

OPINIONI A CONFRONTO

LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E IL COORDINAMENTO
DELLE INDAGINI DI MAFIA DOPO 20 ANNI: BILANCIO E PROSPETTIVE

NOTA INTRODUTTIVA DI GIOVANNI CANZIO

Il modello del coordinamento delle indagini di mafia, ideato e fortemente voluto da Giovanni Falcone, ha riguardato sia le forze di polizia, sia la magistratura inquirente, mediante l'istituzione prima della Direzione investigativa antimafia (DIA), ad opera del d.l. n. 345/91 conv. in l. n. 410/91, e poi delle Direzioni distrettuali antimafia (DDA) e della Direzione nazionale antimafia (D.N.A.), ad opera del d.l. n. 367/91 conv. in l. n. 8/92.

A distanza di circa venti anni da questa che, all'epoca, rappresentò un'innovazione radicale delle regole sulla titolarità delle attività investigative, perseguita con determinazione dal Ministero della giustizia (la cui Direzione degli affari penali era allora affidata a Falcone), nonostante il miope dissenso di una parte della Magistratura, occorre misurare i dati dell'esperienza e trarre un bilancio.

Abbiamo perciò ritenuto di rivolgere alcune domande, alla stregua delle rispettive esperienze culturali e professionali, a un magistrato della D.N.A., Filippo Spiezia, e a un avvocato, Salvatore Liotta.

Innanzitutto, erano giustificati e hanno trovato un riscontro empirico i timori di interferenza e controllo esterno delle iniziative dei singoli uffici del PM, suscitate dalla creazione delle D.D.A. e della D.N.A.?

All'accresciuta efficacia di una risposta giudiziaria non frammentata ai crimini di mafia, conseguente alla concertazione dei poteri di indagine, ha corrisposto anche una lettura dei fenomeni di criminalità organizzata nell'ottica della formazione di un sapere investigativo specializzato e unitario?

L'anomala collocazione ordinamentale della D.N.A. e del Procuratore nazionale antimafia (PNA), aventi rilievo autonomo ma nell'ambito della Procura Generale presso la Corte di Cassazione sotto la sorveglianza di quel PG, può costituire un ostacolo al pieno dispiegarsi delle attitudini e delle potenzialità dell'organismo?

Appare logica la perdurante sconnessione normativa fra l'elenco dei delitti di criminalità organizzata di cui all'art. 51, comma 3 *bis* richiamato dall'art. 371 *bis* c.p.p., per i quali è prevista l'attività di coordinamento del PNA, e il più ampio catalogo dei reati di competenza delle D.D.A. che, do-

po l'entrata in vigore della l. n. 48 del 2008, comprende i delitti di terrorismo, di prostituzione e pornografia minorile, i reati informatici e in tema di illecite intercettazioni?

Se e come funziona, in concreto, il flusso delle informazioni mediante l'inserimento degli atti delle D.D.A. nella banca dati, ai fini della completezza e tempestività delle investigazioni e dell'efficace esercizio da parte della D.N.A. delle funzioni di impulso e coordinamento, laddove sia necessario impartire specifiche direttive o dirimere contrasti?

Per altro verso, l'esigenza della cooperazione investigativa e giudiziaria fra le forze di polizia e le autorità giudiziarie dei vari Paesi è, da tempo, fortemente avvertita in campo internazionale, per rafforzare l'azione di contrasto del crimine organizzato transnazionale, ed è consacrata, a livello europeo, dall'istituzione fin dal 2002 di un organismo sovranazionale, l'*Eurojust*, recepito nell'ordinamento italiano con la l. n. 41 del 2005.

Ebbene, la tendenziale verticalizzazione di determinate attività in capo all'*Eurojust* riesce a coniugarsi con le dinamiche del tradizionale modello orizzontale del coordinamento investigativo?

In una più ampia prospettiva, possono coesistere il carattere sostanzialmente "amministrativo" delle attuali attribuzioni di *Eurojust* con la natura "giudiziaria" delle funzioni dello PNA (secondo C. cost., n. 136/2011), alla luce sia della Decisione 2009/426/GAI del 16 dicembre 2008 sia degli artt. 85 e 86 del Trattato di Lisbona – TFUE –, che hanno segnato un significativo salto di qualità circa le prerogative dell'organismo sovranazionale di coordinamento investigativo e giudiziario, anche in vista della costituzione dell'ufficio della Procura europea?

L'originario progetto di coordinamento investigativo va dunque allargando il suo spettro d'azione: dall'ambito più propriamente nazionale al più esteso e variegato panorama continentale. Ma, nella prospettiva dell'implementazione delle funzioni di impulso e coordinamento delle indagini, come potrebbe o dovrebbe essere disegnata l'architettura normativa della struttura delle relazioni tra i diversi protagonisti dello spazio giudiziario europeo?

E infine: come assicurare che l'accentramento dei poteri investigativi non comporti, in nome dell'indispensabile azione di contrasto nei confronti della criminalità organizzata transfrontaliera, anche una caduta o, quantomeno, un riposizionamento delle garanzie individuali?

Salvatore Liotta

A più di 20 anni dall'istituzione della Direzione Nazionale Antimafia e dalla concreta svolta che questa ha impresso al tema del coordinamento delle indagini di mafia, la nota introduttiva suscita riflessioni e suggerisce un percorso che, prima di giungere alla fase valutativa della situazione attuale e delle prospettive operative anche in chiave transnazionale, faccia tesoro dell'esperienza e memoria del contesto storico nel quale ebbe origine il modello organizzativo, oggi attuato.

Il concetto di coordinamento, pur presente già nel pensiero giuridico amministrativo italiano sin dagli anni 40, ha assunto una crescente rilevanza a partire dagli anni in cui, l'applicazione in concreto dei principi costituzionali dell'autonomia e del decentramento, contribuirono alla crescita, nel numero e nelle prerogative, di soggetti istituzionali dotati di propria competenza, funzionale e territoriale¹, tali da far sorgere la necessità di finalizzare ed ordinare le varie specifiche e distinte attività secondo un disegno unitario in vista di risultati di interesse comune².

Il coordinamento presuppone organi o soggetti che, non trovandosi in rapporto di superiorità gerarchica o di direzione, abbiano necessità di operare in vista della realizzazione di obiettivi comuni – nell'ambito di un disegno unitario – ed all'uopo abbisognino di disposizioni ed indicazioni idonee e funzionali allo scopo, le quali possono essere emanate o da un soggetto *intraneo* alla medesima articolata struttura o posto *ab externo*, che assuma comunque il ruolo del "coordinatore", figura solitamente presente in un siffatto modello organizzativo.

La funzione di coordinamento può essere egualmente realizzata mediante un'intesa "volontaria" degli stessi organi preposti alle attività da finalizzare oppure attraverso la costituzione di organi collegiali che vedano rappresentati esponenti di ciascuna delle entità da coordinare³.

Tratto comune a ciascuna delle scelte è la tendenza al "miglioramento del prodotto" cioè all'azione istituzionale e finisce sempre per incidere nelle relazioni giuridiche tra uffici con azione a rilevanza esterna.

In realtà, se nel linguaggio amministrativo era, da tempo, divenuto consue-

¹ Significativo BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957.

² In questo senso valido, anche se risalente, il concetto espresso da SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982.

³ Sempre SANDULLI, *op. cit.*

to l'uso del concetto di coordinamento, e dei correlati termini "direttive" e "impulso", tali strumenti e vocaboli apparivano estranei, almeno fino a qualche anno fa, al linguaggio dell'ordinamento giudiziario; in effetti il "coordinamento" risultava maggiormente congeniale ad un contesto e ad una logica di sostanziale sovraordinazione o "coordinamento verticistico", elementi ostici e difficili da accostare ai "codici" della organizzazione giudiziaria, area semantica ove vigevano con maggior efficacia logiche di "cooperazione" o "coordinamento orizzontale"⁴.

In origine, infatti, prima cioè che si affrontasse con maggiore diffusione e rilevanza il tema del coordinamento tra uffici giudiziari titolari delle indagini, si fece pressante la necessità di coordinare le attività dei distinti e plurali organismi di polizia in vista di un comune e più efficace risultato, soprattutto nei confronti dell'incedere dell'offesa portata dalla criminalità organizzata ai valori fondanti la comunità dei cittadini.

Già dalla seconda metà del secolo scorso, il coordinamento tra le forze di polizia era tema posto "dinanzi alla preoccupata attenzione di studiosi, di esperti del settore e del più qualificato livello politico-istituzionale, nonché della stessa pubblica opinione"⁵.

Di fronte, infatti, alla contemporanea presenza di una pluralità di organismi cui erano, e lo sono ancora, affidati compiti e funzioni di polizia, anche con identica ripartizione territoriale, si assisteva ad una esponenziale crescita del potere d'azione e d'offesa della criminalità organizzata, capace di acquisire, accumulare ed utilizzare una mole sempre più imponente di risorse finanziarie.

Un potere economico che, coniugato allo spregiudicato potere d'intimidazione prodotto dall'uso della violenza, aveva palesemente iniziato a diffondersi in tutti i gangli della vita pubblica locale e nazionale, estendendosi con facilità e capacità operativa anche oltre i singoli confini regionali e statali.

Di fronte alle manifestazioni sempre più eclatante di tale potere illecito, con la sempre più evidente capacità di permeare e condizionare gli ambiti economico-imprenditoriale⁶ e politico-istituzionale, cresceva nell'opinione pubblica e tra gli stessi operatori di polizia, alimentata da una vera e propria campagna

⁴ Così TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, 2008, p. 564.

⁵ Così LA MONICA - MAZZA - MARINI - RIONDATO in *Manuale del diritto di Polizia*, Milano, 1993, p. 583.

⁶ Cfr. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Bologna, 1983, studio organico sull'evoluzione del fenomeno mafioso, dal suo apporto strumentale alle ragioni ed agli interessi di ceti economicamente forti a soggetto dominante in quei medesimi ambiti.

di stampa, forte e sentita l'esigenza della comune direzione delle attività d'indagine: era diffusa l'opinione che la mancanza di coordinamento dell'attività d'investigazione dei vari organi di polizia costituisse *vulnus* palese dell'efficacia della risposta statale all'offesa proveniente dalla criminalità organizzata, come prima lo era stato per il terrorismo.

Sconnesso e scoordinato appariva, infatti, lo schieramento di più forze di polizia, tutte egualmente concorrenti nell'attività di prevenzione e repressione del crimine⁷, spesso soccombenti di fronte al potere dei gruppi criminali organizzati, forti di potere economico e "militare" ed agilità di manovra, è utile ribadire, anche oltre i confini nazionali.

Per questi motivi, prima ancora del sorgere della necessità di coordinare le stesse attività d'indagine proprie dell'autorità giudiziaria, centrale fu il dibattito e la conseguente produzione legislativa, sul tema del coordinamento delle varie attività di forze di polizia, spesso confliggenti e reciprocamente limitanti in vista del conseguimento del comune risultato.

L'esigenza nasceva dalla palese duplicazione e sovrapposizione di sforzi investigativi che rendevano sterili gli apporti⁸ delle singole unità operative delle forze dell'ordine e, per questo, sin dal 1981, nella legge n. 121 del 1° aprile 1981, si attribuì al Ministero dell'Interno l'alto coordinamento dei compiti e delle attività delle forze di polizia mediante l'istituzione dell'apposito Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, che vedeva, sotto la presidenza del Ministro, la presenza di un sottosegretario di stato unitamente al capo della Polizia ed ai comandanti generali dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza mentre, a livello periferico, omologa responsabilità veniva assegnata al Prefetto.

All'art. 21 della stessa legge, veniva data facoltà al Ministro dell'Interno di esercitare le sue funzioni di collegamento mediante il potere d'impartire direttive ed emanare provvedimenti per stabilire collegamenti tra le sale operative delle varie forze di polizia.

Veniva così in rilievo, nella legge di riforma dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, un modello "cauto" di coordinamento, attuato mediante l'istituzione di momenti collegiali quale evidente sintomo del limite rappre-

⁷ Già nel 1993 di forze di polizia se ne contavano sei, anche se alcune senza alcun potere d'intervento o indagine nell'ambito della criminalità organizzata.

⁸ Icastico il commento di LA MONICA - MAZZA - MARINI - RIONDATO, *op. cit.*, p. 594: "*L'esperienza quotidiana fa assistere, oltre al ripetersi di tradizionali forme di romantica e talora squallida, talora pernicioso rivalità, anche ad una non più soltanto episodica competizione caotica tra le forze di polizia con ruvidi e rovinosi scossoni alla loro stabilità, credibilità e funzionalità*".

sentato dall'autonomia, anche organizzativa, delle singole forze di polizia; in quel tempo, più che alla piena realizzazione del risultato, si tendeva a favorire quantomeno la crescita di una "cultura" del coordinamento, con la progettazione di modelli organizzativi e la previsione di organismi, per lo più collegiali, capaci di fornire direttive utili a tal fine.

Peraltro, nella stessa ottica del coordinamento, questa volta sia dell'attività giudiziaria oltre che delle forze di polizia, si era già mosso l'art. 4 del d.l. 21 marzo 1978, n. 59 convertito con modificazioni in l. 18 maggio 1978, n. 191, che aveva aggiunto al previgente codice di rito sia l'art. 165 *ter* c.p.p. che il precedente art. 165 *bis* c.p.p.

L'art. 165 *ter* c.p.p. (codice Rocco) attribuiva al Ministero dell'Interno, direttamente o per mezzo di ufficiali di polizia giudiziaria appositamente delegati, la facoltà di chiedere all'autorità giudiziaria competente copie di atti processuali e informazioni scritte sul loro contenuto, ritenute indispensabili per la prevenzione di particolari delitti ai quali si aggiungerà, dopo l'entrata in vigore della l. 13 settembre 1982, n. 646, quello previsto dall'art. 416 *bis* c.p.

Tale norma sarà poi sostanzialmente trasfusa nell'art. 118 del "nuovo" codice di procedura penale.

L'art. 165 *bis* c.p.p. 1930, dal canto suo, attribuiva il potere, alle autorità giudiziarie quali giudice istruttore, il pretore e il pubblico ministero⁹, e per i soli procedimenti in corso di istruzione, di ottenere dalla competente autorità giudiziaria, anche in deroga al divieto stabilito dall'art. 307 di quel codice di rito, copie di atti relativi ad altri procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto: storicamente, fu proprio questa norma che consentì il ricorso, nei primi anni '80, alle c.d. maxi indagini anche sul versante dei reati legati al fenomeno mafioso¹⁰.

Degna d'attenzione ai fini di quanto qui dibattuto era la previsione, nell'ambito dell'art. 165 *ter* c.p.p. 1930, della necessità di una richiesta effettuata dall'autorità amministrativa a quella giudiziaria e dalla possibilità per quest'ultima, se valutato non derogabile il segreto *ex* art. 307 di quel codice di rito, di rigettare l'istanza.

Diversamente, la previsione di un eventuale rigetto della richiesta d'informazioni non era previsto dall'art. 165 *bis* c.p.p. 1930 allorquando, cioè, ad

⁹ Autorità giudiziarie che in quel codice di rito avevano il compito di istruire i procedimenti prima di giungere al dibattimento.

¹⁰ In questo senso cfr. FERRAJOLI, *Il coordinamento delle indagini nei procedimenti per delitti di criminalità organizzata*, in *Mafia e Criminalità organizzata*, a cura di Corso, Insolera, Stortoni, Torino, 1995, p. 432.

avanzare istanza fosse stata l'autorità giudiziaria, responsabile dell'istruzione di un procedimento penale.

La differenza appare indubbiamente fondata sulla diversa natura dei soggetti richiedenti, appartenenti alla pubblica amministrazione nell'ipotesi dell'art. 165 *ter* c.p.p. 1930, organi giudiziari quelli dell'art. 165 *bis* stesso codice di rito.

La continua *escalation* della criminalità organizzata ha sempre più reso indispensabili interventi legislativi, anche al fine di individuare strutture nazionali di coordinamento: sono "figli" di quel tempo e di quell'esigenza sia il d.l. 29 ottobre 1991, convertito in l. 30 dicembre 1991, n. 410, con il quale s'istituivano il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata e la Direzione Investigativa Antimafia (DIA), sia il d.l. 20 novembre 1991, n. 367, convertito con modifiche in l. 20 gennaio 1992, n. 8, istitutivo delle Direzioni Distrettuali Antimafia e della Direzione Nazionale Antimafia.

La D.I.A., nuovo organismo chiamato ad operare in un contesto culturale ancora refrattario al concetto operativo di coordinamento, stentò ad entrare effettivamente in funzione sul piano concreto¹¹ ma era stato pensato, comunque, con il preciso obiettivo non di far ricorso ad una struttura da sovrapporre a quelle già esistenti bensì con il compito di fornire supporti investigativi per una maggiore efficacia dell'attività svolta dagli organi giudiziari cui era collegato funzionalmente¹².

Per questi motivi, proprio per evitare che potesse acquisire caratteri di "separatezza" o preludere alla creazione di una quarta forza di polizia anticrimine, essa venne collocata nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, istituzionalmente preposto all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza.

L'art. 3, comma 1, l. n. 410/91 ha attribuito alla DIA compiti d'investigazione preventiva, con competenze nell'intero settore della criminalità organizzata, e di investigazione giudiziaria limitatamente ai soli delitti di tipo mafioso.

Nel testo delle legge istitutiva si legge che i compiti affidati a quella Direzione hanno, come scopo, quello di assicurare lo svolgimento delle attività d'investigazione in forma coordinata, collegandola in via funzionale con la struttura della D. N.A.

La coeva approvazione della legge di conversione n. 8/1992 del d.l.

¹¹ Organismo che sarebbe "sorto da un dibattito politico alimentato dalle pressioni, interferenze ed insistenze dell'alta direzione e degli alti comandi delle forze di polizia che la costituiscono" rappresentante un "esile compromesso..."; così LA MONICA - MAZZA - MARINI - RIONDATO, *op. cit.*, p. 602.

¹² Cfr. FERRAJOLI, *op. cit.*, p. 447.

n. 367/91, istitutiva appunto delle Direzioni Distrettuali Antimafia e della Direzione Nazionale Antimafia, rendeva esplicito come i “nuovi” organismi di coordinamento, delle forze di polizia la prima e degli uffici del Pubblico Ministero le seconde, rappresentassero l’uno il *pendant* degli altri, con riferimento alla coordinanda azione degli uffici del pubblico ministero.

Realizzare in concreto il coordinamento delle attività di polizia non poteva, infatti, non tradursi nella necessità d’interventi anche – e diremmo soprattutto – sul potere di direzione delle indagini.

Nella necessità di assicurare con legge meccanismi di coordinamento per un più efficace e sinergico funzionamento degli uffici del pubblico ministero, si avverte fortemente l’originalità dell’intuizione, prima, e dello sforzo di tradurre in legge e prassi, dopo, che caratterizzarono il pensiero e l’operato di Giovanni Falcone.

Se, infatti, in principio l’esigenza maggiormente avvertita era il coordinamento dell’attività investigativa delle varie forze di polizia, una prospettiva “leggermente” più lungimirante, con l’entrata in vigore del codice di procedura penale del 1988, portò ad attribuire crescente rilevanza ed attenzione al rapporto tra polizia e Pubblico Ministero, oramai unico dominus delle indagini preliminari.

