segreto di indagine.

Ancora una volta deve richiamarsi il generale dovere di collaborazione istituzionale fra le diverse autorità giudiziarie che, a maggior ragione nella particolare materia, si declina come uno spirito di coordinamento investigativo che, prima ancora che da disposizioni cogenti o di indirizzo, deve derivare naturalmente da una avanzata e

matura cultura delle indagini che fa della circolazione delle informazioni uno degli elementi più nitidi della professionalità del pubblico ministero nel nostro ordinamento. In questa direzione vanno considerate le positive esperienze di coordinamento spontaneo più volte concretizzatesi in passato proprio nella materia del contrasto al fenomeno del terrorismo interno e quella convenzionale dei protocolli a livello distrettuale che consentono, nell'ambito del quadro ordinamentale, di condividere in via convenzionale le metodologie migliori per inverare i principi di coordinamento e di leale collaborazione fra gli uffici. Il Consiglio non può che accompagnare favorevolmente questi processi protocollari, fermo restando la considerazione che essi si fondano sulla adesione spontanea e concordata dei singoli dirigenti del Distretto, limitandosi il potere del Procuratore generale e prima ancora del Procuratore nazionale, nell'alveo della sollecitazione e dell'impulso delle iniziative opportune ai fini della condivisione del protocollo.

9 *I poteri del Procuratore Generale*

Si è già fatto cenno, e pertanto si rinvia, al potere di applicazione infradistrettuale del Procuratore generale, che completa le ipotesi di applicazione demandate invece al potere del Procuratore Nazionale nella materia antiterrorismo.

Da ultimo si sono ricordati i poteri di impulso, anche per la conclusione di idonei protocolli, del Procuratore generale per una condivisione del metodo di lavoro in ordine alla circolazione delle informazioni bidirezionali fra Procure distrettuali e altre procure del Distretto, con particolare riferimento alla individuazione dei reati che, pur non rientrando nella materia dell'antiterrorismo di competenza della Procura distrettuale, possano qualificarsi come reati-spia.

Si tratta, invero di poteri che vanno riconosciuti al procuratore generale nell'ambito della migliore interpretazione dell'art. 6 del D.l.vo 106/2006, che ha visto nel tempo stratificarsi, per effetto dell'azione del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, e con l'osservazione attenta della settima commissione consiliare, più che una interpretazione del contenuto di una norma apparsa inizialmente come una sorta di cuneo nelle maglie dell'autonomia degli uffici di primo grado, un vero e proprio metodo di lavoro, fatto della paziente e diffusa attività di armonizzazione, prima a livello distrettuale e poi a livello nazionale, delle migliori prassi di organizzazione applicate al settore investigativo e requirente.

Dunque non un potere di coordinamento investigativo, che la norma non prevede ed il complesso sistema ordinamentale non consente, ma un potere di ricognizione e di diffusione delle buone prassi, nonché di costante impulso e sollecitazione alla condivisione di comuni moduli organizzativi ed alla procedimentalizzazione della collaborazione fra uffici in alcuni settori strategici o in quelli che fisiologicamente esulano da competenze territoriali settoriali. Senza escludere, evidentemente, che si possa pervenire a direttive di carattere generale distrettuale anche in materia di protocolli investigativi in senso stretto e di interpretazione condivisa di norme, laddove risultino però il frutto della unanime e condivisa valutazione di tutti i procuratori del distretto. In questo ambito si inseriscono pienamente gli specifici poteri di coordinamento nella materia del terrorismo che derivano dalle espresse e combinate

previsioni dell'art. 118 bis disp.att., dell'art. 372 co. 1 bis e dall'art. 407 co. 2 lett. a c.p.p.¹²

Dunque il legislatore è piuttosto chiaro nel sollecitare un coordinamento spontaneo fra le procure interessate, e nell'affidare solo in caso di inerzia o di inefficacia del coordinamento, al procuratore generale un potere di coordinamento che ancora una volta ha una veste organizzativa, ovvero di indizione di una o più riunioni finalizzate a

¹² - art. 118-bis disp. att. c.p.p. (Coordinamento delle indagini)

1. Il procuratore della Repubblica, quando procede a indagini per taluno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2 lettera a) del codice, ne dà notizia al procuratore generale presso la corte di appello. Se rileva trattarsi di indagini collegate, il procuratore generale ne dà segnalazione ai procuratori generali e ai procuratori della Repubblica del distretto interessati al coordinamento.