Falcone, dopo l’esperienza del pool dell’Ufficio Istruzione di Palermo, aveva percepito chiaramente come concretamente sussistesse il “*il rischio di duplicazione d’indagini sugli stessi fatti ad opera di autorità giudiziarie diverse*” e che – anche per evitare la formazione di giudicati contraddittori – evidenziava la necessità “*di un coordinamento efficace tra gli uffici, per poter effettuare le indagini complesse, al di là dell’insufficiente coordinamento spontaneo previsto dal codice* – riferito alla vecchia formulazione dell’art. 371 c.p.p. – *con una precisa disciplina circa il funzionamento di gruppi di lavoro all’interno degli uffici e la predisposizione di rimedi specifici volti alla risoluzione di contrasti fra i magistrati inquirenti relativamente alle tecniche investigative da adottare e* – conseguentemente – *sui concreti provvedimenti da prendere*”, non evitando di rimarcare a chiare lettere che “*in tanto ci sarà coordinamento tra i diversi uffici del pubblico ministero, in quanto tutti gli uffici interessati avranno la sensibilità e la professionalità necessarie per rendersi conto della indispensabilità del coordinamento e avranno sufficiente umiltà per accantonare deprecabili personalismi*”; prospettiva, questa, suggerita dalla paventata più che concreta possibilità che “*...il prevedere che il coordinamento debba operare su base consensuale e debba risultare dall’autonoma decisione di ciascun pubblico ministero competente si risolverà nell’assoluta aleatorietà del coordinamento stesso e favorirà l’accentua-*

zione dei personalismi tra i vari titolari delle inchieste che possono essere affrontate solo in una visione globale ed unitaria...¹³.

Falcone poneva quindi alcuni temi chiave: a) la probabilità che eventuali duplicazione d'indagini potessero condurre a contraddittori giudicati, oltre che produrre spreco di risorse, umane e finanziarie; b) la necessità di una maggiore efficacia operativa derivante dal collegamento, anzi dal coordinamento, dell'operato dei vari uffici del pubblico ministero; c) la sfiducia nella possibilità del coordinamento spontaneo, affidato cioè esclusivamente alla sensibilità dei titolari delle indagini; d) la correlata necessità di prevedere rimedi alla risoluzione di conflitti tra uffici territorialmente competenti; e) l'utilità del lavoro in gruppo.

In questo senso, la istituzione delle Direzioni Distrettuali Antimafia e della Direzione Nazionale Antimafia, ha certamente fornito solide risposte ad alcuni dei problemi originariamente sollevati da Falcone. Soprattutto in relazione alla necessità di contrapporre all'azione della criminalità organizzata e di stampo mafioso un efficace coordinamento delle indagini di mafia a livello locale, determinando un ambito più esteso di competenza, rispetto a quello originario delle singole procure territoriali.

L'art. 5 d.l. n. 367/1991, convertito in l. n. 8/1992, ha introdotto nelle disposizioni dell'ordinamento giudiziario (r.d. 30 gennaio 1941, n. 12) l'art. 70 *bis* che stabilisce, per la trattazione dei reati indicati dall'art. 51, comma 3 *bis* c.p.p., l'obbligo per il Procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'Appello di costituire una Direzione Distrettuale Antimafia, designandone, sentito il Procuratore Nazionale Antimafia, magistrati prescelti sulla base di specifiche attitudini ed esperienze professionali.

Le Direzioni Distrettuali Antimafia rappresentano, quindi, il primo livello, nell'ambito geografico locale, di uffici specializzati del pubblico ministero, caratterizzati dall'esercizio delle funzioni nei procedimenti riguardanti i reati elencati nell'art. 51, comma 3 *bis* c.p.p., e costituite nell'ambito territoriale delle Procure della Repubblica presso i tribunali aventi sede nei capoluoghi delle Corti d'Appello e alla loro peculiarità territoriale fa da contraltare, ad un secondo livello e su base nazionale, la Direzione Nazionale Antimafia, istituita nell'ambito della Procura Generale presso la Corte di Cassazione¹⁴.

D'altra parte, già la dimensione distrettuale era stata individuata dall'art.

¹³ FALCONE, *Lotta alla criminalità organizzata e nuovo modello processuale*, in *Ind. pen.*, 1989, p. 248 ss. riportato da FERRAJOLI, *op. cit.*, p. 436.

¹⁴ In questo senso, FERRAJOLI, *op. cit.*, p. 474.

9 D.Lgs. 14 gennaio 1991, n. 12 che aveva introdotto nell'ordinamento l'art. 118 *bis* disp. att. C.p.p.: norma con la quale si affidava ai Procuratori generali presso la Corte d'Appello il compito di promuovere il coordinamento delle indagini relative ai delitti più gravi prevedendosi, all'uopo, un obbligo d'informativa dei procuratori della Repubblica circa l'apertura d'indagini per i delitti di cui all'art. 407 cpv. lett.a) c.p.p.¹⁵.

L'obbligo di cui si è detto sopra non rappresentava ancora, però, il "correttivo" alla tendenza a privilegiare il coordinamento spontaneo tra uffici del pubblico ministero e a cui faceva espresso cenno, in termini problematici, Falcone nel 1989; ma nello stesso anno, 1991, si registrò una decisa inversione di tendenza, con la previsione di rimedi autoritativi all'inefficacia del coordinamento spontaneo. Con l'introduzione del comma 1 *bis* dell'art. 372 c.p.p.¹⁶, infatti, si assegnava al procuratore generale presso la Corte di Appello il potere di disporre, con decreto motivato, l'avocazione delle indagini relative ai delitti previsti dall'art. 407 comma 2 lett.a) c.p.p. nonché per quelli commessi avvalendosi dalle condizioni previste dall'art. 416 *bis* c.p., nell'ipotesi di indagini collegate per le quali non risultasse effettivo il coordinamento previsto dall'art. 371 comma 1 c.p.p. o fossero rimaste senza esito le riunioni per il coordinamento disposte o promosse dal PG presso la Corte territoriale anche d'intesa con altri procuratori generali interessati¹⁷.

Il processo legislativo continuò, sino a giungere, infine, alla più radicale scelta di concentrare la titolarità delle indagini in materia di criminalità mafiosa in capo soltanto a taluni uffici, le D.D.A. appunto.

La scelta distrettuale, oltre che funzionale ad una migliore e più razionale dislocazione territoriale, fu motivata dall'esigenza di creare realtà organiche stabilmente costituite in forma di *pool* investigativi, dinamici ed efficienti, per la trattazione di procedimenti, quali quelli di criminalità mafiosa, che richiedevano professionalità specifiche e che, tendenzialmente, sconsigliavano l'assegnazione a gruppi solo occasionalmente formati¹⁸.

Tra i criteri da utilizzare per valutare le professionalità richieste ai fini del

¹⁵ Cfr. MELILLO, *Procedimenti connessi e coordinamento delle indagini in materia di delitti di criminalità organizzata*, in *Cass. pen.*, 1999, p. 2416.

¹⁶ Attraverso l'art. 3 d.l. n. 292/91 convertito nella l. 8 novembre 1991, n. 356.

¹⁷ L'art. 8 l. n. 8/1992 modificò tale norma, limitando il potere d'avocazione a un diverso elenco di reati non caratterizzati dalla tipologia mafiosa, da quella legge attribuito alla istituita Direzione Nazionale Antimafia.

¹⁸ Cfr. D'AMBROSIO, *I pubblici ministeri antimafia: prime considerazioni sul d.l. 367/91*, in *Doc. giust.*, 1991, n. 12, p. 29.

“reclutamento” nelle nuove realtà specializzate spiccavano adesso, ben delineate nella normazione di tipo secondario che definiva le concrete modalità di applicazione della legge¹⁹, l’individuazione delle “specifiche attitudini” desunte, tra le altre, dalla capacità dimostrata di direzione della polizia giudiziaria oltre a quella di saper operare in gruppi di lavoro, dalla proficua partecipazione ai corsi “Giovanni Falcone” (a partire dal 1 gennaio 1994) sulle tecniche di indagine, dalla competenza mostrata in ordine alla gestione informatizzata di dati processuali²⁰.

Viene fuori un nuovo modello di magistrato, specificamente preparato, maggiormente rispondente ad un profilo d’innovazione della figura e delle funzioni da svolgere, dotato di competenze nell’utilizzo delle nuove tecniche d’indagine e gestione dei dati e, soprattutto, disponibile al lavoro in gruppo.

L’esperienza del *pool* antimafia cioè di un gruppo di magistrati esclusivamente “destinati” a quel particolare tipo di reati, che pure era stata oggetto di critiche anche – se non soprattutto – nell’ambito della magistratura, veniva, così, sostanzialmente codificata e valorizzata come elemento di valutazione per la destinazione al nuovo ufficio.

V’è da dire che il modello del *pool* era già stato “volontariamente” adottato in alcune realtà territoriali le quali, pertanto, nessun problema ebbero nell’adeguare la loro attività operativa²¹ alle nuove figure ed ai nuovi uffici ma è altrettanto vero che in altre zone del paese la creazione di tali Direzioni Distrettuali venne avvertita come un giudizio negativo sul precedente operato delle locali Procure²² e, comunque, come l’introduzione di una sorta di gerarchia funzionale tra uffici, fino a quel momento, aventi pari competenza e rilievo.

Sussisteva al tempo, invero, “*un’avversione diffusa per la costruzione verticistica dell’ufficio requirente e, all’inverso, la tendenza a privilegiare la diffusività*”

¹⁹ Il CSM, con Circolare prot. n. P-93-02596, approvata dal *plenum* nella seduta del 13 febbraio 1993 e relativa proprio all’art. 70 *bis* ord. giud., ha indicato, per la formazione delle D.D.A., i criteri di professionalità da valutare per la scelta dei magistrati da includere.

²⁰ Dettagliata indicazione dei criteri dettati dalla Circolare sopra indicata si rinviene in FERRAJOLI, *op. cit.*, p. 471 ss.

²¹ FERRAJOLI, *op. cit.*, p. 477 sottolinea l’entusiasmo manifestato riguardo l’istituzione delle procure distrettuali antimafia dal Procuratore Generale presso la Corte d’Appello di Milano nella relazione per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 1993.

²² Si veda sul punto “*La formazione della prova nei processi di criminalità organizzata*”, Relazione della commissione parlamentare antimafia 1991 a firma dell’on. Violante su *Cass. pen.*, 1992, p. 482. Emblematica è la citazione di un rilievo avanzato da un senatore riguardo alla previsione dell’istituzione della Procura distrettuale che, secondo l’esponente politico, avrebbe privato delle specifiche competenze procure della Repubblica “*che hanno dimostrato grandi capacità professionali, come quella di Palmi*”.

*del potere d'indagine*²³, in questo senso, il nuovo codice di procedura penale del 1988 si caratterizzò *ab initio*, da un lato, con l'esigenza di limitare gli effetti della connessione, fonte dei processi cumulativi di quegli anni (i maxi processi)²⁴, dall'altro, con la precisa volontà di porre argine e freno "*all'esaltazione mistica di pubblici ministeri e giudici istruttori (...) una sorta di tentativo di anticipazione sperimentale di giudizio universale*"²⁵ non valutando che essi erano (anche) il riflesso operativo di realtà criminali ben presenti nella dinamica e nel tessuto sociale.

In particolare soprattutto la nascita della Direzione Nazionale Antimafia, composta da magistrati con competenze in qualche modo sovra ordinate, fu accompagnata dal sorgere di accese polemiche che palesavano un alone di diffidenza e di marcata convinta non accettazione del nuovo organo tra i magistrati del Pubblico Ministero: prima obiezione rivolta alla figura del Procuratore nazionale era quella di essere caratterizzata da una potenzialità verticistica che avrebbe comportato una riduzione della indipendenza della magistratura inquirente²⁶.

In realtà, può serenamente sostenersi che l'humus da cui prendeva vita questo tipo di critica derivasse, soprattutto, dalla personalità e dal profilo autorevole dei nomi dei magistrati che, in quel primo tempo, vennero accostati al ruolo da ricoprire, *in primis* lo stesso Falcone.

In particolare, all'interno di ampi settori della magistratura organizzata, si riteneva che questo nuovo soggetto andasse ad incidere sugli assetti ordinali della magistratura stessa, e quindi anche sui profili di legittimità costituzionale.

Tali timori e resistenze erano i sintomi evidenti di "*pregiudizi ideologici (...) e della difficoltà di accettare e praticare compiutamente la nuova cultura della "socializzazione del sapere"*" e del coordinamento effettivo dell'attività d'indagine²⁷ da realizzare su tutto il territorio nazionale.

Polemiche e resistenze fecero sì che le norme varate dal legislatore nazionale fossero emendate da ogni forma di superiorità gerarchica, evitando di dare poteri di indagine al procuratore nazionale antimafia e limitando, la sovra

²³ D'AMBROSIO, *op. cit.*, p. 19.

²⁴ Anche perché quell'esperienza era stata foriera di pregiudizi per la valutazione delle singole posizioni degli imputati, soprattutto per quelli di minore rilevanza nell'economia dell'indagine.

²⁵ Sono termini adoperati da G. MELILLO, *op. cit.*, p. 2415.

²⁶ In questo senso MARITATI, *Coordinamento delle indagini nei procedimenti per delitti di criminalità organizzata. Il ruolo della D.N.A.* in *Quaderni del C.S.M., I delitti di criminalità organizzata*, II, n. 99, 1998, p. 23 e ss.

²⁷ Così MARITATI, *op. cit.*

ordinazione, alla conoscenza, al coordinamento ed all'impulso delle indagini (art. 371 *bis* c.p.p.) per i reati di criminalità mafiosa tassativamente elencati nell'art. 51 comma 3 bis c.p.p.

Anche se, va sottolineato, con l'art. 371 *bis*, comma 2, lett. h, c.p.p.) venne assegnato al Procuratore Nazionale Antimafia la possibilità di disporre, con decreto motivato reclamabile avanti al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, l'avocazione delle indagini preliminari con attribuzione delle stesse ad un magistrato della stessa D.N.A. e ciò nelle ipotesi di inefficacia delle riunioni indette per il coordinamento delle stesse, nonché d'inerzia perdurante ed ingiustificata nell'attività d'indagine dell'ufficio precedentemente assegnatario o di violazione dei doveri disciplinati dall'art. 371 ai fini del coordinamento delle indagini.

Per la verità solo in quest'ultima e limitata ipotesi la nuova figura del pubblico ministero può essere considerata quale organo di gestione diretta delle indagini ma ciò, per il legislatore, non doveva essere letto come un vulnus all'indipendenza della magistratura inquirente perché, secondo la relazione al disegno di legge di conversione del d.l. n. 367/91, "*l'avocazione delle stesse (indagini)... è istituto tipico del processo che sottende situazioni altrettanto tipizzate, di inerzia nelle conduzioni della attività investigativa*"²⁸.

Ed in concreto, a distanza di due decenni d'attività, può dirsi che l'azione della procura nazionale antimafia si sia mossa più nell'ambito di un coordinamento di tipo orizzontale più che verticistico, non risultando esser mai stato esercitato il potere di avocazione, raramente quello d'impartire direttive alle procure distrettuali, risultando diffuso, invece, e quasi quotidiano il ricorso a riunioni ed incontri per il coordinamento²⁹.

Eppure, con il d.l. n. 367/1991, convertito nella l. n. 8/1992, si tendeva a superare la diffidenza verso forme di coordinamento delle indagini tra i vari uffici del pubblico ministero, con l'istituzione, appunto, delle direzioni distrettuali antimafia sul territorio, e della direzione nazionale antimafia a livello centrale e con la previsione di un potere di direttiva in capo al procuratore nazionale e di coordinamento ed impulso anche al procuratore distrettuale, con la correlata previsione di poteri autoritativi in capo ai procuratori generali ed al Procuratore Nazionale Antimafia.

A ciò si aggiunga la novità dell'introduzione di un articolato sistema di ri-

²⁸ Così *Relazione al disegno di legge n. 3066/S di conversione in legge del decreto legge 20 novembre 1991 n. 367* in *Documenti Giustizia*, 1991, c. 161 s., dove è evidente l'intenzione di confutare, con tutta la chiarezza possibile, le censure mosse alla modifica ordinamentale.

²⁹ TURONE, *op. cit.*, p. 575 s.

soluzione dei conflitti tra uffici del pubblico ministero, con la previsione, nei “nuovi” artt. 54 *bis* e *ter* c.p.p., di un potere di risoluzione dei conflitti affidato al procuratore generale presso la Corte d’Appello ed al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, a seconda dei diversi ambiti territoriali relativi alla collocazione territoriale degli uffici del pubblico ministero interessati, se cioè ricompresi nel medesimo ambito distrettuale o coinvolgenti diversi distretti.

La maggiore incidenza dei poteri di coordinamento si esplicitava in stretta relazione alla mutata e più estesa rilevanza della disciplina della connessione tra reati in rapporto al collegamento d’indagine, quale unico antidoto alla dispersione ed alla polverizzazione delle conoscenze ed insieme alla possibile conflittualità processuale derivante da concorrenti rivendicazioni della titolarità delle indagini.

È innegabile che, a seguito dell’impulso dato all’istituto del coordinamento delle indagini, si sia diffusa una diversa cultura del collegamento tra uffici – in precedenza condizionata dalle volontà individuali – fondata sulla circolazione delle notizie e su una comunanza di prassi e metodi di lavoro che ha influito, e non poco, anche sulla cultura e sulla prassi professionale degli altri soggetti del procedimento e del processo, cioè i giudici e la classe forense.

Ed è proprio ponendosi nelle diverse ottiche professionali che, infatti, è possibile dare risposta ai quesiti posti con la nota introduttiva.

a) Un’analisi sul piano empirico, finalizzata a valutare oggi se giustificati o meno fossero i timori nutriti sui pericoli di controllo ed interferenza esterna delle nuove strutture sull’attività delle procure territoriali³⁰, può serenamente essere compiuta.

Dalla loro istituzione, le D.D.A., che certamente costituiscono l’ufficio maggiormente “sollecitato” in molte aree del paese, hanno assunto, al di là della mera osservanza del dettato normativo, un ruolo di riferimento concreto ed assolutamente inderogabile, a livello territoriale, per lo svolgersi delle indagini per i reati di cui all’art. 51 c.p.p.

Non può negarsi che, nei primi anni di vigenza delle norme, problemi di coordinamento tra le diverse procure ordinarie e quella distrettuale sono sorti anche, se non soprattutto, per la difficoltà in molti casi di rilevare *prima facie* “le ipotesi di mafiosità” del delitto accertato, e ciò sino a quando le prime indagini non consentivano di definire meglio le caratteristiche della fattispecie. Nelle more, la lettura degli indizi di riconoscimento della condotta potevano

³⁰ Cioè situate presso i Tribunali non di capoluogo di Corte d’Appello.

portare a diverse, e contrapposte, vedute sulla caratterizzazione dell'illecito, tali da avere spesso determinato l'intervento di coordinamento dei procuratori generali presso le Corti d'appello, attraverso lo strumento delle riunioni *ex art.* 118 *bis* disp. att. c.p.p., oppure giungendo alla risoluzione dei contrasti, sollevati formalmente, con gli strumenti procedurali previsti dagli artt. 54 e ss. c.p.p.³¹.

La consolidata, e ormai risalente, giurisprudenza di legittimità, nell'ipotesi di conflitto tra procura distrettuale e procura ordinaria sulla natura mafiosa o meno dei reati oggetto delle investigazioni, ha all'uopo introdotto il principio per cui, nella fase iniziale delle indagini preliminari – in cui sussistono ipotesi di lavoro da verificare non sempre sorrette da elementi univoci o chiari – non possono essere adottati criteri restrittivi per determinare la competenza del procuratore distrettuale, attesa la precipua finalità di coordinamento di questa figura per i fatti di mafia le cui indagini “presuppongono e comportano una più completa ed approfondita conoscenza del fenomeno mafioso”³².

Allo stesso modo l'azione di coordinamento prodotta dall'attività della D.N.A., in uno al lavoro di collegamento investigativo della D.I.A., ha consentito lo sviluppo di una risposta al fenomeno mafioso fondata sull'acquisizione, ed elaborazione, di una maggiore quantità di informazioni e notizie che ha consentito una “radiografia” del fenomeno su basi territoriali più estese e “collegate”³³, determinando vaste operazioni investigative di contrasto con esiti processuali conseguenti.

L'individuazione di magistrati con maggiore esperienza e, quindi, di maggiore “personalità”, per la costituzione di queste sezioni dell'ufficio del pubblico ministero ha consentito l'adozione di una prassi organizzativa, partita negli uffici di maggiore consistenza per poi estendersi a tutti gli altri, fondata sulla creazione di aree di ulteriore “specializzazione” locale – le c.d. “aree geocriminali” – all'interno delle singole D.D.A.

In ragione di tale scelta, la titolarità delle indagini relative ai reati commessi da singoli gruppi o ben determinate “famiglie” mafiose dislocate in specifiche porzioni del territorio, viene solitamente attribuita non ad un unico sostituto ma a un gruppo di lavoro, composto da due o tre magistrati, conseguendo così il risultato di poter condividere una maggiore conoscenza “storica” del feno-

³¹ Cfr. TURONE, *op. cit.* p. 558 e s.

³² Cass., 8 maggio 1993 (ud. 15 marzo 1993), conflitto tra GIP Barcellona P.G./GIP Messina, inedita, riportata testualmente da TURONE, *op. cit.*, p. 559.

³³ Sulla “colonizzazione” delle ragioni del Nord Italia da parte delle organizzazioni mafiose Cfr. D.I.A. Relazione I semestre 2011.

meno, ulteriormente specificata per gruppi o clan che operano sul territorio; va aggiunto che l'attribuzione della titolarità dell'indagine al piccolo "pool", piuttosto che ad un solo sostituto, impedisce di rendere facilmente individuabile un singolo magistrato come "unico" soggetto responsabile delle indagini.

Innegabili, in tale scelta, le migliori possibilità di effettivo e concreto coordinamento delle indagini e la garanzia che l'eventuale trasferimento ad altra sede di uno dei magistrati assegnatari non cagioni lo stallo delle indagini.

Nata come soluzione empirica, adottata dai singoli uffici, questo modello d'organizzazione è stata successivamente "codificata" da circolari organizzative del CSM, a riprova di come le *best practices*, cioè la positiva sperimentazione di innovazioni organizzative e di miglioramento della qualità dei servizi, assurgano poi a regole generali positivamente statuite.

L'istituzione delle Direzioni Distrettuali Antimafia, inoltre, sia in ordine alla dimensione plurale della composizione, sia in relazione alla richiesta anzianità di servizio e alle altre esperienze maturate, valutate come criteri di scelta, ha fatto – *rectius*, dovrebbe aver fatto – sì che i rapporti con gli organi investigativi, DIA e comandi specializzati delle forze dell'ordine, appaiano effettivamente fondati su un paritetico serrato confronto, ciascuno secondo i propri ruoli, tale da determinare un effettivo contributo alla "formazione di un sapere investigativo ed unitario".

La convergenza in un unico centro delle informazioni relative alla criminalità organizzata ed affidate ad unico ufficio titolare delle indagini, a sua volta posto in rapporto di coordinamento con un organismo giudiziario a base nazionale, cui è funzionalmente collegata la Direzione Investigativa Antimafia, ha indubbiamente contribuito a porre le basi per un comune e condiviso sapere investigativo specializzato, reso unitario dalla collocazione ordinamentale delle D.D.A. in rapporto alla D.N.A.

Sulla base di questa esperienza, quindi, è possibile affermare³⁴ come sia stata sempre più caratterizzata da progressiva effettività la funzione di direzione delle indagini in capo alla Direzione Distrettuale, grazie anche alla capacità di coordinamento della D.N.A.: la concentrazione delle informazioni, e la conseguente coordinata valutazione, ha infatti consentito anche – se non soprattutto – di rendere concreto la funzione e la titolarità della direzione delle stesse.

È innegabile che, nella disciplina previgente, i comandi delle varie forze dell'ordine, connotate da un modello organizzativo fondato sulla gerarchia e, comunque, caratterizzate da un sostanziale coordinamento interno con la

³⁴ Anche se a volte ciò non si realizza.

formazione di quadri dirigenti dotati di specifica competenza e professionalità e ricchi di un patrimonio di conoscenza frutto di tale concertato lavoro, si trovassero spesso ad avere, come unici interlocutori, sostituti procuratori dalla limitata esperienza professionale, ancor privi, quindi, del necessario bagaglio storico di conoscenze del fenomeno, anche a livello territoriale, per indagini attinenti a notizie di reato su fatti di criminalità organizzata da attribuire, a quel tempo, comunque alla titolarità della procura locale.

In tali frangenti la direzione delle indagini, formalmente in capo all'autorità giudiziaria, era, spesso, in realtà "affidata" alla maggiore esperienza ed alla maggiore autorevolezza degli ufficiali e dei dirigenti delle varie polizie, con evidenti possibili distorsioni derivanti da una carenza di concertazione comune tra varie forze di polizia, non utili alla formazione di un quadro probatorio complessivo e, nei casi estremi, dal riproporre intuizioni investigative, fondate su chiavi di lettura non suffragate da sufficienti elementi indiziari, quali paradigmi da sottoporre al vaglio processuale.

Il modello della concentrazione della titolarità delle indagini a livello distrettuale, lungi dall'essere stato in concreto strumento di interferenza e controllo delle iniziative delle Procure locali, ha, invece, consentito di meglio affrontare il problema – sempre più ricorrente – di dare stabilità alla direzione ed impulso delle indagini evitando i nocimenti cagionabili (e spesso, si ribadisce, cagionati) dalla mobilità dei magistrati delle procure territoriali e dalla precarietà e dal sottodimensionamento effettivo degli organici.

Proprio in relazione ai rapporti tra D.D.A. e procure locali, sin dai primi anni di vigore della l. n. 8/92, si è via via affermata una soluzione organizzativa di concreto coordinamento, fondata sulla disposizione dell'art. 110 *bis* ord. giud. secondo il quale è possibile l'applicazione per il singolo procedimento del sostituto procuratore territoriale cui era stata affidata la originaria titolarità dell'indagine, poi rivelatasi di competenza distrettuale, in coassegnazione al sostituto della D.D.A.; ciò con evidenti ricadute pratiche non solo per la successiva fase del giudizio dibattimentale, grazie all'attenuazione degli oneri di spostamento verso la sede processuale per il P.M. distrettuale, ma anche perché in tal modo non si dà luogo alla possibile dispersione del patrimonio iniziale di conoscenza, mantenendo un solido rapporto con le forze di polizia impegnate sul territorio.

In molti casi, il potere di emanare direttive sulle concrete attività della polizia giudiziaria, in capo ai Procuratori Generali presso le Corti d'Appello ed in funzione dei meccanismi di coordinamento delle indagini, ha consentito di superare problemi pratici di diversa natura, quale quelli, ad esempio, determi-

nati dalla corretta valutazione delle notizie di reato da iscrivere al cd. modello 44, cioè quando siano ancora ignoti gli autori del fatto o le generalità non siano vere o vi sia il dubbio sull'effettività delle stesse³⁵.

Si pensi ad una serie di azioni minacciose rappresentate dal rinvenimento di bottiglie di benzina nei pressi di punti vendita di un'azienda con diverse dipendenze, locate in città diverse, ricadenti nel territorio di competenza di diverse procure, contenute o meno nel medesimo distretto di Corte d'appello.

Pur dando per ammesso che, in fattispecie simili, le caratteristiche delle azioni possano apparire palesemente da ricondurre a modalità mafiose, tuttavia la carenza di elementi identificativi sui possibili autori del fatto può produrre l'avvio di distinte indagini soggettivamente agnostiche che, proprio per questa caratteristica, potrebbero non essere ritenute di competenza distrettuale o passibili di interventi di coordinamento. Ergo, le singole iscrizioni correranno il rischio di restare confinate nei modelli 44 delle singole procure, determinando un pregiudizio all'impulso ed alla tempestività di indagini, invece, passibili di collegamento.

In casi del genere, concretamente realizzatisi nella pratica corrente, grazie ai poteri d'impulso e promozione del massimo coordinamento possibile, alcuni procuratori generali distrettuali, in sintonia con le singole direzioni distrettuali, hanno ovviato a tale incongruenza provvedendo ad emanare direttive alla polizia giudiziaria in virtù della quali è divenuto onere specifico per le diverse le forze di polizia redigere una doppia C.N.R., l'una inviata alla competente procura territoriale e la seconda, invece, inoltrata alla Procura Distrettuale, allorché le modalità concrete di manifestazioni delle condotte – malgrado non sia stato accertato il possibile coinvolgimento di soggetti di cui si sospetti o sia stata accertata l'appartenenza o la contiguità a consorterie mafiose – depongano per la possibile qualificazione mafiosa su cui indagare. Di tal che l'immissione delle notizie di reato nelle banche dati distrettuali (SIDDA) e la conseguente registrazione in quella nazionale (SIDNA), possa consentire ai magistrati della D.D.A. una "lettura" maggiormente compiuta del fenomeno concreto con la possibilità di iniziare un'attività d'indagine sul possibile tentativo di porre in essere reati di matrice mafiosa caratterizzati dalla multiterritorialità.

Sono esempi concreti che mostrano come l'istituzione delle Direzioni Antimafia, Distrettuali e Nazionali, abbiano consentito la nascita e lo sviluppo di una cultura del coordinamento delle indagini, valorizzando comunque apporti

³⁵ Per una più ampia trattazione MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero*, Padova, 2001, p. 251 e ss.

e conoscenze degli organi di polizia e delle procure competenti per territorio, attraverso modelli organizzativi e direttive che travalicano il caso singolo per porsi come prassi consuete.

In più, una sapiente ed unitaria gestione, anche informatica, dei dati d'indagine ha certamente consentito di fare tesoro della memoria d'indagine, patrimonio di vari corpi di polizia e di diverse procure, di tal che il flusso delle informazioni consente di giungere tempestivamente a collegare dati oggettivi altrimenti non valutabili nella loro rilevante consistenza strumentale: reale è, però, il "pericolo" che le informazioni acquisite, e successivamente elaborate, rappresentino "immagini" di preliminari ipotesi di lavoro di inquirenti, prima, e pubblico ministero, dopo, e che il dato raccolto, conservato e successivamente "riesumato" mediante l'interrogazione delle banche dati, non contenga anche la sua eventuale confutazione dibattimentale.

Accade ciò quando il dato indiziario, raccolto ed "interpretato" in sede d'indagini, successivamente sottoposto al vaglio dibattimentale e quindi al contraddittorio ed alla possibilità della confutazione per prova contraria, palesi la sua inconsistenza o la sua diversa conduzione (in senso favorevole all'imputato) e muti, quindi, la sua valenza integrativa del quadro indiziario: se tale nuova circostanza non è acquisita nel medesimo sistema informatico, il rischio di letture fallaci che rendano sostanzialmente inconsistente la struttura originaria dell'indagine è altamente concreto e potenzialmente idoneo a vulnerare, in ogni caso, il compendio dei diritti di quell'indagato cui l'emergenza indiziarica è relativa.

Non è di secondo piano anche la considerazione del dialettico rapporto tra Avvocatura e Magistratura³⁶; con un ufficio del pubblico ministero maggiormente attrezzato e dotato di saperi investigativi specializzati di maggiore entità e pregnanza, anche l'avvocatura, per svolgere il proprio mandato difensivo con effettività e concretezza, deve di più "conoscere" ed innovarsi.

Ciò non per spirito di casta o tutela d'interessi della classe forense ma perché, a fronte di un estendersi di potenzialità investigative e di conoscenze del pubblico ministero, un maggiormente consapevole esercizio dell'attività difensiva dovrebbe costituire, pur nell'evidente diverso peso e ruolo delle due fi-

³⁶ Appaiono quanto mai opportune e "profetiche" le parole di Piero Calamandrei: *"In questo dialogo tra il giudice e l'avvocato, non direi che il giudice sia il protagonista: quello che conta è il binomio costituito da questi due termini inscindibili, la relazione di reciprocità che passa tra queste due forze, nell'equilibrio delle quali si riassumono tutti i problemi, giuridici e morali, dell'amministrazione della giustizia"*; così CALAMANDREI, *Prefazione alla terza edizione*, in *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Ponte alle Grazie, Milano, 1999.

gure, elemento d'equilibrio e garanzie dell'effettività della tutela dei diritti dei cittadini, come sancito dall'art. 111 della Costituzione e, di recente, ribadito all'art. 2, comma 2, l. 31 dicembre 2012, n. 247³⁷.

E, sempre nella considerazione dei mutati rapporti tra i soggetti della dialettica processuale, non può non essere fatto rilevare che, a seguito delle novelle del 1991, per la prima volta si è ribaltata la prospettiva tradizionale relativa alla determinazione della competenza – o meglio, alle regole di determinazione della titolarità delle indagini – del PM: se prima ciò discendeva dalla attribuzione della competenza territoriale del giudice di fronte al quale il pubblico ministero esercitava le sue prerogative adesso, con l'introduzione dell'art. 328, comma 1 *bis* c.p.p., sono le competenze del giudice ad essere fatte derivare dalla riserva di attribuzione in favore dell'ufficio inquirente³⁸.

Saranno, infatti, il Giudice per le Indagini Preliminari e quello dell'Udienza Preliminare del Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'Appello nel cui ambito ha sede il giudice competente (secondo le previgenti norme, si aggiunga) a svolgere le funzioni assegnate dal codice di rito.

Sarà, quindi, svolta in sede distrettuale l'udienza preliminare, radicandosi, in caso di scelta di riti alternativi, la competenza a svolgere il giudizio e ad emettere la sentenza di primo grado: ne deriva che l'applicazione delle “nuove” regole sulla connessione e l'individuazione del giudice competente per territorio e funzione sulla scorta delle disposizioni dell'art. 328 c.p.p., ha creato, oltre all'ufficio specializzato del pubblico ministero, anche un vero e proprio foro “parallelo”, predeterminato per legge³⁹, incidente sull'esercizio della giurisdizione.

Se, in questo caso, non si può parlare di un tribunale – rectius di un giudice – specializzato, non vi è dubbio alcuno che la determinazione della competenza in capo ad un unico ufficio giudiziario distrettuale consente, o quanto meno dovrebbe consentire, da un lato, il formarsi di una esperienza e di un sapere tale da fornire al decidente una maggiore autonomia concettuale rispetto alle prospettazioni dell'accusa, dall'altro una giurisprudenza maggiormente consolidata, che può essere oggetto di valutazione da parte dei difensori ai fini dell'adozione delle scelte sul rito.

V'è solo da aggiungere, come notazione a margine, che la diversa modulazione delle norme sulla connessione, in uno alla concentrazione delle indagini e della ridefinizione della norme sulla competenza e sull'individuazione del Gip

³⁷ “Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense”.

³⁸ Così MELILLO, *op. cit.*, p. 2416.

³⁹ Tale pertanto da superare censure di costituzionalità.

e Gup distrettuale, hanno determinato la promozione di indagini nei confronti di numerosi soggetti con l'impianto di numerosi processi cumulativi dove, per ragioni che vanno dal coinvolgimento di un numero alto di indagati, sino alle questioni attinenti la definizione di condotte da ricomprendere nel modello associativo, concreto è sempre il rischio della non pienamente corretta valutazione di tutte le possibili diverse posizioni dei soggetti coinvolti, costituente sempre un sostanziale *vulnus* alle garanzie dell'indagato e dell'imputato.

È sempre troppo frequente, infatti, l'occasione di leggere richieste di adozione di misure cautelari che, grazie ai sistemi informatici di word processing, altro non sono che il contenuto delle comunicazioni di notizia di reato, redatte dalle forze di polizia e acquisite dal pm in formato digitale e trasposte nell'atto a firma di questi. Ed è, purtroppo, altrettanto frequente che il contenuto di tali richieste, sempre con il medesimo sistema tristemente noto come "copia ed incolla", diventi esso stesso contenuto e motivazione delle ordinanze cautelari che, a loro volta, molto frequentemente in caso di giudizio abbreviato, giungano a rappresentare la motivazione delle sentenze di condanna⁴⁰.

Espressione, questo, di un'estensione delle potenzialità investigative del pubblico ministero e, quindi, del ruolo dallo stesso svolto nel processo, che va a detrimento delle prerogative degli altri soggetti protagonisti del processo, giudice e soprattutto difensore.

b) La nota introduttiva definisce "anomala" la collocazione ordinamentale della Direzione Nazionale Antimafia nell'ambito della Procura Generale presso la Corte di Cassazione e pone il tema della rilevanza di tale collocazione in chiave di possibilità inibitoria di attitudini e potenzialità dell'ufficio.

Il legislatore del 1991 fece una scelta precisa: da un lato introdusse un sistema di poteri e strumenti maggiormente autoritativi, rispetto all'esistente, per il miglior coordinamento della indagini e per la risoluzione di conflitti positivi tra autorità inquirenti, dall'altro temperò le previsioni originarie dei poteri da assegnare alla Direzione Nazionale Antimafia, escludendo una competenza investigativa originaria in capo alla nuova figura di pubblico ministero⁴¹.

⁴⁰ Spesso, anche di recente, la Cassazione ha censurato tale *modus operandi*. Cfr. da ultimo Cass. pen., sez. VI, 24 maggio 2012, n. 22327, D., in *Diritto e Giustizia*, 11 giugno 2012. Nel caso di specie, la Suprema Corte ha confermato la decisione del Tribunale del Riesame che aveva dichiarato nulla l'ordinanza di custodia cautelare in carcere, atteso che il G.I.P. si era limitato a riprodurre integralmente nel corpo della propria ordinanza, verosimilmente mediante il sistema della copia ed incolla informatico, il testo della richiesta cautelare del P.M.

⁴¹ Derivando il potere di avocazione di cui all'art. 371 *bis*, comma 2, lett. h) quale rimedio all'inerzia del P.M. competente o, comunque, alla violazione di doveri e disposizioni per il coordinamento delle indagini.

Anzi, sotto quest'ultimo aspetto, la relazione al disegno di legge di conversione del d.l. n. 367/91 specificò espressamente che "il procuratore nazionale ... non è organo posto al di fuori dell'ordinario modello che stabilisce l'articolazione dei diversi uffici del pubblico ministero, ma si iscrive nell'ambito della procura generale presso la Corte di cassazione; non si tratta, quindi, di un organo "controllato" dall'esecutivo ma funzionalmente "sorvegliato" dal procuratore generale presso la Corte di cassazione".

La collocazione, quindi, della D.N.A. nell'ambito della procura generale presso la Cassazione, per il legislatore non costituì scelta anomala bensì presidio di garanzia della costituzionalità del nuovo ufficio, motore centrale di coordinamento investigativo ma non corredato di poteri inquirenti, idonei ad intaccare il principio di indipendenza della magistratura inquirente⁴².

A parere di diversi autori, quindi, la sottoposizione della D.N.A. alla sorveglianza di quella procura generale presso la Corte di legittimità si pose come rimedio al possibile rischio di creare un ufficio del pubblico ministero in qualche modo chiamato a rispondere al potere politico⁴³ o che assumesse quel ruolo verticistico che da molte parti non si voleva venisse attribuito. È evidente come quelle "preoccupazioni" sorgessero dal contingente dibattito e dal ruolo svolto da Falcone nell'ambito del Ministero di Giustizia.

In questo senso qualcuno ha definito "più morbido" l'inserimento della D.N.A. nel sistema, evidenziando che non esiste un rapporto gerarchicamente ordinato tra questa e le singole procure distrettuali antimafia, in virtù dell'assenza di poteri d'iniziativa di azione penale ma solo di ordinamento ed impulso⁴⁴.