2. Quando, di loro iniziativa o a seguito della segnalazione prevista dal comma 1, più uffici del pubblico ministero procedono a indagini collegate, i procuratori della Repubblica ne danno notizia al procuratore generale del rispettivo distretto.

3. Quando il coordinamento, di cui ai commi precedenti, non è stato promosso o non risulta effettivo, il procuratore generale presso la corte di appello può riunire i procuratori della Repubblica che procedono a indagini collegate. Se i procuratori della Repubblica appartengono a distretti diversi, la riunione è promossa dai procuratori generali presso le corti di appello interessate, di intesa tra loro.

- Art. 372 c.p.p. co. 1 bis (Avocazione delle indagini)

1-bis. Il procuratore generale presso la corte d'appello, assunte le necessarie informazioni, dispone altresì, con decreto motivato, l'avocazione delle indagini preliminari relative ai delitti previsti dagli art. 270-bis, 280, 285, 286, 289-bis, 305, 306, 416 nei casi in cui è obbligatorio l'arresto in flagranza e 422 del codice penale quando, trattandosi di indagini collegate, non risulta effettivo il coordinamento delle indagini previste dall'art. 371, comma 1, e non hanno dato esito le riunioni per il coordinamento disposte o promosse dal procuratore generale anche d'intesa con altri procuratori generali interessati.

- Art. 407 co. 2 lett. a c.p.p.:

1) delitti di cui agli articoli [285](#), [286](#), [416bis](#) e [422](#) del codice penale, 291ter, limitatamente alle ipotesi aggravate previste dalle lettere a), d) ed e) del comma 2, e 291quater, comma 4, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43;

2) delitti consumati o tentati di cui agli articoli [575](#), [628](#), terzo comma, [629](#), secondo comma, e [630](#) dello stesso Codice penale;

3) delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo [416bis](#) del Codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo;

4) delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, nonché delitti di cui agli articoli [270](#), terzo comma, [[270bis](#), secondo comma], e [306](#), secondo comma, del codice penale;

5) delitti di illegale fabbricazione, introduzione nello Stato, messa in vendita, cessione, detenzione e porto in luogo pubblico o aperto al pubblico di armi da guerra o tipo guerra o parti di esse, di esplosivi, di armi clandestine nonché di più armi comuni da sparo, escluse quelle previste dall'articolo 2, comma terzo, della legge 18 aprile 1975, n. 110;

6) delitti di cui agli articoli 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, comma 2, e 74 del Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni;

7) delitto di cui all'articolo [416](#) del codice penale nei casi in cui è obbligatorio l'arresto in flagranza; 7 bis) dei delitti previsti dagli articoli [600](#) [600bis](#), comma 1, [600ter](#), primo e secondo comma, [601](#), [602](#), [609bis](#) nelle ipotesi aggravate previste dall'articolo [609ter](#), [609quater](#), [609octies](#) del codice penale, nonché dei delitti previsti dall'art. 12, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni;

b) notizie di reato che rendono particolarmente complesse le investigazioni per la molteplicità di fatti tra loro collegati ovvero per l'elevato numero di persone sottoposte alle indagini o di persone offese;

c) indagini che richiedono il compimento di atti all'estero [[727](#)]; d) procedimenti in cui è indispensabile mantenere il collegamento tra più uffici del pubblico ministero a norma dell'articolo [371](#).

rendere effettivo il coordinamento fra indagini collegate. Si tratta a ben vedere di una norma che impone al procuratore generale l'espletamento di una *moral suasion* qualificata volta ad indurre gli interessati ad un coordinamento che evidentemente ha mostrato qualche problema di attuazione. Ne è prova la circostanza che l'art. 372 co. 1 bis cp.p. nella parte in cui sembra chiudere il cerchio di questo faticoso percorso attribuendo al procuratore generale il potere di avocazione delle indagini, allorché tali riunioni non siano andate a buon fine, ne limita l'applicazione solo ad alcune delle fattispecie previste dall'art. 407 co. 2 lett. a) e, per quello che interessa in questa sede, proprio ad alcune delle fattispecie in materia di terrorismo: 270-bis C.P. (*associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico*), 280 C.P. (*attentato per finalità terroristiche o di eversione*), 285 C.P. (*devastazione, saccheggio e strage*), 286 C.P. (*guerra civile*), 289-bis C.P. (*sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione*), 305 C.P. (*cospirazione politica mediante associazione*), 306 C.P. (*banda armata finalizzata alla commissione di uno dei delitti che precedono*).