La procura generale presso la Corte di cassazione è, dal canto suo, ufficio dotato di particolare specifica rilevanza a cagione della sua peculiare "partecipazione" alla funzione nomofilattica della Corte stessa⁴⁵ ma indubbiamente, ai fini della questione in oggetto, acquisisce maggiore rilevanza il ruolo affidato a tale ufficio dall'art. 54 *ter* c.p.p., come introdotto dall'art. 2 d.l. n. 367/91 conv. in l. n. 8/1992, di organo risolutore dei contrasti tra uffici del pubblico ministero interdistrettuali *ex* artt. 54 e 54 *bis* c.p.p. In queste ipotesi, infatti, se il contrasto, negativo o positivo che sia, riguardi uno dei reati di cui all'art. 51

⁴² G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, 2008, p. 561 e s.

⁴³ Così TONINI, *Manuale di procedura penale*, Milano, 2012, p. 118.

⁴⁴ DE LEO, in *Codice di procedura penale, rassegna di giurisprudenza e dottrina* a cura di LATTANZI-LUPO, Milano, 2008, p. 490, secondo il quale il rapporto è da ricondurre al paradigma della sovraordinazione funzionale che si sviluppa fuori da ogni rapporto di dipendenza.

⁴⁵ In questo senso FANTACCHIOTTI - FIANDANESE, *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Milano, 2008, p. 161.

comma 3 *bis* c.p.p. è proprio la procura generale presso la Corte di legittimità a risolverlo, sentito il procuratore nazionale antimafia. In questo contesto, quindi, il legislatore ha introdotto un sistema di rimedi autoritativi ai possibili contrasti tra uffici del pubblico ministero, assegnando un ruolo apicale in questa specifica area di giurisdizione proprio alla procura generale presso la Corte di cassazione.

Ciò, indubbiamente, non presuppone una collocazione verticisticamente sovraordinata di questa rispetto alla D.N.A., anche perché il potere di risoluzione è fondamentalmente destinato a rimuovere gli ostacoli ad un miglior coordinamento e funzionalità delle indagini stesse. Sono queste le esigenze che tale norma sembra tutelare.

Diverso e più incisivo, in fondo, è il potere che il d. lgs. n. 106 del 2006 ha attribuito ai procuratori generali presso le Corti d'appello rispetto ai procuratori territoriali, espressione di un vero e rafforzato principio gerarchico che attribuisce ai primi il potere di acquisire dai secondi dati e notizie al fine di verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale, prefigurando un sindacato sui poteri di direzione, controllo e organizzazione dell'ufficio. In questo medesimo contesto, con la previsione dell'obbligo posto in capo ai singoli procuratori generali distrettuali, di inviare una relazione almeno una volta l'anno alla procura generale presso la Corte di cassazione, si è ritenuto di individuare un rapporto improntato ad una sorta di "condizionamento" mediato dell'ufficio di procura anche rispetto alla procura generale presso la Suprema Corte⁴⁶.

In realtà il potere di sorveglianza, di per se, non appare come uno strumento di penetrante controllo perché anche se terminologicamente affonda le sue radici, storicamente, nell'originario potere di supremazia gerarchica che veniva riconosciuto al procuratore generale della Corte d'appello sulle procure territoriali comprese nel distretto e che, come si è visto sopra, il nuovo ordinamento giudiziario sembra privilegiare, nulla esclude che siffatto rapporto tra vigilato e vigilante possa stabilirsi al di fuori del rapporto gerarchico⁴⁷.

La natura di organo di coordinamento con le relative funzioni assegnate alla D.N.A., sinteticamente definite dall'art. 371 *bis* c.p.p., fa sì che il potere di sorveglianza, implicante certamente la possibilità di promuovere azione disciplinare nell'ipotesi di condotte suscettibili di sanzione, deve essere posto in relazione alle prerogative dell'ufficio sorvegliato.

⁴⁶ In questo senso DE LEO, *op. cit.*, p. 489 e AMATO, *Commento al d. lgs. n. 106 del 2006*, in *Guida al diritto*, 2006, fasc. 16, p. 37.

⁴⁷ Così TONINI, *op. cit.*, p. 159.

La Direzione Nazionale Antimafia, come detto, può esercitare il potere di avocazione rispetto le singole Direzioni Distrettuali nelle ipotesi sufficientemente tipizzate di inerzia o inosservanza delle direttive emanate ai fini del coordinamento. Il provvedimento, che deve essere motivato, è suscettibile di reclamo avanti alla procura generale presso la Corte di cassazione la quale potrà, accogliendo il reclamo, revocare il decreto di avocazione e disporre la restituzione degli atti (art. 371 *bis* c.p.p. e art. 70, commi 6 e 6 *bis*, ord. giud.). La tipizzazione dei presupposti e delle procedure finalizzate all'esercizio del potere di avocazione della D.N.A. e la possibilità di reclamo del decreto di avocazione per vizi di legittimità, fanno sì che siano ben delimitati anche le prerogative del "giudice" dell'impugnazione, non implicando ciò alcun potere discrezionale o una influenza sull'attività della procura nazionale.

Se, quindi, si considera che alla D.N.A. è assegnata prioritariamente una funzione di raccordo e coordinamento e se i poteri di avocazione attribuiti possono trovare espressione nella sussistenza di presupposti specifici e ben tipizzati, senza trascurare la previsione di poter proporre reclamo del decreto su precise basi di legittimità, si può sostenere come collocazione ordinamentale e sottoposizione alla sorveglianza rispetto alla procura generale presso la Corte di cassazione non sembrano incidere su prerogative e potenzialità dell'ufficio.

In questo senso, cioè nella definizione del potere di sorveglianza in funzione dell'esercizio delle prerogative attribuite per legge all'organo sorvegliato, non può essere taciuto che proprio di recente, la struttura stessa del sistema è stata sottoposta ad una concreta verifica sulla dinamica dei rapporti tra istituzioni, nell'ambito di una vicenda oggetto di notevole esposizione mediatica, nel corso della quale sono venuti in evidenza gli elementi sin qui considerati⁴⁸.

In quella circostanza rilevò, su tutto, che le attribuzioni del P.N.A. non prevedono in alcun modo un potere di indicazione di contenuto investigativo ad alcuna delle D.D.A. coordinate e che il potere di avocazione può essere esercitato solo a fronte di specifiche e reiterate inosservanze delle direttive impartite: pertanto, si può concludere che il potere di sorveglianza del procuratore generale presso la Corte di cassazione non può incidere sul concreto esercizio del potere di coordi-

⁴⁸ Si fa riferimento all'incontro tra il procuratore generale presso la Corte di cassazione e il procuratore nazionale antimafia in merito ad un'indagine attribuita alla D.D.A. di Palermo e sull'attività di coordinamento tra le D.D.A. di Caltanissetta, Palermo e Firenze sulle stragi di mafia del 1992/93 e sulla "trattativa Stato Mafia". Cfr. *ex plurimis* i comunicati ANSA e AGI del 5 settembre 2012.

namento del P.N.A. né, tantomeno, può risolversi nella indicazione di direttive sul contenuto investigativo delle indagini delle singole direzioni distrettuali.

Un aspetto di particolare interesse, invece, può essere costituito dalla c.d. funzione di coordinamento delle indagini collegate potenziali⁴⁹ che alla D.N.A. può essere riconosciuta.

A mente dell'art. 117, comma 2 *bis*, c.p.p., infatti, la Procura nazionale antimafia può accedere al registro delle notizie di reato (art. 335 c.p.p.) ed alle banche dati istituite appositamente presso le direzioni distrettuali antimafia "realizzando se del caso collegamenti reciproci".

La norma, letta congiuntamente alla disposizione dell'art. 371 *bis*, comma 3, lett. c) c.p.p. che facoltizza il procuratore nazionale – ai fini del coordinamento investigativo ed alla repressione dei reati – ad acquisire ed elaborare notizie, informazioni e dati attinenti alla criminalità organizzata, ha consentito al C.S.M. di statuire che la D.N.A. possa acquisire copia di qualsiasi atto procedimentale e processuale che sia rilevante sotto il profilo della conoscenza dei fenomeni della criminalità organizzata senza i limiti previsti dai primi due commi dell'art. 117 c.p.p.: secondo il comma 2 di quest'ultimo articolo, infatti, l'autorità giudiziaria può rigettare la richiesta con decreto motivato.

Tale prerogativa, riconosciuta alla D.N.A., può essere messa in evidenza anche in funzione di una possibile estensione del potere di coordinamento, non soltanto al coordinamento delle indagini collegate già aperte, ma anche ad un'ampia serie di indagini collegate potenzialmente suscettibili di essere aperte e sviluppate, sulla scorta di una lettura complessiva di dati, nella conoscenza delle singole procure distrettuali, divenuti patrimonio di conoscenza della D.N.A. e da questa valutati come impulsi investigativi da riferire alle singole D.D.A., una volta individuate quelle che potranno essere oggetto dell'attività di coordinamento.

L'inciso "se del caso" contenuto nel comma 2 *bis* dell'art. 117 c.p.p., secondo alcuni, deve essere letto non come una decisione a discrezione del procuratore nazionale bensì come un onere di realizzazione delle attività di coordinamento, nella sussistenza della possibilità/necessità del collegamento reciproco⁵⁰.

Se si estendono le prerogative della D.N.A. sino ad includere un onere di collegamento anche in occasioni di impulso investigativo da dirigere alle singole D.D.A. e, quindi, per indagini ancora non formalmente aperte, diventa particolarmente interessante verificare quale possa essere il contenuto, anzi il

⁴⁹ Diffusamente TURONE, *op. cit.*, p. 568 e ss.

⁵⁰ In questo senso TURONE, *op. cit.*, p. 572 e s.

presupposto, dell'esercizio del potere di sorveglianza del procuratore generale presso la Corte di cassazione sull'attività della D.N.A.

Se tale potere può essere dispiegato in funzione del corretto esercizio delle prerogative, tutte, attribuite dalla legge all'organo vigilato, potrà, invero, l'autorità sorvegliante intervenire per sollecitare un siffatto esercizio in ipotesi omesso?

La risposta può certamente essere positiva ma assume rilievo se si affronta il tema da un punto di vista formale: se si ricostruisce, e si ritiene che sia corretta questa impostazione, l'istituto della sorveglianza in questi termini, nulla impedisce che l'intervento del procuratore generale presso la Suprema Corte sul procuratore nazionale possa avvenire per prevenire anche ipotesi di omissioni in ordine a indagini da coordinare non ancora aperte ma potenzialmente sviluppabili, per evitare pregiudizi incidenti sulla tempestività e sulla completezza delle indagini.

Ma, in sostanza, poiché le informazioni elaborate sarebbero nella disponibilità esclusiva della procura nazionale antimafia e non sussistendo alcun onere di periodica informazione o relazione verso la procura generale presso la Corte di cassazione, ben si può sostenere che il previsto potere di sorveglianza non parrebbe incidere in concreto sulle potenzialità di coordinamento e sulle attitudini sviluppate dalla Direzione Nazionale Antimafia.

c) Si chiede se possa ritenersi logica la perdurante sconnessione normativa tra l'elenco dei delitti di criminalità organizzata di cui all'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p. per i quali, a mente dell'art. 371 *bis* c.p.p., è prevista l'attività di coordinamento del P.N.A. ed il più ampio catalogo dei reati di competenza delle D.D.A. estesi, dopo l'entrata in vigore di diverse recenti disposizioni di legge, anche a fatti reato di terrorismo, prostituzione e pornografia minorile, reati informatici e illecite intercettazioni ed altro ancora.

I delitti inseriti dal legislatore nell'elenco di cui all'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p.⁵¹ si identificano come particolarmente congeniali alle organizzazioni criminali di stampo mafioso e determinano i confini entro i quali si applica il peculiare sistema dell'organizzazione e del coordinamento delle relative indagini – normalmente “multiterritoriali” – nonché l'individuazione dell'ufficio legittimato a sostenere l'accusa nei giudizi di primo grado⁵².

I delitti di cui alla norma sopra richiamati possono essere distinti in delitti

⁵¹ Detta norma è stata introdotta – com'è noto – dall'art. 3 d.l. n. 367/91, convertito con modificazioni nella l. n. 8/92.

⁵² Li definisce così TURONE, *op. cit.*, p. 595.

mafiosi⁵³ e delitti potenzialmente mafiosi⁵⁴ a seconda della valenza da assegnare alla intrinseca natura delle fattispecie di reato per i primi o, comunque, nella considerazione che i secondi siano solitamente posti in essere da organizzazioni che posseggono le caratteristiche del gruppo di criminalità organizzata⁵⁵, siano cioè espressioni tipiche delle associazioni di stampo mafioso.

Alla medesima competenza funzionale dell'ufficio distrettuale del pubblico ministero, ma sottratti alla funzione di coordinamento del procuratore nazionale antimafia, in virtù della l. n. 48/2008, sono stati attribuiti i reati indicati al comma 3 *quinquies* dello stesso art. 51 c.p.p.

Le modifiche legislative, susseguitesì negli ultimi anni, che hanno determinato il progressivo ampliamento della sfera di legittimazione della procura distrettuale rispondono, quindi, ad un duplice ordine di ragioni, accomunati dalla riconosciuta complessità di coordinamento delle indagini che richiedono tali reati: da un lato perché tali fatti rappresentano manifestazioni tipiche dell'attività di realtà associative o comunque di criminalità organizzata, dall'altro perché espressione concreta dalla "sfuggevole natura transnazionale" o, comunque, richiedenti indagini che presuppongono particolare specializzazione, quali quelle relative ad attività illecite conseguite per mezzo di strumenti informatici⁵⁶.

I diversi effetti conseguenti alla diversa collocazione nell'uno o nell'altro elenco non sembrano giustificati dalla logica: per entrambi i gruppi di reati, la ratio dell'attribuzione alla D.D.A. della titolarità delle indagini sembra discendere dalla riconosciuta necessità del maggior coordinamento possibile tra i diversi uffici del Pm, in ragione della oramai tipica multiterritorialità delle condotte poste in essere da soggetti organizzati quali i gruppi di criminalità mafiosa e non solo, al fine precipuo di rendere maggiormente efficace la risposta statale all'offesa criminale.

Se un'accentuata specializzazione dell'inquirente ed il maggior coordinamento possibile, quindi, sono i fini che si intendono raggiungere per le investigazioni⁵⁷

⁵³ Art. 416 *bis* c.p. e quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 *bis* c.p. o al fine di agevolare l'attività di dette associazioni.

⁵⁴ Associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, riduzione e mantenimento in schiavitù, tratta delle persone e traffico organizzato di rifiuti, sequestro di persone a scopo d'estorsione.

⁵⁵ CESQUI, in *Codice di Procedura Penale*, a cura di LATTANZI-LUPO, Milano, 2003, p. 308 e s. sulla definizione del concetto di criminalità organizzata e sui criteri di determinazione delle fattispecie di reato da ricomprendere nell'elenco di cui all'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p.

⁵⁶ Così FABERI, in *Codice di Procedura Penale Ipertestuale*, a cura di A. GAITO, Milano, 2012.

⁵⁷ Sullo scarso rigore terminologico utilizzato dal legislatore in subiecta materia tra investiga-

relative a reati che, normalmente, sono tipica espressione del crimine organizzato, logica vorrebbe che a fronte di reati di tal fatta non debba essere precluso proprio l'intervento di massimo coordinamento a livello nazionale che caratterizza la natura e le prerogative della D.N.A. come disciplinate dall'art. 371 *bis* c.p.p.

Opinando diversamente, cioè aver individuato reati che pur se attribuiti alla competenza (rectius alla legittimazione alle indagini) della D.D.A. non possano, tuttavia, essere oggetto dell'opera di coordinamento della D.N.A., oltre che a palese illogicità, mostra di esporre l'intero sistema regolato dall'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p. all'accusa di consentire una lettura delle competenze della D.N.A. nell'ottica di un diritto penale d'autore e, quindi, ad una competenza "collegata alla sola qualità di generica mafiosità ravvisabile in capo al soggetto attivo del presunto reato" a fronte, invece, della necessità di ancorare le modifiche delle attribuzioni degli organi del pubblico ministero a tipizzate ragioni di offesa all'ordinamento ed alla convivenza civile derivanti, ad esempio, dalla natura multiterritoriale dell'opera di gruppi criminali organizzati, per tali motivi dotati di maggiore intensità⁵⁸.

L'ottica del coordinamento deve essere, quindi, focalizzata sulla necessità di fronteggiare in maniera efficace condotte di reato, tassativamente previste, che per la potenzialità lesiva e per la manifestazione di transterritorialità costituiscono sempre più le forme tipiche di operatività di gruppi criminali organizzati con effetti maggiormente lesivi delle ragioni della civile convivenza.

In questo senso non può essere taciuto che la "sconnessione normativa" tra l'elenco di cui al comma 3 *bis* dell'art. 51 c.p.p. e quello più ampio dei reati di competenza delle D.D.A., è potenzialmente idonea a produrre ulteriori scompensi nell'ambito dell'individuazione dei reati transnazionali e nell'applicazione degli strumenti della cooperazione tra Stati.

Con la l. 16 marzo 2006, n. 146, il legislatore italiano ha introdotto nell'ordinamento nazionale le disposizioni contenute nel primo Trattato internazionale contro il crimine organizzato, transfrontaliero⁵⁹, avente ad oggetto il coordinamento della cooperazione tra gli Stati in materia giudiziaria e di polizia e l'introduzione di specifici obblighi di incriminazione al fine di reprimere fenomeni di

zioni ed indagini, tra coordinamento investigativo e collegamento investigativo cfr. TURONE, *op. cit.*, p. 560.

⁵⁸ Così FABERI, *op. cit.*

⁵⁹ Cfr. Convenzione Onu e i tre Protocolli contro la criminalità organizzata transfrontaliera, denominata correntemente Convenzione di Palermo, città che aveva ospitato i lavori finali della Convenzione in memoria ed onore del pensiero e dell'azione di Giovanni Falcone.

criminalità la cui rilevanza superi i confini territoriali di un singolo Stato⁶⁰.

L'art. 3 della l. n. 146/06 introduce la definizione di reato transnazionale individuando come tali le fattispecie punite con pena edittale non inferiore nel massimo a quattro anni, qualora sia coinvolto un gruppo criminale organizzato ed abbia avuto manifestazione geografica secondo i criteri indicati dallo stesso articolo al comma 1 lettere da a) a d).

Spicca, nel nostro sistema penale, l'assenza di una espressa disposizione atta a definire il concetto di "criminalità organizzata"⁶¹, e ciò, collegato agli effetti conseguenti alla diversa collocazione dei reati nei due distinti elenchi, indicati nel comma 3 *bis* e comma 3 *quinquies* dell'art. 51 c.p.p., può produrre la preclusione o meno dell'esercizio della potestà di coordinamento della D.N.A., incidendo in concreto sulla stessa tempestività ed efficienza delle indagini.

Si pensi, ad esempio, all'ipotesi di plurime condotte inquadrabili nel paradigma dell'art. 600 *ter* c.p., norma ricompresa nella previsione dell'art. 51, comma 3 *quinquies*, c.p.p. e, quindi, fattispecie sottratta al potere di coordinamento della D.N.A. pur essendo attribuita alla sfera di competenza della D.D.A.; se le condotte si realizzeranno con la partecipazione di un gruppo criminale organizzato – ma senza l'utilizzo di modalità mafiosa per la realizzazione della condotta o l'intento di agevolare le ragioni di un'organizzazione mafiosa – con manifestazioni in più ambiti statali o in diversi contesti territoriali dello stesso territorio nazionale, non si potrà dare alla procura nazionale antimafia alcuna possibilità di offrire il supporto di coordinamento costituito, ad esempio dalla possibilità di rendere note eventuali coeve iscrizioni della medesima notizia di reato in diversi registri *ex* art. 335 c.p.p. di distinte e diverse procure distrettuali e, così, non si potrà promuovere l'attività di coordinamento mediante, ad esempio, le necessarie riunioni tra procuratori distrettuali, al fine di rendere effettiva l'opera di collegamento e coordinamento delle attività delle varie procure interessate, incidendo tutto ciò in maniera pregiudizievole sulla tempestività e, soprattutto, sulla completezza delle indagini da svolgere.

Anche sulla base di queste considerazioni si può concludere che la lamentata "sconnessione normativa" di cui al quesito posto si appalesa, oltre che illogica, assolutamente nociva.

d) Se l'esigenza della cooperazione giudiziaria e investigativa fra le forze di polizia e le autorità giudiziarie è stata fortemente avvertita in campo nazionale

⁶⁰ Per una ampia disamina ZINGALES, *La Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale e l'introduzione del reato transnazionale ad opera della legge 146/2006 e aspetti problematici alla luce delle prime applicazioni giurisprudenziali*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2012, p. 449 e ss.

⁶¹ Cfr. ZINGALES, *op. cit.*, p. 464.

per un più efficace contrasto alle attività tipicamente multiterritoriali del crimine organizzato, alla stessa maniera pressante è divenuta la necessità di fornire analoga risposta alle attività illecite realizzate da gruppi che operano ben oltre i confini nazionali.

I processi di globalizzazione, agevolati dagli strumenti informatici di comunicazione, crescono e si diffondono con velocità esponenziale rispetto al passato e con un campo d'azione molto più esteso.

In questo contesto, l'azione delle associazioni criminali si è adeguata rapidamente, sfruttando le nuove opportunità offerte da un estendersi di "nuovi mercati" e dal ritardo con il quale i sistemi statali hanno iniziato ad elaborare risposte e azioni di contrasto che contrappongano alla "criminalità transnazionale" una forma efficace di cooperazione internazionale.

In ambito europeo questa esigenza si è sviluppata coevamente alla considerazione che la libera circolazione dei beni e delle persone se, da un lato, aveva consentito la crescita di una richiesta di beni ed interessi comuni agli europei, dall'altro aveva prodotto un correlato aumento della domanda di tutela della sicurezza dei cittadini e delle loro attività.

Per rispondere a tale richiesta, gli Stati membri dell'Unione hanno avvertito la necessità di dotarsi di strutture ed organismi capaci di superare i limiti degli strumenti tradizionali, spesso resi poco efficaci dalle differenze, anche sostanziali, dei sistemi giudiziari e delle organizzazioni delle forze di polizia⁶².

Ed è per superare questo deficit di sicurezza, nella considerazione che gli Stati si son trovati di fronte all'esigenza di fronteggiare e reprimere i medesimi fenomeni criminosi, che si è pensato a strumenti operativi fondati non più sul limitato scopo di consentire ed agevolare il reciproco aiuto tra Stati ma capaci, con la predisposizione di regole comuni e di sistemi più evoluti, di stare al passo con i tempi e di dare precedenza all'esigenza di contrastare una criminalità sempre più all'avanguardia, puntando, ad esempio, alla possibilità di rendere diretti i rapporti tra le autorità giudiziarie⁶³.

In questo senso si sono sostanzialmente sviluppati due modelli di risposta, collocabili in momenti cronologicamente differenti: dapprima, si è dato maggiore impulso alla fase più propriamente detta della "cooperazione orizzontale"⁶⁴ connotata dalla previsione di strumenti agevolatori delle attività

⁶² In questo senso FRIGO, *Rebus sulla nomina del componente italiano, Guida al diritto*, 2005, n. 14, p. 52.

⁶³ Così DI MASI, *Il magistrato di collegamento nella nuova disciplina del mandato d'arresto europeo*, in *www.Treccani.it*, pubblicato il 19 gennaio 2011.

⁶⁴ DI MASI, *op. cit.*

delle singole e specifiche autorità giudiziarie dei singoli Paesi⁶⁵, per poi giungere alla previsione di strutture di coordinamento dalla natura maggiormente “verticalistica”.

Per rispondere all’esigenza di dotare l’Unione di strumenti di maggior coordinamento tra le istituzioni statali con compiti investigativi, è nato *Eurojust*, unità composta da magistrati del pubblico ministero, giudici o funzionari di polizia con pari prerogative, pensata per rispondere ad una duplice finalità: migliorare le forme tradizionali di cooperazione giudiziaria penale tra autorità dei diversi Stati nonché realizzare il necessario coordinamento delle attività investigative e delle azioni penali degli Stati membri in relazione ai procedimenti penali riguardanti forme gravi, e sempre più diffuse, di criminalità organizzata, che trascendono la semplice dimensione nazionale, per investire il territorio di più paesi⁶⁶.

Quest’ultima finalità, “nel suo concreto esercizio, ricomprende non solo forme di supporto logistico e di consulenza, con riguardo al diritto comparato processuale e sostanziale degli Stati membri, ma anche e soprattutto forme di coinvolgimento in attività di tipo operativo”⁶⁷ come, ad esempio, nella raccolta delle prove⁶⁸ o nella partecipazione ad attività nell’ambito di una squadra investigativa comune.

Si ha, così, una prima centralizzazione “leggera” di determinati poteri e funzioni in capo ad un organismo di natura sovranazionale che si discosta dal modello “orizzontale” della cooperazione giudiziaria, fondato tradizionalmente su intese a carattere bilaterale o multilaterale previste e disciplinate nell’ambito di relazioni esclusivamente intergovernative⁶⁹.

In realtà, tali strumenti di coordinamento non appaiono essere stati sin qui utilizzati e sviluppati in tutte le loro potenzialità; nell’esperienza concreta degli uffici della D.D.A.⁷⁰, anzi, risulta ancora di particolare rilievo il ruolo assun-

⁶⁵ Cfr. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 1990 e ss., che pone l’istituzione di *Eurojust* come completamento di una sequenza che ha visto prima la creazione della figura del magistrato di collegamento e poi di una rete giudiziaria europea.

⁶⁶ In questo senso PROTA, *La Corte Costituzionale esclude la natura giudiziaria di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2011, p. 4278 e ss.

⁶⁷ Così DE AMICIS, SANTALUCIA, *La vocazione giudiziaria dell’Eurojust tra spinte sovranazionali e timidezze interne*, in *Cass. pen.*, 2011, p. 2966 e s.

⁶⁸ Su questo specifico aspetto si veda quanto riferito da DE AMICIS, *Limiti e prospettive del mandato europeo di ricerca della prova*, in *www.penalecontemporaneo.it*.

⁶⁹ La definizione è di DE AMICIS, SANTALUCIA, *op. cit.*

⁷⁰ DI MASI, *op. cit.*

to dal magistrato di collegamento, figura introdotta dal Consiglio dell'Unione Europea mediante l'adozione di un'Azione Comune, la 96/277/GAI, che, sulla base dell'art. 3 K del trattato sull'Unione Europea, ha previsto una rete di scambio di magistrati di collegamento diretta a migliorare la cooperazione giudiziaria tra Stati membri⁷¹ e ad adottare misure tese a facilitare lo scambio tra i diversi ordinamenti statali, facilitando ed agevolando una migliore comprensione reciproca dei sistemi giuridici e giudiziari dei diversi Paesi.

L'azione dei magistrati di collegamento, una sorta di ambasciatore giudiziario presso lo Stato estero di riferimento, ha acquistato ulteriore maggior rilievo nell'ambito dell'attività svolta in favore delle Corti d'Appello, chiamate ad esprimersi nei procedimenti relativi all'emissione ed esecuzione del mandato d'arresto europeo.

La possibilità, mediante rapporti diretti tra autorità giudiziarie promossi ed agevolati dalla figura del magistrato di collegamento, di poter avere accesso ad informazioni e poter svolgere atti d'indagine con o per mezzo dell'autorità giudiziaria dello Stato richiesto è uno dei motivi per cui tale figura è apparsa, sino ad oggi, dotata di maggiore concreta considerazione e facilità operativa.

Ma tutto ciò si iscrive pur sempre nel contesto della cooperazione giudiziaria, soprattutto nell'ambito di esigenze d'indagine attinenti a quanto svolto dalle autorità giudiziarie di un singolo Stato. I magistrati di collegamento, come la cronologicamente successiva Rete Giudiziaria Europea, introdotta dall'Azione comune 98/428/GAI del 29 giugno 1998, rappresentano, infatti, strumenti tipici del principio della cooperazione giudiziaria più che del coordinamento delle indagini, anelli, cioè, di una catena "orizzontale" funzionali allo scambio, sia di atti che informazioni, tra varie autorità giudiziarie dell'Unione⁷².

In questo senso, recentemente, con la Decisione quadro 2008/978/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativa al mandato europeo di ricerca delle prove diretto all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare nei procedimenti penali, è stato previsto questo strumento, chiamato a sostituire il sistema di assistenza reciproca in materia penale fra gli Stati membri ai fini dell'acquisizione di oggetti, documenti o dati da utilizzare nei procedimenti penali. La presente decisione quadro istituisce le procedure e le garanzie per gli Stati membri in base a cui devono essere rilasciati ed eseguiti i mandati europei di ricerca delle prove.

⁷¹ Sulla figura del magistrato di collegamento diffusamente DI MASI, *op. cit.*

⁷² Così DE LEO, *Le funzioni di coordinamento di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 1110 e ss.

Diversa è, invece, l'esigenza di un coordinamento d'indagine, anche in relazione alla possibilità di acquisire ed elaborare informazioni sulle possibili manifestazioni illecite di gruppi criminali organizzati, individuare gli ambiti territoriali nelle quali si svolgono e determinare e promuovere le complessive risposte delle strutture investigative e giudiziarie interessate, senza dimenticare la possibilità concreta di risolvere eventuali contrasti sulla titolarità delle indagini o sulla opportunità che queste vengano svolte in una piuttosto che in altra sede statale.

L'idea del coordinamento, in effetti, presuppone sovente la presenza di un soggetto centrale sovraordinato che possa essere chiamato a fornire supporto d'informazioni ed emanazione di direttive, funzionali non solo al sostegno delle indagini svolte dai singoli soggetti coordinati ma anche alla promozione di iniziative d'indagine, proprio per la funzione proattiva chiamato a svolgere rispetto a quella esclusivamente reattiva degli strumenti della cooperazione giudiziaria.

Sovraordinazione che implica, per lo più, la comune appartenenza al medesimo ordine da parte dei soggetti la cui attività è da coordinare⁷³.

In questo senso *Eurojust*, malgrado le ulteriormente accentuate potenzialità sotto il profilo dell'iniziativa e dell'incidenza dei poteri a cui si accennerà in seguito, non sembra ancora aver assunto il ruolo efficace che le potenzialità dell'istituto sembrano possedere, dovendo scontare una sorta di difetto d'origine derivante da diversi fattori: la complessa macchinosità che pare caratterizzare le sue possibilità d'intervento, lo scarso afflusso di informazioni dai singoli Stati verso l'organo centrale, l'assenza di efficaci poteri di coordinamento, anche in considerazione delle differenze tra gli ambiti giudiziari dei diversi Stati e, da ultimo ma non per questo meno importante, la mancanza di una chiara cornice giuridica di riferimento⁷⁴.

Proprio nell'ottica della prevalenza, almeno sino ad oggi, di un modello "orizzontale" di cooperazione investigativa sin qui preferito in concreto, le dinamiche attuate non sembrerebbero coniugarsi perfettamente con una visione verticalistica del coordinamento in campo internazionale; in una realtà che, ancora, mostra di prediligere prassi operative rivolte all'utilizzo di strumenti atti ad agevolare relazioni dirette tra uffici giudiziari procedenti dei diversi

⁷³ Così DE LEO, *op. cit.*, secondo il quale la natura organizzatoria del coordinamento ed il suo inserirsi in una logica di sovraordinazione porta al corollario evidente di uno svolgersi tra soggetti appartenenti al medesimo ordine, inteso come funzione o potere dello Stato.

⁷⁴ Per una rassegna delle criticità che ostacolano il potenziale dispiegarsi delle prerogative di *Eurojust*, SPIEZIA, *op. cit.*

Stati, si appalesa un quadro di crescente reciproca fiducia pur nella permanenza, in alcuni casi, “di resistenze statuali riconducibili alla paura della “perdita di sovranità”⁷⁵.

Ma la risposta al tema sollevato dalla nota introduttiva, se sussista compatibilità tra la tendenziale verticalizzazione delle attività di *Eurojust* e le tradizionali dinamiche del coordinamento “orizzontale” investigativo, non può essere tranciante: in questo senso, infatti, va fatto rilevare che la stessa Decisione 2009/426/GAI del Consiglio del 16 dicembre 2008, modificativa della precedente Decisione istitutiva di *Eurojust*, nei “considerando” iniziali pone il tema del rapporto privilegiato da intrattenere con la rete giudiziaria europea sulla base di rapporti fondati su concertazione e complementarietà e, ancora, indica come doverosa la possibilità che l'*Eurojust* distacchi magistrati di collegamento in Stati terzi per raggiungere obiettivi simili a quelli assegnati ai magistrati di collegamento distaccati dagli Stati membri sulla base dell'azione 96/277/GAI del Consiglio del 22 aprile 1996.

Vi è, in sostanza, una valutazione del concetto di cooperazione orizzontale, quale diretta relazione tra autorità giudiziarie dei diversi Stati membri, che non viene ritenuto incompatibile con un modello di coordinamento verticale e con l'individuazione di un soggetto “esterno” alle singole organizzazioni giudiziarie al quale conferire specifiche prerogative

In questo medesimo contesto, e nella più ampia prospettiva d'integrazione del coordinamento d'indagine tra organi giudiziari degli Stati membri, il carattere sostanzialmente amministrativo delle attribuzioni di *Eurojust*, alla luce della ultima Decisione prima indicata, non sembra ancora sostanzialmente superato: se è vero che maggiori e più incisivi appaiono i poteri di coordinamento attribuiti all'agenzia, va anche notato che la disciplina dello status del membro nazionale è sempre demandata alla specifica scelta legislativa statale e che non è mutata la previsione della possibilità di nominare, quale rappresentante nazionale, oltre ad un giudice o magistrato del pubblico ministero anche un “funzionario di polizia con pari prerogative”.

E se da un lato, con la Decisione 2009/426/GAI del 16 dicembre 2008, è palese l'intento di rafforzare i poteri di *Eurojust*, con la previsione della possibilità per l'agenzia di chiedere alle autorità competenti degli Stati membri interessati di avviare indagini o azioni penali per fatti precisi o avviare essa stessa un'indagine o un'azione penale, sempre per fatti previamente ben tipizzati, o accertare che una di tali autorità giudiziarie sia più indicata per avviare un'indagine o

⁷⁵ Così SPIEZIA, *op. cit.*

azioni penali o porre in essere un coordinamento fra esse, non deve essere trascurato che, in ogni caso, non può sostenersi che *Eurojust* sia stato, per ciò solo, dotato di poteri “autoritativi” di risoluzione dei possibili contrasti di competenza o di sanzione nell’ipotesi di non osservanza delle direttive impartite.

Con la Decisione 2009/426/GAI i poteri del Collegio, sul versante relativo alla funzione di coordinamento, si sono certamente ampliati mediante la previsione di un potere di emissione di pareri nell’ipotesi di conflitti di giurisdizione tra due o più Stati membri o di rifiuto congiunto ad intraprendere un’indagine penale o con l’introduzione di nuove norme regolanti i flussi d’informazioni tra il membro nazionale e le corrispondenti autorità giudiziarie, senza che tali strumenti abbiano il crisma della cogenza vincolante per lo Stato membro.

Se è vero che ciò rappresenta un innegabile ulteriore step verso una comune idea di soggetto coordinatore, dotato delle prerogative tipiche della sovraordinazione, appare altrettanto sostenibile che il cammino da compiere non è breve.

Interessante, ai fini della risposta da dare al quesito posto in ordine alla coesistenza delle prerogative di *Eurojust*, quale organo in atto sostanzialmente amministrativo, e del Procuratore Nazionale Antimafia, di natura indubbiamente giudiziaria, è notare che il sistema europeo tende a privilegiare, nel nuovo assetto strutturale, elementi organizzativi che sono stati già ampiamente sperimentati nell’esperienza italiana della D.N.A., quali la previsione di ulteriore valorizzazione e agevolazione dei flussi informativi o il maggior coinvolgimento del membro nazionale in rapporto all’autorità giudiziaria statale.

L’art. 12 della Decisione del 2008 prevede un contatto sempre maggiore tra *Eurojust* ed i suoi principali corrispondenti nazionali, quale appunto la procura nazionale antimafia⁷⁶. In questo senso è innegabile che il superamento delle remore mostrate sul riconoscimento della natura giudiziaria del soggetto indicato come membro nazionale, potrebbe meglio rafforzare questo legame operativo tra la D.N.A. quale peculiare organo di coordinamento a livello nazionale e *Eurojust* a livello sovranazionale.

Ma per tutto ciò bisognerà rivedere il principio guida della rappresentanza in campo internazionale che assegna al potere politico l’individuazione dei soggetti chiamati a rappresentare lo Stato negli organismi di siffatta natura, accettando la oramai ineluttabile convergenza verso soggetti giudiziari di livello europeo.

⁷⁶ Per SPIEZIA, *op. cit.*: “il contatto diretto e costante con tali uffici (...) può innestare quel necessario flusso informativo che appare pre-condizione per una qualsivoglia attività di coordinamento sovranazionale”.

In questo senso, con ciò cercando di fornire un contributo al “disegno” di una architettura normativa della struttura delle relazioni tra i diversi soggetti protagonisti dello spazio giudiziario, va fatto tesoro dell’esperienza italiana che, proprio con la creazione delle D.D.A e, soprattutto, della D.N.A. ha mostrato di superare il concetto di diffusività policentrica sul territorio dei soggetti giudiziari titolari dei poteri d’indagine, per costruire un sistema, fondato sulla maggiore specializzazione e sul potere crescente di coordinamento ed impulso delle indagini.

Si è così giunti ad una più razionale articolazione sul territorio dei centri d’intervento, nella specie D.D.A e D.N.A., considerandoli in ogni caso legati da una duplice relazione: verso il basso, cioè in rapporto di sostanziale sovraordinazione rispetto agli uffici del territorio quali le procure locali, e verso l’alto, in direzione della procura nazionale, alla quale sono demandati maggiori compiti di raccolta ed elaborazione dei dati informativi, per una lettura di maggior respiro e di più efficace capacità di risposta, in una parola di maggior coordinamento.

Su scala continentale parrebbe utile non smarrire questo senso di relazione con il territorio, prediligendo una struttura che, anche per il tramite del membro nazionale, possa maggiormente raccordarsi con soggetti quali la D.N.A che, per loro natura ed attitudine, possono meglio tradurre in azioni concrete sullo specifico territorio quanto derivi, in termini di linee guida o direttive, da una struttura europea di coordinamento, posta in posizione sovraordinata.

La creazione di un ufficio di coordinamento che sovrasti il livello territoriale e si ponga in linea gerarchica con le strutture statali, corre il duplice rischio di “raddoppiare” le strutture con poteri d’indagine e di creare un soggetto troppo distante dalla realtà locale capace, sì, di “leggere” i grandi movimenti dei gruppi criminali organizzati ma con una sostanziale minorata capacità d’intervento diretto e concreto nelle singole realtà locali.

In una parola, la creazione di un soggetto giudiziario di dimensione europea non deve sacrificare la necessità che questo sia quanto più prossimo possibile al cittadino, utente o indagato/imputato che sia, ed alla sua dimensione quotidiana.

e) Da ultimo, va posta la riflessione sulla previsione, e sulla ormai prossima realizzazione, di una Procura europea e sugli effetti che questa indubitabile opera di accentramento dei poteri investigativi produce sul catalogo delle garanzie individuali.