L'attuale previsione, dunque, sembra inserirsi coerentemente, sotto il profilo sistematico, nel più generale potere di vigilanza che compete al Procuratore generale che, nella specifica e delicata materia dell'antiterrorismo, trova ulteriore legittimazione e conferma nelle norme richiamate, oltre che nel dovere di informazione che grava sulle Procure del distretto ai sensi dell'art. 118 bis co. 1 Disp. Att. Cpp., con riferimento alle notizie relative ai "*delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale...*" etc. di cui all'art. 407 cpp, comma 2, lett. "a", n. 4.

Conferma per altro verso tale assunto la considerazione che nessun margine di intervento, nemmeno in termini generali consultivi, è riservato al procuratore generale, nel caso in cui il coordinamento presenti criticità nei diversi rapporti tra il Procuratore distrettuale ed il PNA; anzi, a ben riflettere, il potere di coordinamento del procuratore nazionale delineato dall'art. 371 bis cpp rappresenta un ulteriore limite estrinseco alle potestà del procuratore generale. Da recuperarsi eventualmente, sotto altro versante nell'ambito del più generale potere di vigilanza del procuratore generale presso la Corte di Cassazione (presso cui è inserita la procura nazionale antimafia) e dei procuratori distrettuali¹³.

¹³ Del tutto peculiare invece il rapporto di collaborazione che si auspica possa concretizzarsi costantemente fra il Procuratore nazionale ed il procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, titolare quest'ultimo di autonomi poteri in materia di investigazioni preventive, nel settore delle intercettazioni e dei colloqui investigativi.

In effetti, già nel parere reso in data 18 marzo 2015, il Consiglio, nell'approvare la scelta legislativa di mantenere separati gli ambiti fra attività preventive ed attività di indagine anche all'atto della previsione del coordinamento nazionale del PNAA, sottolineava l'opportunità della previsione di un momento di contatto e di informazione, almeno in termini di scenari di riferimento, fra il sistema dell'*intelligence* e quello delle indagini. Questo necessario approfondimento non ha trovato risposte nell'articolato normativo del Decreto Legge né in sede di conversione. Appare infatti chiaro che le stesse finalità complessive dell'intervento normativo, volte al miglioramento dell'efficienza del contrasto al temibile e pericoloso fenomeno del terrorismo, impongano

Si tratta dunque di un compendio normativo che va maneggiato con cura in una doppia direzione, solo apparentemente antitetica e che invece, a ben guardare, rappresenta la corretta lente di osservazione di un delicato meccanismo nell'architettura dell'ordinamento: da un lato quella della precisa e puntuale interpretazione delle norme, che affidano al procuratore generale poteri circoscritti e proceduralizzati, da interpretarsi senza tentazioni estensive che apparirebbero una forzatura rispetto al sistema; dall'altro quella della prassi virtuosa dell'applicazione dell'art. 6 e dei poteri di impulso e di vigilanza che, ben lungi dall'utilizzare la spuntata arma del principio di autorità e di gerarchia, affida all'autorevolezza del lavoro di coordinamento organizzativo il metodo per puntare all'uniformità dell'azione penale nel rispetto dell'autonomia dell'ufficio del pubblico ministero di primo grado.

soluzioni capaci di evitare duplicazioni, sovrapposizioni e contrasti fra le attività di prevenzione e quelle di repressione giudiziaria. Per semplificare, occorre aggiungere al principio della separatezza quello della comunicazione, quantomeno in termini di scenari informativi, fra le due attività. Tanto più nel momento in cui il Legislatore sceglie la strada del coordinamento investigativo nazionale affidato al Procuratore nazionale antimafia (che diviene anche Antiterrorismo), e nella consapevolezza che, soprattutto in certe zone del Paese, attività di matrice terroristica ed attività in senso ampio di stampo mafioso possono trovare elementi di contatto e di sovrapposizione. In questa logica è certamente utile che si realizzi, a questo punto su base spontanea e nelle forme che si riterranno opportune, un momento di contatto informativo fra il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Roma ed il Procuratore nazionale sia in termini di scambio di informazioni e di analisi relative alla conoscenza generale del fenomeno terroristico, sia in reazione a specifiche attività di autorizzazione delle intercettazioni preventive o dei colloqui investigativi.