La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia ha, infatti, da

sempre rappresentato uno degli obiettivi principali dell'Unione Europea.

Tale settore, contraddistinto da una competenza concorrente tra Unione Europea e Stati membri, è stato oggetto di profonde modifiche ad opera del trattato di Lisbona che ha portato all'abbattimento dell'architettura a pilastri ed all'estensione del metodo comunitario – piuttosto che intergovernativo – anche negli spinosi ambiti della cooperazione giudiziaria e penale e della cooperazione di polizia.

La riforma apportata dal trattato di Lisbona ha determinato alcune considerevoli innovazioni; infatti secondo l'art. 82 TFUE la cooperazione giudiziaria in materia penale nell'unione è fondata: 1) sul riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie; 2) sul ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli stati membri in determinati settori.

Tali modifiche non hanno tuttavia comportato la «comunitarizzazione» della politica estera e di sicurezza comune, il cui carattere intergovernativo viene mantenuto.

Allo stesso modo, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, sebbene sia integrata nel regime di diritto comune, continua a vedere l'applicazione di procedure particolari in cui gli Stati membri conservano poteri importanti.

Bisogna infatti rammentare, in armonia con i principi base che pervadono l'intero agire dell'Unione europea, che il ravvicinamento degli ordinamenti penali debba realizzarsi soltanto se necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie, tenendo conto, in ogni caso, dell'esigenza di rispettare le differenze tra le tradizioni ed i sistemi giuridici degli stati membri.

Detto ciò, il trattato di Lisbona, al fine di rendere effettiva l'avvertita esigenza di maggiore coordinamento in tale settore, con l'obiettivo principale di reprimere fenomeni criminali estesi al di là dei confini geografici dei singoli stati (sicuramente agevolati dall'abbattimento delle frontiere tra i paesi dell'unione), ha notevolmente ampliato le competenze operative di *Eurojust*.

Ma la svolta sicuramente innovativa, promossa dal trattato di Lisbona, è costituita dalla previsione della Procura Europea, che dovrà fondarsi sull'esperienza di *Eurojust*, al fine di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Per tali reati potrà esercitare l'azione penale dinnanzi alle autorità giudiziarie degli stati membri.

In realtà però la previsione è quella di estendere, in un secondo momento, le sue attribuzioni alla lotta contro la criminalità grave a dimensione transnazionale.

L'ambizioso obiettivo perseguito è quello di contrastare efficacemente la criminalità combattendo i reati che ledono gli interessi finanziari dell'unione Europea, recuperando il denaro sottratto dalla criminalità, oggi più che mai capace di infiltrarsi nell'economia e nella finanza a livello globale.

Dunque si tratterebbe di una struttura riunificata e coordinata a livello europeo diretta a colpire, soprattutto inizialmente e fatta salva la possibilità di ampliare successivamente le proprie competenze, le frodi, la corruzione nonché l'economia e la finanza inficiate da attività illecite, con l'obiettivo principale di tutelare gli interessi dell'unione europea. Ma la portata veramente rivoluzionaria di tale organo risiede nei poteri che ad esso potranno essere attribuiti.

Infatti, oltre al mero coordinamento dell'attività investigativa condotta dai singoli stati membri, potranno essergli attribuiti poteri investigativi e di esercizio dell'azione penale indipendenti ed autonomi.

Questa radicale rivalutazione del "*modus operandi*" europeo scaturisce probabilmente dalla consapevolezza che i frequenti episodi di criminalità organizzata transfrontaliera sono oggi favoriti della libera circolazione di merci, persone e capitali, nonché dagli strumenti informatici e telematici che annullano le distanze territoriali. Da ciò ne è susseguito che a livello europeo si percepisce l'insufficienza dei soli mezzi statuali per reprimere queste forme di criminalità estese oltre i confini dei singoli stati membri, avvertendosi di converso la necessità di adottare, in ottemperanza al principio di sussidiarietà, forme avanzate di cooperazione sicuramente più idonee a combattere il problema. Nasce così il c.d. "bisogno internazionale di pena".

Detto ciò, se l'ambizioso progetto di integrazione dovesse avere seguito, esplicherebbe inesorabilmente i propri riflessi anche all'interno della struttura giurisdizionale degli Stati membri.

Infatti, se è sicuramente condivisa l'esigenza di rendere più adeguati gli strumenti di lotta nei confronti di fenomeni di criminalità transnazionale incentivando il ravvicinamento delle disposizioni legislative, di contro non può sottacersi il sorgere di diversi profili problematici in riferimento alla tutela dei diritti individuali dei cittadini e alle garanzie costituzionali.

In primo luogo il progetto della commissione europea presenta profili problematici rispetto ai nostri principi costituzionali relativi all'organizzazione dell'organo giurisdizionale e nello specifico del Pubblico Ministero.

Intorno alla figura del procuratore europeo, stringenti perplessità sorgono sotto il profilo della sua indipendenza dal potere politico: infatti, secondo la previsione della commissione, questo dovrebbe essere nominato del Consi-

glio dell'unione europea a maggioranza qualificata su proposta della commissione e previo parere del Parlamento europeo. A ben vedere, nonostante la procedura, il procuratore verrebbe in concreto individuato da un organo che rappresenta il governo dell'unione e conseguentemente si tratterebbe di un meccanismo di nomina assolutamente contrario al nostro dettato costituzionale⁷⁷.

Prescindere da una effettiva e concreta indipendenza di tale organo dal potere politico significherebbe accettare un procedimento assolutamente in antitesi con le nostre garanzie costituzionali che stanno alla base del giusto processo.

Sarebbe dunque auspicabile una rivalutazione delle modalità di nomina del procuratore europeo, in modo che non solo al momento della designazione ma anche durante tutta la sua attività, si possa concretamente considerare estraneo da possibili interferenze del potere politico.

Ma la questione più delicata riguarda il rispetto del nostro principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale.

Nel caso di specie, il trattato di Lisbona attribuisce alla procura europea il potere di individuare, perseguire e rinviare a giudizio, saltando dunque qualsiasi controllo giurisdizionale sulla decisione se archiviare o rinviare a giudizio. In concreto verrebbe *de plano* estromesso il controllo e le garanzie assicurate dall'udienza preliminare, diventando, il procuratore europeo, *dominus* assoluto del procedimento⁷⁸.

A tal proposito la commissione ha proposto una possibile soluzione, prevenendo la c.d. "obbligatorietà temperata", che dispone la possibilità di archiviare per ragioni di opportunità.

Detto ciò appare alquanto stridente accostare due termini, evidentemente in contrapposizione, come obbligatorio e facoltativo, visto che il principio di obbligatorietà dell'azione penale trova fondamento nel nostro ordinamento proprio nell'esigenza di garantire l'indipendenza dal potere esecutivo e parlare di "opportunità dall'azione penale" non farebbe altro che tradire il nostro dettato costituzionale che palesemente all'art. 112 sancisce che il P.M. non può

⁷⁷ Introduce il tema della necessità del "controllo democratico" del Parlamento europeo sull'esercizio delle competenze da parte del procuratore che incidono direttamente sui diritti e le libertà dei cittadini europei la Risoluzione del Parlamento Europeo del 27 marzo 2003 sul Libro Verde della Commissione sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea.

⁷⁸ Sul punto, cfr. diffusamente i contributi inseriti nel volume a cura di RAFARACI, *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio tra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Milano, 2007.

discrezionalmente rifiutarsi di sottoporre alla valutazione del giudice una *notitia criminis*.

In definitiva, il p.m. può prospettare al giudice l'archiviazione solo in relazione all'oggettiva infondatezza della *notitia criminis*.

Ma non è tutto, perché saltando la richiesta di rinvio a giudizio verrebbe meno anche un momento di importante garanzia per l'indagato, in quanto proprio questa fase può considerarsi la sede dove prende avvio la tutela dell'inviolabile diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost.⁷⁹.

Prospettare tali poteri al procuratore europeo, senza un controllo giurisdizionale non sembra soluzione che possa essere condivisa, soprattutto alla luce del fatto che l'attività di questo organo inciderebbe sui diritti fondamentali del cittadino ed in primis sull'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Una possibile soluzione sarebbe forse quella di disciplinare in maniera estremamente precisa ed astratta le ipotesi in cui il procuratore Europeo possa non procedere. In ogni caso sembra necessario il controllo di un giudice, al quale deve essere riservata la decisione definitiva sull'archiviazione naturalmente in contraddittorio con gli interessati.

Con particolare riferimento alla proposta di consentire l'archiviazione del procedimento sulla base della «scarsa gravità della lesione dell'interesse finanziario comunitario», andrebbe, perciò, definito preventivamente, dalla normativa comunitaria, il concetto di «scarsa gravità».

Ciò sembra assai agevole nel caso di reati che implicano un vantaggio o un danno patrimoniale facilmente quantificabili (si pensi ai reati di frode, riciclaggio o frode in appalti), perché sarebbe sufficiente prevedere una soglia minima di valore economico al di sotto della quale potrebbe provvedersi ad archiviare il procedimento. In questi casi, il mancato esercizio dell'azione penale risulterebbe ancorato a criteri oggettivi (il mancato superamento di una soglia minima prestabilita), probabilmente compatibili con il principio della obbligatorietà dell'azione penale.

Altro rilevante problema si pone con riferimento allo stato membro davanti al quale si debba esercitare l'azione penale, scelta questa che risulta tutt'altro che irrilevante visto che inciderebbe sui tempi del processo, sulle sanzioni applicabili nonché sull'audizione dei testimoni. La mancanza di indicazione di elementi certi e astrattamente ben definiti atti ad individuare in maniera preventiva il luogo dove si debba esercitare l'azione penale, porterebbe all'inaccettabile conseguenza che la procura europea avrebbe un margine di discre-

⁷⁹ Corte cost., 26 febbraio 1993, n. 82, in *www.giur.cost.org*.

zionalità che cozzerebbe con il principio di precostituzione del giudice naturale, incidendo ancora una volta negativamente su diritti e garanzie costituzionali a tutela del cittadino⁸⁰.

In effetti, sul piano della tutela della garanzia del giudice naturale precostituito per legge sancito all'art. 25, comma 1, Cost., i problemi si pongono non solo in ordine alla individuazione del giudice del merito ma anche per il giudice incaricato dell'esercizio della funzione di controllo degli atti coercitivi.

Il Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea, ad esempio, sul punto prospetta tre diverse opzioni: la competenza di uno dei tribunali della libertà dello Stato membro al cui interno è eseguito o si deve eseguire l'atto istruttorio, magari quello specificamente competente su quella porzione di territorio ove deve essere compiuto l'atto, oppure la individuazione di uno specifico e ben determinato tribunale della libertà dello Stato membro quale unico interlocutore della Procura europea infine, quale terza opzione, la possibilità per la Procura europea di combinare le formule precedenti nei limiti previsti dal diritto derivato.

Per di più è da rilevare che con l'istituzione della Procura europea si vorrebbe concentrare, in capo ad un soggetto un potere d'indagine molto forte, con conseguente travalicamento di tutti i tipi di competenza territoriale così come intesi nel nostro ordinamento. Ciò rappresenterebbe un'ulteriore violazione del rispetto all'individuazione del giudice naturale che, invece, dovrebbe essere quanto più diffuso possibile per garantire la prossimità dell'esercizio della giurisdizione al luogo ove si sia avuta la manifestazione della condotta o di parte di essa.

Analizzati i profili critici della procura europea come organo, di non minore pregnanza sembra essere il problema relativo all'acquisizione delle prove nonché della loro utilizzabilità all'interno del processo. L'assunzione della prova è regolata da precise e predeterminate regole che assicurano che quest'ultima, salvi casi assolutamente tassativi, si formi in contraddittorio tra le parti. Metodo questo che costituisce il fulcro del giusto processo e di conseguenza delle garanzie fondamentali delle parti processuali.

Con l'istituzione della procura europea, le modalità di acquisizione della prova assumerebbe peculiarità proprie di certo opinabili con riferimento a tale tutela. Si pensi soprattutto agli atti irripetibili, nonché alla disciplina delle letture *ex art. 512 bis c.p.p.*

Sarebbe conforme al diritto di difesa utilizzare dichiarazioni rese in un altro

⁸⁰ PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Torino, 2011.

stato membro da un soggetto che non è più reperibile? O forse l'utilizzabilità dovrebbe essere riconosciuta solo per quegli atti non ripetibili compiuti attraverso perizia da uno stato estero, diversi da quelli assunti o raccolti come le dichiarazioni?

Se non fosse così, e senza comunque una previa e puntuale disposizione in materia, non verrebbe forse violato palesemente il diritto dell'imputato di confrontarsi con il proprio accusatore?

È d'altra parte vero che l'esigenza di coordinare le regole della "lex loci" con i principi fondamentali del nostro ordinamento impone di utilizzare gli atti assunti, ad esempio per rogatoria, solo se condizionati al rispetto delle garanzie difensive stabilite dal nostro codice di procedura in relazione all'atto da compiere e non anche alle regole in tema di formazione della prova.

Alla luce del nuovo art. 111 Cost., però sembra necessario esigere una lettura più attenta rispetto alle garanzie del contraddittorio, per cui si ricava il principio fondamentale secondo cui anche l'utilizzabilità degli atti assunti all'estero è sottoposta alla condizione che la prova, sia quantomeno formata nel rispetto delle regole del contraddittorio, assicurando alla difesa l'esercizio delle facoltà previste dall'ordinamento italiano.

In definitiva unica soluzione auspicabile è quella di escludere la possibilità che possano essere letti ed utilizzati per la decisione atti non garantiti⁸¹.

In conclusione, la sfida che l'Unione europea ha voluto lanciare alla criminalità organizzata, ed alla dimensione transnazionale che questa ha vieppiù assunto, presuppone la creazione di strumenti di contrasto che rendano efficace la risposta in termini di prevenzione e repressione e, per dirla con una sola parola, in termini di giustizia.

Parallelamente non va elusa l'esigenza di tutelare e rispettare le garanzie individuali quale aspetto non meno importante⁸² della questione posta per far sì che non resti inascoltato quello che alcuni Ministri della Giustizia e degli Interni affermarono in occasione della redazione del Piano d'azione del 1998: *"La libertà perde formalmente di significato se essa non può essere vissuta in un ambiente sicuro e senza un sistema giudiziario che riscuota la fiducia dei cittadini dell'Unione e delle persone che vi risiedono"*.

⁸¹ DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale: verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, Milano, 2007.

⁸² In questo senso si veda la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 30 novembre 2009 relativa ad una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati ed imputati in procedimenti penali.

Filippo Spiezia

Erano giustificati ed hanno trovato un riscontro empirico i timori di interferenza e controllo esterno delle iniziative dei singoli uffici del p.m. suscitate dalla creazione delle D.D.A. e della D.N.A.?

Come è noto, le prime forme istituzionali di coordinamento investigativo in ambito nazionale hanno riguardato le attività di polizia, i cui assetti organizzativi meglio consentivano l'affermarsi di un modello operativo basato sulla concertazione informativa e strategica¹. Di contro, la trama costituzionale caratterizzante l'ordine giudiziario (artt. 101, 102, 104, 107, 109 Cost.) basata sul principio della magistratura quale "potere diffuso" non si prestava, *naturaliter*, né all'idea di una "verticalizzazione" degli uffici del pubblico ministero, né all'individuazione, tra questi, di un soggetto, *primus inter pares*, cui attribuire prerogative con finalità di coordinamento dell'azione di altri uffici.

Il timore palesato era quello di un controllo politico ovvero di possibili interferenze da parte dell'esecutivo. L'estensione del modello del coordinamento² anche alle attività del pubblico ministero³ avvenne, dunque, solo

¹ Ciò venne attuato con la l. n. 121 del 1 aprile 1981 sul "Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza" con cui si conferì al Ministro dell'interno l'alto coordinamento dei compiti e delle attività delle forze di polizia per quanto concerne la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e venne istituito, quale organo ausiliario, il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, presieduto dal Ministro e composto da un sottosegretario di Stato per l'interno, dal Capo della Polizia e dai comandanti generali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza (art. 18). A livello periferico si attribuì al prefetto la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia, coadiuvato dall'omonimo Comitato provinciale, composto dal questore e dai comandanti provinciali delle altre forze di polizia, quale organo ausiliario e di consulenza (art. 13). Il quadro si arricchì con le specifiche previsioni di cui all'art. 8, d.l. 15 gennaio 1991, n. 8 conv. nella l. 15 marzo 1991, n. 82 in tema di sequestri di persona e, soprattutto con il d.l. 29 ottobre 1991, n. 345, conv. nella l. 30 dicembre 1991, n. 410 istitutivo della Direzione Investigativa antimafia (D.I.A.).

² Il coordinamento richiama una relazione organizzativa tipica del diritto amministrativo, che si colloca in posizione intermedia tra equi-ordinazione e sovra ordinazione, garantendo un'unità di azione in un assetto istituzionale che preserva da forme di interferenza di tipo gerarchico (V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, p. 631 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, II, Milano, 1998, p. 858).

³ In verità la necessità di istituire forme di coordinamento era stata già avvertita dalla magistratura italiana a partire dagli anni '70 (del secolo scorso) e si era manifestata attraverso iniziative di collegamento spontaneo tra gli uffici inquirenti al fine di accrescere l'efficacia della risposta giudiziaria al terrorismo nero e rosso, di cui fu presto percepita l'insidia che esso arrecava alla vita democratica del paese e delle sue istituzioni. Negli anni '80, di fronte all'incalzare della delinquenza mafiosa, in grado di trarre enormi profitti dal mercato illegale degli stupefacenti, la magi-

con la l. n. 8 del 20 gennaio 1992 (di conversione del d.l. n. 367 del 20 novembre 1991) che, modificando l'ordinamento giudiziario, istituiva le Direzioni distrettuali antimafia, individuate in ciascun ufficio di Procura presso il Tribunale del capoluogo distrettuale (art. 70 *bis*) e la Direzione nazionale antimafia (D.N.A.)⁴ nell'ambito della Procura Generale presso la Corte di cassazione (art. 76 *bis*). Qualche mese prima, con altra legge, era stato demandato al pubblico ministero il compito di curare il coordinamento investigativo ed operativo, conferendogli la possibilità di servirsi dei tre servizi centrali di polizia, impartendo loro opportune direttive (art. 12 della legge 203 del 1991). L'affermazione era importante in quanto, in linea con le scelte operate con il codice di rito del 1989 (cfr. artt. 327, 330, 347, 348 c.p.p.), sanciva il principio per cui anche le attività di investigazione, in presenza di collegamenti attuali o potenziali, devono essere coordinate dalla magistratura inquirente.

La risposta sul piano tecnico-normativo alle esigenze di una maggiore efficacia delle indagini per i reati di mafia veniva dunque individuata nell'istituzione di uffici a livello distrettuale (D.D.A.), intesi quali pool specializzati di magistrati all'interno di ogni Procura di distretto, e in un ufficio con competenza estesa all'intero territorio nazionale, nel quale attribuzioni prevalenti si riconoscevano al suo titolare, il Procuratore nazionale antimafia.

Mentre la concentrazione della competenza a dirigere tali indagini in capo ai 26 Procuratori distrettuali trovò ben presto il favore della magistratura, diversa fu la reazione verso l'istituzione della D.N.A. La creazione delle Direzioni distrettuali soddisfaceva, infatti, l'avvertita esigenza di evitare la frammentazione delle inchieste, anche perché la disciplina della competenza per connessione *ex art. 12 c.p.p.*, nell'originaria impostazione, si presentava "innaturale" rispetto alle dimensioni ed alle caratteristiche assunte dal crimine organizzato, operante in ambiti spesso trascendenti lo stesso territorio nazionale. Era dunque necessaria l'adozione di un modulo organizzativo del pubblico ministero in grado di offrire un'interpretazione unitaria di episodi criminali, oltre che la formazione di un sapere investigativo specifico.

Diversamente, come è noto, l'istituzione della figura del Procuratore nazio-

struttura più avveduta riconobbe l'insufficienza del "coordinamento spontaneo" per le indagini di mafia e l'esigenza d'individuare nuovi modelli organizzativi.

⁴ La denominazione del nuovo ufficio riflette il vivace dibattito, non solo parlamentare, che ne accompagnò la sua istituzione. Quella originaria, di Procura nazionale antimafia, venne abbandonata e il riferimento alla Procura è rimasto, in sede di adozione dell'atto normativo finale, solo con riferimento al suo titolare.

nale fu accompagnata, da subito, da obiezioni e riserve. Il timore per una riduzione della indipendenza della magistratura inquirente, a causa del carattere verticistico del nuovo organismo e per alcune prerogative conferite al titolare dell'ufficio, almeno nell'originaria versione normativa⁵, era forte. Tale diffidenza sfociò anche in forme eclatanti di protesta (quale la proclamazione di un'astensione dal lavoro), alle quali aderirono molti magistrati, che in qualche modo indussero il legislatore a rivedere la formulazione dell'originario progetto governativo.

Di quelle polemiche, sebbene in parte sopite, è ancora oggi possibile rintracciare alcuni segni che si manifestano nella perdurante non generalizzata accettazione del modello del coordinamento investigativo introdotto dal legislatore nel 1992, incentrato sullo stretto raccordo tra Procure distrettuali e Procura nazionale e basato sulla cultura della condivisione di informazioni e di strategie. Tuttavia, se ciò poteva giustificarsi nei primi anni di applicazione della riforma⁶, è arduo rinvenire a distanza di oltre vent'anni un plausibile fondamento alla persistenza di quelle remore, che ancora si riscontra nell'azione di alcuni uffici senza dubbio "strategici" nel panorama nazionale, per le dimensioni e la loro collocazione geografica in aree a forte presenza criminale. Ciò si traduce in criticità nei rapporti di quegli uffici con la D.N.A., ravvisabili in inosservanza di direttive per il coordinamento assunte in singoli casi e nell'insufficiente livello di "implementazione" della banca dati nazionale, non solo per la quantità, ma soprattutto per la qualità degli atti di indagine inseriti, spesso concernenti investigazioni risalenti nel tempo e non anche quelle in corso.

⁵ Si pensi alla previsione, eliminata in sede di conversione del d.l. 367 del 1991, di cui alla lettera d) che originariamente figurava all'art. 371 *bis* c.p.p., che delineava in capo al P.N.A. il potere di individuare i temi di investigazione ed orientare i piani di indagine sull'intero territorio nazionale. Scomparsa in sede di conversione è anche la previsione di cui alla lettera e), che conferiva al P.N.A. la facoltà di impartire direttive ai Procuratori distrettuali volte ad assicurare il miglior impiego dei magistrati delle Direzioni Distrettuali antimafia e delle forze di polizia, anche coordinando i modi e le forme secondo cui i Procuratori distrettuali si avvalgono della Dia. Tuttavia, tale ultima prerogativa deve ritenersi inclusa nelle previsioni contenute all'art. 371 *bis* comma primo e secondo, laddove, con riferimento alla polizia giudiziaria, si configura la facoltà per il Procuratore nazionale antimafia di disporre della Dia e dei servizi centrali ed interprovinciali delle forze di polizia, e la possibilità di impartire direttive intese a regolare l'impiego a fini investigativi.

⁶ Cfr. la relazione di A. MARITATI, *Il coordinamento delle indagini nei procedimenti per delitti di criminalità organizzata. Il ruolo della D.N.A.*, presentata in occasione dell'incontro di studio sul tema "I delitti di criminalità organizzata : profili criminologici, sostanziali e processuali", svoltosi a Frascati, dal 13 al 17 maggio 1996. In tale relazione venivano segnalati pregiudizi ideologici e difficoltà nell'accettare la nuova cultura della "socializzazione del sapere".

In tal modo si impedisce alla Direzione nazionale antimafia il dispiegamento del proprio potenziale operativo, che presuppone una conoscenza complessiva ed aggiornata del fenomeno “criminalità organizzata” in tutte le sue concrete manifestazioni, attuabile in modo *strutturato* e non *occasionale* attraverso il corretto funzionamento della banca dati, le cui *coordinate* sono scolpite nel vigente sistema normativo e para-normativo (delineato, quest’ultimo, dal Consiglio Superiore della Magistratura). Tali resistenze sono foriere di effetti pregiudizievoli, a cascata, non solo sull’operatività dell’ufficio nazionale, ma anche su quelli distrettuali, direttamente o anche solo potenzialmente coinvolti in indagini collegate, in quanto privati di indispensabili fonti conoscitive e di una visione d’insieme dei fenomeni criminali che solo una struttura in posizione centrale può assicurare. In altri termini, l’effetto “paralizzante” si riverbera sul funzionamento dell’intero modello concepito dal legislatore in vista del coordinamento.

Remore vecchie e nuove non possono più giustificarsi. Le competenze normativamente assegnate alla D.N.A. non potrebbero, infatti, legittimamente determinare alcuna interferenza sull’autonomia investigativa dei singoli pubblici ministeri. Ad analoghe conclusioni si perviene esaminando la prassi operativa seguita in questi anni dalla D.N.A. Sotto il primo profilo è utile una sintetica ricognizione delle essenziali prerogative del P.N.A. Se va dato atto di una loro non perfetta declinazione normativa, tuttavia il procedimento ermeneutico approda ad esiti finali sufficientemente univoci e rassicuranti per l’interprete. La base normativa degli aspetti funzionali dell’ufficio, non modificata dalle leggi di riforma ordinamentale⁷, va ancora individuata nell’art. 371 *bis* c.p.p. richiamato al comma sesto dell’art. 103 del nuovo codice antimafia. Il quadro è integrato dal regime delle applicazioni di cui agli artt. 110 *bis* e 110 *ter* dell’ordinamento giudiziario, oggi formalmente abrogati e trasfusi nell’art. 105 del citato codice.

L’impressione che si ricava da una prima lettura del dato normativo è quella di una sua approssimazione lessicale, confermata dalla insufficiente chiarezza dei rapporti tra il primo ed il secondo comma. Un’esegesi letterale induce a ritenere che, solo in via tendenziale, al primo comma è rimessa la disciplina della funzione di coordinamento ed al secondo quella dell’apparato strumentale ovvero delle modalità operative attraverso cui la funzione viene esplicata. L’incerto stilema normativo riflette probabilmente lo sforzo, emergente dai lavori parlamentari che accompagnarono la conversione in legge del decreto

⁷ Ci si riferisce al d.lgs. n. 106/2006 come modificato dalla l. n. 111/2007.

legge istitutivo (n. 367 del 1991), per la ricerca di un punto di equilibrio tra l'esigenza di una maggiore efficacia nelle indagini per reati di mafia e quella della salvaguardia dell'indipendenza ed autonomia dei singoli uffici del pubblico ministero, coinvolti nella direzione dei relativi procedimenti. Se a ciò si aggiunge il fatto che il coordinamento, a rigore, presuppone la contemporanea pendenza di più indagini preliminari, e che, di contro, alcune delle prerogative di cui all'art. 371 *bis* c.p.p. prescindono da essa, si coglie anche l'inadeguatezza della collocazione sistematica di quest'ultima norma e della sua stessa rubrica. Secondo una convincente ricostruzione degli aspetti funzionali⁸ si può ritenere che il Procuratore nazionale antimafia sia investito di due nuclei di funzioni: *funzioni di impulso al coordinamento e funzioni di impulso alle investigazioni*⁹.

In ogni caso non pare revocabile in dubbio che la funzione di impulso per il coordinamento prescinde dall'attivazione di forme di coordinamento spontaneo, previsto dall'art. 371 c.p.p., e deve potersi esplicare indipendentemente da esso. Ciò si desume sia dalla mancanza di qualsiasi criterio di graduazione tra il coordinamento spontaneo e l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 371 *bis* c.p.p., sia dall'attribuzione del compito, espressamente previsto in capo al Procuratore nazionale, di rendere ottimale tale coordinamento anche *prevenendo* possibili contrasti che nel corso delle indagini potrebbero realizzarsi. Inoltre, il Procuratore nazionale ha il potere-dovere di individuare, oltre a quelle già conosciute dagli uffici, ulteriori ipotesi di collegamento investigati-

⁸ Cfr. sul punto G. CONSO, V. GREVI, *Profili del nuovo codice di procedura penale*, Padova, 1996.

⁹ Appartengono al primo gruppo: quella di cui alla lett. a), comma terzo, dell'art. 371 *bis* c.p.p., secondo cui il Procuratore nazionale antimafia «per lo svolgimento delle funzioni attribuitegli dalla legge, d'intesa con i procuratori distrettuali interessati, assicura il collegamento investigativo anche per mezzo dei magistrati della Direzione nazionale antimafia; la funzione indicata alla lett. f), comma terzo, dell'art. 371 *bis* c.p.p., che consente di impartire ai Procuratori distrettuali specifiche direttive, alle quali devono attenersi al fine di prevenire e risolvere contrasti sulle modalità relative al coordinamento delle attività di indagine; quella di cui alla lettera g), comma terzo, dell'art. 371 *bis* c.p.p., che consente al Procuratore nazionale antimafia di riunire i procuratori distrettuali 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; infine, la funzione di cui alla lettera g), del comma terzo, dell'art. 371 *bis* c.p.p., secondo cui il Procuratore nazionale antimafia dispone con decreto motivato, reclamabile al Procuratore generale della Cassazione, l'avocazione delle indagini preliminari relative a taluno dei delitti di cui all'art. 51, terzo comma, *bis* c.p.p., quando non hanno dato esito le riunioni disposte al fine di promuovere e rendere effettivo il coordinamento e questo non è stato possibile a causa della: 1) perdurante e ingiustificata inerzia nell'attività di indagine; 2) ingiustificata e reiterata violazione dei doveri previsti all'art. 371 c.p.p. ai fini del coordinamento delle indagini.

vo, potendo essere in possesso di informazioni provenienti da altri procedimenti o di informazioni frutto di elaborazioni di carattere generale che ben possono e devono essere messe a disposizione delle indagini.

Sono riconducibili alle funzioni di impulso per le investigazioni le previsioni di cui all'art. c), comma terzo, dell'art. 371 *bis* c.p.p., che consentono al Procuratore nazionale di procedere all'acquisizione ed elaborazione di notizie, di informazioni e di dati attinenti alla criminalità organizzata, ai fini non solo del coordinamento investigativo, ma anche della repressione della criminalità organizzata. Il riferimento testuale all'acquisizione rende palese che il Procuratore nazionale antimafia è abilitato non solo a ricevere, ma pure a ricercare le informazioni. Tale prerogativa, a ben riflettere, rappresenta il presupposto fondamentale per l'esercizio di tutte le attività di coordinamento in senso stretto. Sul piano operativo essa si completa con il potere di accesso ai dati inseriti nel registro generale delle Procure distrettuali, limitatamente ai procedimenti per i reati di cui all'art. 51 comma terzo bis c.p.p. (art. 117, comma 2 *bis*, c.p.p.) ed ai registri di cui all'art. 34 della legge 19 marzo 1990, n. 55. Tale facoltà lo pone sia nelle condizioni di cogliere i casi di collegamento tra le indagini in corso tra più uffici, sia di formarsi un patrimonio conoscitivo per promuovere nuovi filoni investigativi, di competenza di uffici diversi da quelli detentori del dato¹⁰.

Orbene, dal quadro normativo complessivo emerge la scelta, consapevolmente perseguita dal legislatore, di concepire la D.N.A. non come "regolatore" del traffico di atti relativi ad indagini collegate, in pendenza presso più Uffici del pubblico ministero, ma quella di vera e propria "cabina di regia" che ha come obiettivo l'*organizzazione* delle indagini come metodo indispensabile per far fronte all'*organizzazione* del crimine. Il sistema normativo è fondato, dunque, su una circolazione delle notizie rilevanti, attinenti al crimine organizzato, da attuarsi costantemente attraverso il circuito D.D.A.-D.N.A., essendo del tutto inadeguata una risposta repressiva lasciata alla spontaneità dell'intervento dei singoli pubblici ministeri.

Ogni lettura del dato normativo che assegna alla D.N.A. un ruolo residuale,

¹⁰ Nella medesima prospettiva funzionale, si colloca anche la facoltà di procedere a colloqui personali con detenuti o internati, attribuita senza necessità di autorizzazione al Procuratore nazionale antimafia dall'art. 18 *bis*, comma quinto, della legge 26 luglio 1975, n. 354 sull'ordinamento penitenziario. Travalica, infine, la funzione di coordinamento in senso stretto anche l'esercizio delle prerogative previste dalla lett. b), comma terzo, dell'art. 371 *bis* c.p.p. di curare, mediante applicazioni temporanee dei magistrati della Direzione nazionale e delle Direzioni distrettuali antimafia, la flessibilità e mobilità che soddisfino specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali».

attivabile “a richiesta”, ovvero solo nel caso di contrasti tra uffici distrettuali per l’ipotesi di mancata attuazione di forme di collegamento spontaneo, si traduce in una distorsione del disegno complessivo e delle prerogative dell’ufficio nazionale. Essa può dar luogo a condotte in contrasto con il descritto statuto legale, come, ad esempio, in caso di mancata trasmissione di atti e/o informazioni alla D.N.A. relativi ad indagini in corso, ovvero di mancato inserimento degli stessi in banca dati nazionale. La loro reiterazione può essere foriera di gravi pregiudizi al corretto svolgimento delle indagini in corso e non può non determinare l’attivazione di meccanismi, anche disciplinari, (oltre che eventualmente penali per le ipotesi di rifiuto *ex art. 328 c.p.*), quando consapevolmente siano stati violati gli obblighi di legge a carattere cooperativo. Il tema è stato già affrontato dalla Suprema Corte di cassazione nel quadro della previgente disciplina dell’illecito disciplinare. La Corte ha rilevato che *“l’essenza del coordinamento in generale, ed in particolare di quello concernete indagini in materia di associazione di stampo mafioso, è costituita dalla diffusione, tra gli uffici interessati alle indagini collegate, dalle conoscenze acquisite da ciascun ufficio, e che la diffusione circolare delle conoscenze e delle iniziative è assicurata dallo scambio di informazioni e notizie, tale attività deve ritenersi doverosa e, conseguentemente, al suo espletamento i magistrati coinvolti devono ritenersi vincolati. Ne discende che qualora un coordinamento investigativo sia stato effettivamente instaurato, sorge nei confronti dei procuratori che a tale attività coordinata partecipano, il dovere di cooperare con lealtà ed efficacia al reciproco scambio di atti ed informazioni circa le indagini svolte e da svolgere e le iniziative che intendono adottare. La violazione del detto dovere di cooperare in funzione del coordinamento costituisce violazione di norma processuale, suscettiva di integrare l’elemento oggettivo dell’illecito disciplinare costituito dalla mancanza ai doveri ai sensi dell’art. 18 del R.D. Lgs. 31 maggio 1946, n. 511”*¹¹.

Va dunque ribadita la più assoluta autonomia del singolo pubblico ministero nell’esercizio dell’azione penale e nel valutare le strategie d’intervento, non può dubitarsi del fatto che, in presenza di indagini che risultino anche solo potenzialmente collegate, vi è l’obbligo di conferire ogni informazione, in tempi reali, anche al Procuratore nazionale antimafia, per assicurare la conoscenza di ogni elemento utile alla valutazione complessiva del quadro delle indagini ed il pieno esercizio delle sue prerogative in vista del coordinamento.

Su tali aspetti ha posto l’accento, di recente, anche il C.S.M. con l’adozione della chiara risoluzione nella seduta del 25 luglio 2012 sull’utilizzo del sistema SIDDA-SIDNA da parte delle Direzioni distrettuali e su eventuali profili di

¹¹ Così Cass. civ., SS.UU., 17 luglio 2003, n. 11190, in *Ced.*, n. 563189.

criticità nell'inserimento degli atti¹².

La persistenza di remore nell'attuazione degli obblighi cooperativi non può giustificarsi neppure alla luce della prassi operativa seguita dall'ufficio, poiché il P.N.A. non ha mai fatto uso del potere di avocazione delle indagini¹³, conferendo a tale istituto, nella sua interpretazione pratica, una valenza eccezionale. Tale scelta è stata assunta pur a fronte di non secondarie criticità registrate nel rapporto con alcuni uffici distrettuali. Inoltre, i positivi e riconosciuti effetti derivanti dal dispiegamento del potenziale operativo dell'organismo, nei casi in cui ciò è stato possibile, rendono irrazionale il persistere di atteggiamenti di resistenza verso il modello del coordinamento. La D.N.A. ha infatti dimostrato, in più di una vicenda investigativa, di sapere svolgere un ruolo di utile servizio a sostegno delle Procure distrettuali e della loro azione, in indagini su gravi fatti delittuosi (sintomatica l'attività di coordinamento e di impulso svolta dalla D.N.A. sulle stragi mafiose degli anni 1992/1993). La sua azione, lungi dal limitare l'azione dei pubblici ministeri distrettuali, si è spesso tradotta in un potenziamento della risposta repressiva, predisponendo le condizioni più favorevoli all'esercizio dell'azione penale. In definitiva, è il principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale che può avvantaggiarsi da una piena attuazione del modello del coordinamento e dall'intervento propulsivo del P.N.A., in quanto finalizzato all'espletamento di ogni possibile attività di indagine necessaria al raggiungimento di obiettivi di giustizia. Anche dal punto di vista della prassi operativa, dunque, la salvaguardia dell'indipendenza di ciascun procuratore distrettuale è pienamente compatibile con le esigenze poste dal modello del coordinamento e dagli obblighi informativi verso la D.N.A., che va posta nelle condizioni migliori per assicurare tempestività ed efficacia alle indagini, per una compiuta attuazione dei principi costituzionali governanti l'eser-

¹² La citata Risoluzione n. 22/IN/2011 del C.S.M. sull'utilizzo del sistema SIDDA-SIDNA da parte delle Direzioni Distrettuali Antimafia ha tratto origine dalla nota del 25 febbraio 2011 del Consigliere del Presidente della Repubblica per gli Affari dell'Amministrazione della giustizia, con cui il Consiglio veniva investito della lettera con la quale il Procuratore Nazionale Antimafia aveva segnalato lo "stallo" istituzionale relativo al procedimento penale concernente la c.d. "trattativa". Il documento consiliare dà poi conto che l'esito delle più recenti ricognizioni statistiche circa il numero degli atti inseriti dalle D.D.A. e circa la loro tipologia, ha restituito un quadro allarmante, perché a fronte di numerose direzioni distrettuali "virtuose", si rilevano numerosi casi in cui l'attività di inserimento degli atti in banca dati è assolutamente carente, oppure avviene a diversi mesi di distanza dal compimento dell'atto.

¹³ Cfr. P.L. VIGNA, *La completezza e la tempestività delle investigazioni. La funzione dell'impiego della polizia giudiziaria nelle sue diverse articolazioni*, in *Quad. CSM*, 1998, n. 99, p. 9 ss.

cizio dell'azione penale.

La prassi segnala dunque alcuni problemi di ineffettività nell'azione dell'organismo piuttosto che interferenze con le iniziative dei singoli uffici del p.m. Ribaltando la prospettiva della domanda ci sarebbe, dunque, da chiedere se, dato il tempo trascorso dall'istituzione della D.N.A., non sia il caso di abbandonare definitivamente quelle riserve legate al persistere di "gelosie investigative", in antitesi con la "socializzazione" delle informazioni, base fondante del modello organizzativo-funzionale del coordinamento.

All'accresciuta efficacia di una risposta giudiziaria non frammentata ai crimini di mafia, conseguente alla concertazione dei poteri di indagine, ha corrisposto anche una lettura dei fenomeni di criminalità organizzata nell'ottica della formazione di un sapere investigativo specializzato ed unitario?

Le funzioni della Direzione nazionale antimafia si sono spesso tradotte in una *capacità di analisi* dei fenomeni criminali, completa ed aggiornata, assicurando, in uno all'azione delle direzioni distrettuali antimafia, un sapere investigativo specializzato. È forse proprio questo uno degli aspetti in cui le funzioni concepite dal legislatore con la novella del 1992 hanno trovato compiuta attuazione, in misura certamente maggiore rispetto al ruolo di "cabina di regia" che l'ufficio dovrebbe svolgere quale suo compito prioritario, attraverso l'elaborazione di strategie *integrate di strumenti e di azioni* per il contrasto al crimine organizzato, in cui la stessa finalità della prevenzione acquisisce rilievo non secondario¹⁴.

¹⁴ Sono espressione di questa visione integrata anche le altre funzioni riconosciute all'Ufficio, quali le previsioni in materia di disciplina dei contrasti *ex artt. 54 ter e quater c.p.p.*, e quelle concernenti i pareri richiesti al P.N.A. in tema di collaboratori di giustizia di cui all'art. 11 legge n. 82/1991 e successive modifiche. Ancora, può assumere particolare rilevanza la presenza di magistrati della Dna con il ruolo di pubblico ministero nelle udienze davanti al Tribunale di Sorveglianza di Roma nei procedimenti relativi ai reclami avverso l'applicazione o la proroga del regime *ex art. 41 bis ord. penit.* (art. 2, l. 15 luglio 2009, n. 94), poiché non vi è dubbio che l'opportuno raccordo delle iniziative che la Dna è in grado di garantire, in materia di sospensione dell'ordinario regime penitenziario, potrà produrre risultati particolarmente preganti ed incisivi nelle strategie di contrasto al crimine mafioso.

Parallelamente alle preminenti attività di collegamento investigativo, la Direzione nazionale antimafia, mediante propri magistrati, partecipa ad organismi e strutture operanti in specifici settori, quali: la Commissione centrale *ex art. 10 l. n. 82/1991* (in tema di collaboratori e testimoni di giustizia); l'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici (anche sulla scorta della Convenzione siglata con la Dna in data 2 luglio 2001) in tema di appalti; il Comitato di Sicurezza Finanziaria previsto dal d.l. 12 ottobre 2001, n. 369, conv., con modificazioni, dalla l. 14 dicembre 2001, n. 431, recante *Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale* garantendo in esso quella capacità di analisi che derivano soltanto dalla possibilità di una lettura unitaria delle dinamiche dei mercati finanziari riconducibili a fenomeni criminali complessi; il Comitato di coordinamento per l'Alta Sorveglianza sulle Grandi Opere, istituito presso il Mini-

Momento di sintesi nel quale tale funzione trova la sua manifestazione è quello della elaborazione della “Relazione annuale sulle attività svolte dal P.N.A. e dalla D.N.A. nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso”. Pur non sussistendo alcun obbligo normativo, il P.N.A. ritiene doveroso e opportuno predisporre annualmente tale documento, affinché il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione – nell’ambito del cui Ufficio è istituita la Direzione Nazionale Antimafia – possa disporre di una sintesi della complessiva attività svolta dalla D.N.A. e da chi la dirige e di un’analisi aggiornata dei fenomeni criminali. Oltre che rispondente a finalità informative di tipo istituzionale, esso è utile per gli stessi magistrati che compongono le Direzioni distrettuali antimafia. Va infatti considerato che per effetto delle circolari adottate dal C.S.M., le Direzioni distrettuali antimafia si sono profondamente trasformate, ringiovanendo di circa il 75% il loro organico, mutando profondamente la loro struttura e la memoria storica degli uffici, costituita dai magistrati anziani, si è dispersa attraverso nuove sistemazioni professionali. In questo contesto il lavoro di analisi della D.N.A. acquisisce un’importanza particolare per il recupero di conoscenze sui gruppi criminali indagati, confermandosi per tale via il suo ruolo di struttura di servizio, per il contributo di esperienza e di professionalità che può assicurare. Tale analisi è resa possibile anche grazie all’articolazione organizzativa dell’Ufficio che riflette i principali ambiti attraverso cui può scomporsi l’approfondimento dei fenomeni criminali. Quest’ultima è pervenuta ormai ad assetti consolidati attraverso la previsione di “sezioni”, di “materie di interesse” e dei “servizi”. In particolare, le “sezioni” sono state istituite in relazione alle principali forme di criminalità organizzata endogena (Cosa Nostra, ‘Ndrangheta, Camorra, Sacra Corona Unita e gruppi criminali pugliesi) ed alle Mafie straniere, tenendo conto anche dell’omogeneità di talune materie. Lo stesso dicasi per le materie “di interesse”, effettuata tenendo conto dello specifico fenomeno ed avendo riguardo ai dati e alle informazioni emergenti dalle attività investigative svolte dalle Procure distrettuali¹⁵. Infine, compiti di supporto per l’intero ufficio

stero dell’Interno le cui funzioni, a seguito dell’entrata in vigore della legge di delega n. 443/2001 (c.d. “Legge obiettivo”) e del decreto legislativo di attuazione relativi alla realizzazione di *grandi opere strategiche*, che mirano ad approfondire le problematiche connesse alle misure dirette ad impedire infiltrazioni della criminalità organizzata nello specifico settore; il Gruppo di lavoro relativo alla banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata (SIPPI).

¹⁵ Le principali materie individuate attengono ai pubblici appalti, all’ecomafia, alla criminalità organizzata nel settore agricolo, alle operazioni sospette, alle misure di prevenzione patrimoniali, al narcotraffico, alla contraffazione di marchi, alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell’ambito degli aiuti alle imprese destinatarie di contributi *ex l. n. 488/1992* nonché in frodi e

sono svolti, ciascuno nel suo ambito di competenza, dal Servizio Studi e documentazione, dal Servizio telecomunicazioni e nuove tecnologie e dal Servizio Cooperazione internazionale. Tale assetto è risultato anche funzionale alle esigenze investigative, poiché in grado di potenziare tutte le attività che avvicinano il lavoro della D.N.A. a quello degli uffici giudiziari operanti sul campo.

L'anomala collocazione ordinamentale della D.N.A. e del Procuratore Nazionale Antimafia (P.N.A.) aventi rilievo autonomo, ma nell'ambito della Procura Generale presso la Corte di Cassazione sotto la sorveglianza di quel P.G. può costituire un ostacolo al pieno dispiegarsi delle attitudini e delle potenzialità dell'organismo?

La Direzione nazionale antimafia è diretta dal Procuratore nazionale, che in quanto diretto destinatario di una serie di attribuzioni, è posto in una chiara posizione di preminenza rispetto all'ufficio che dirige. Nell'esercizio di tali funzioni egli gode di una posizione di larga autonomia, da esercitare, peraltro, sotto la "sorveglianza" del Procuratore Generale presso la Corte medesima. Tale soluzione è ribadita dal codice antimafia (di cui al d. lgs. del 6 settembre 2011, n. 159), le cui disposizioni in materia (artt. 103-105) sono sostanzialmente riprodottrici di quelle contenute negli artt. 76 *bis*, 76 *ter* e 100 *bis* dell'ordinamento giudiziario, formalmente abrogate. La collocazione ordinamentale del nuovo ufficio nell'ambito della Procura generale presso la Corte di Cassazione costituì uno dei profili maggiormente dibattuti in occasione della riforma del 1991¹⁶. Dai lavori parlamentari si evince che tale collegamento sottendeva un'opzione verso la possibile attribuzione delle funzioni di coordinamento investigativo allo stesso Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, soluzione questa che avrebbe evitato la costituzione di un ufficio giudiziario suscettibile di alterare l'assetto della giurisdizione inquirente. Tale ipotesi, tuttavia, non ebbe seguito e si optò per la costituzione di un nuovo ufficio che si presentava con un'ibrida collocazione ordinamentale, in quanto l'esercizio delle sue funzioni attiene al merito, ma il suo ambito d'azione è a

altre attività illegali a scapito degli interessi finanziari delle Comunità europee, all'immigrazione clandestina e tratta di persone, alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore del gioco (anche) lecito, alle infiltrazioni della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione, alle infiltrazioni della criminalità organizzata nelle opere connesse alla realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina, al regime detentivo speciale previsto dall'art. 41-*bis* ord. penit., alle misure di prevenzione personali, all'antiriciclaggio, al racket e usura, al doping e criminalità organizzata, alle stragi, all'infiltrazioni della criminalità organizzata nel mondo del lavoro, al contrabbando, all'informatica.

¹⁶ In tal senso A. CISTERNA - M. DE LUCIA, *Direzione nazionale antimafia*, in *Dig. disc. pen.*, Milano, 2011, p. 168.

carattere nazionale. Va anche evidenziata la persistente incongruenza normativa secondo cui, ai sensi del d. lgs. n. 25/2006, al Consiglio giudiziario presso la Corte d'Appello di Roma, spettano i pareri su promozioni, avanzamenti e sullo *status* dei magistrati del suo ufficio, e non più al Consiglio Direttivo della Cassazione, senza che vi siano peculiari ragioni di collegamento, sul piano processuale-funzionale, tra il lavoro dei sostituti procuratori nazionali e gli uffici del distretto di Roma cui mette capo il suddetto Consiglio. L'art. 10 del d. lgs. n. 160/2006 come modificato dalla legge n. 117/2007 di riforma dell'ordinamento giudiziario, ha confermato l'autonoma rilevanza delle funzioni di coordinamento investigativo rimesse ai magistrati della D.N.A. rispetto alla Procura Generale della Cassazione. La distinzione trovasi riflessa anche nell'abrogazione del secondo comma dell'art. 76 *ter* ord. giud. ad opera dell'art. 2, comma 29, legge n. 150/2005, per effetto del quale, «nella relazione generale sull'amministrazione della giustizia prevista dall'art. 86, il Procuratore generale comunicava l'attività svolta e i risultati conseguiti dal Procuratore nazionale antimafia e dalle Direzioni nazionali e distrettuali antimafia».

La *peculiare* collocazione ordinamentale della D.N.A. e del Procuratore Nazionale Antimafia si traduce, nella dinamiche attuative, in momenti di collaborazione istituzionale con la Procura Generale, che non ostacolano il dispiegarsi delle attitudini e delle potenzialità dell'organismo. Al contrario è auspicabile l'intensificazione di tale rapporto, di cui entrambi gli Uffici potrebbero giovare. Sono individuabili, al riguardo, due ambiti in cui la descritta relazione potrebbe conoscere ulteriore sviluppo: il primo riguarda la proiezione internazionale della D.N.A. Poiché la Procura Generale della Cassazione partecipa, dal 2011, a quel *network* informale che ha dato luogo al *Forum dei General Prosecutors* degli Stati Membri dell'UE, essa potrebbe attingere all'*expertise* della D.N.A. per poter acquisire e condividere quelle informazioni, anche di tipo investigativo, spesso richieste in sede di confronto con gli altri procuratori generali europei. Ciò è particolarmente utile nei casi in cui il Forum viene interpellato dalle istituzioni europee (Consiglio, Commissione) per esprimere valutazioni sulla funzionalità degli strumenti adottati a livello sovranazionale. Il secondo ambito di collaborazione inter-istituzionale attiene allo scambio di informazioni che potrebbe attivarsi coinvolgendo anche gli uffici delle Procure Generali presso le Corti d'Appello distrettuali. Ci si riferisce al meccanismo previsto dall'art. 6 del d. lgs. n. 106/2006 secondo cui «Il Procuratore generale presso la Corte di appello, al fine di verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme sul giusto processo, nonché il puntuale esercizio da parte dei Procuratori della Repubblica dei pote-

ri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici ai quali sono preposti, acquisisce dati e notizie dalle Procure della Repubblica del distretto ed invia almeno una volta all'anno una relazione al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione». Si tratta di un potere (non gerarchico) di informazione e di controllo al fine di evitare e prevenire i conflitti tra i diversi uffici e garantire il rispetto dei principi convenzionali e costituzionali del giusto processo. Queste prerogative, con il successivo coinvolgimento anche del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, potrebbero essere attivate anche per l'efficace propagazione, a livello distrettuale, di buone prassi rilevate dalla D.N.A. nelle attività di coordinamento investigativo, ovvero per sensibilizzare gli uffici inquirenti su peculiari problematiche, giuridico – operative, scaturenti dalle attività di analisi generale dei fenomeni criminali effettuate dalla D.N.A.

Appare logica la perdurante sconnessione normativa tra l'elenco dei delitti di criminalità organizzata di cui all'art. 51, comma terzo bis, richiamato dall'art. 371 bis c.p.p., per i quali è prevista l'attività di coordinamento del PNA ed il più ampio catalogo dei reati di competenza delle D.D.A. che, dopo l'entrata in vigore della l. n. 48 del 2008, comprende i delitti di terrorismo, di prostituzione e pornografia minorile, i reati informatici e in tema di illecite intercettazioni?

Le norme funzionali sul coordinamento investigativo demandato al Procuratore nazionale antimafia di cui all'art. 371 bis c.p.p. vanno coniugate con le previsioni riguardanti l'ambito della sua azione¹⁷, determinato *per relationem* mediante il richiamo, al comma primo dell'art. 371 bis c.p.p., dell'art. 51, comma terzo bis, c.p.p. L'espansione del catalogo dei reati di cui al citato art. 51, comma terzo bis – conseguente al riconoscimento della presenza del crimine organizzato in sempre nuovi mercati illegali – ha progressivamente dilatato l'area di intervento della Direzione nazionale antimafia. Dalla prima formulazione di tale comma (d.l. 20 novembre 1991, n. 367) – riguardante i reati

¹⁷ Va anche segnalato che accanto ai compiti di coordinamento dei relativi procedimenti in senso stretto, il Procuratore nazionale ha anche il potere di proposta per le misure di prevenzione a carattere personale, che oggi l'art. 5 del codice antimafia ha regolamentato in unica disposizione in relazione ai soggetti proponenti, avuto riguardo a tutti i possibili destinatari dell'azione di prevenzione quali indicati all'art. 4, razionalizzando in tal modo una materia che aveva generato non poche difficoltà interpretative dopo le modifiche apportate dal d.l. 92/2008 conv. con la l. 125/2008 (che a sua volta aveva richiesto le correzioni apportate dalla legge n. 94/2009). In pratica, il Procuratore nazionale antimafia diviene titolare di un potere di proposta per tutte le persone dimoranti nell'intero territorio nazionale ed anche per quei soggetti per i quali era in precedenza competente il solo questore. L'ampiezza della disposizione accresce l'incongruenza della nomogenesi, poiché il sistema normativo non prevede analoghe facoltà di proposta del Procuratore nazionale per le misure di prevenzione a carattere patrimoniale, e proposte di modifica del codice antimafia in tale direzione sono state già avanzate.

di associazione mafiosa previsti nell'art. 416 *bis* c.p., il sequestro di persona a scopo di estorsione, l'associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti ed i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 *bis* c.p. oppure al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo – si è passati a quella attuale. I più recenti innesti normativi (*ex art.* 15, comma quarto, della l. 23 luglio 2009, n. 99 ed art. 11 della legge n. 136 del 13 agosto 2010), estendono la competenza delle Direzioni distrettuali antimafia – e dunque dei compiti di coordinamento della Direzione nazionale antimafia – anche al reato di cui all'art. 416 c.p. finalizzato alla commissione dei delitti previsti dagli artt. 473 e 474 c.p. e alla fattispecie concernenti le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 260 d. lgs. n. 152/2006.

Di contro, la concentrazione in sede distrettuale di altre competenze, crescenti nel tempo, non si è accompagnata ad analoga individuazione di un ufficio nazionale di riferimento per il coordinamento. Ciò è accaduto per i procedimenti riguardanti i delitti consumati o tentati commessi con finalità di terrorismo, *ex art.* 51, comma terzo *quater* c.p.p. ed i delitti di cui agli artt. 600 *bis*, 600 *ter*, 600 *quater* 1, 600 *quinquies*, 615 *ter*, 615 *quater*, 615 *quinquies*, 617 *bis*, 617 *ter*, 617 *quater*, 617 *quinquies*, 617 *sexies*, 635 *bis*, 635 *ter*, 635 *quater*, 640 *ter* e 640 *quinquies* c.p. Si è parlato al riguardo di “distrettualizzazione debole”, in controtendenza rispetto alle scelte operate dal legislatore sovranazionale che per *Eurojust*, l'organismo individuato per l'agevolazione del coordinamento tra le autorità giudiziarie nazionali dei paesi membri dell'UE, non ha prefigurato limiti *ratione materiae*.

Ancora, sul piano generale della competenza, si osserva che la legge n. 125/2008 (c.d. pacchetto sicurezza) ha modificato l'art. 371 *bis* c.p.p., nel senso che le funzioni di coordinamento del Procuratore nazionale antimafia sono state estese anche ai procedimenti di prevenzione antimafia di cui alla l. n. 575/1965.

La “sconnessione” normativa tra l'elenco dei delitti di criminalità organizzata di cui all'art. 51 comma terzo *bis*, richiamato dall'art. 371 *bis* c.p.p. ed il più ampio catalogo dei reati di competenza delle D.D.A., appare più frutto delle preoccupazioni iniziali ad un'introduzione generalizzata del modello organizzatorio del coordinamento, che espressione di una scelta razionalmente fondata.

Sulla plausibilità di tali limitazioni possono avanzarsi due ordini di riserve: la prima, tutta interna al sistema, può attingersi da dati investigativi. Se infatti criminalità organizzata e terrorismo – per limitare l'analisi ad uno dei setto-

ri nei quali si sono poste esigenze di coordinamento – sono tradizionalmente considerati fenomeni distinti, le più recenti manifestazioni hanno portato ad ipotizzare nuove e diverse forme di sovrapposizione. In altri termini, le indagini rivelano sempre più caratteri comuni che si realizzano attraverso i collegamenti, le relazioni e gli scambi nei comuni mercati, nazionali ed internazionali, della droga, delle armi e degli esplosivi, dei documenti falsi, del riciclaggio, etc. Analogamente, i flussi migratori illegali possono divenire il mezzo attraverso i quali elementi dell'estremismo islamico entrano in Italia.

Anche l'esperienza della D.N.A. conferma i legami tra criminalità organizzata e terrorismo. Essi hanno trovato definitiva consacrazione in alcune sentenze nelle quali è stato riconosciuto il carattere "eversivo" assunto dalla criminalità organizzata: si ricordano, ad esempio, le decisioni emesse con riferimento alla strage al treno rapido 904 Napoli-Milano del 23 dicembre 1984 in ordine al quale emersero commistioni fra cosa nostra e camorra e la destra eversiva napoletana, nonché, in tempi recenti, alle stragi avvenute in Roma, Firenze e Milano nel 1993 e 1994. Tali collegamenti sono stati altresì evidenziati anche in relazioni di organi istituzionali che si sono occupati del tema¹⁸.

Se dunque l'introduzione operata con il d.l. 18 ottobre 2001, n. 374 (convertito con modificazioni nella l. 15 dicembre 2001, n. 438) del comma terzo *quater* all'art. 51 c.p.p., (che attribuisce alle D.D.A. la competenza alle indagini sui delitti consumati o tentati per finalità di terrorismo), ha assolto il positivo scopo di evitare una eccessiva frammentazione delle indagini con negative

¹⁸ Ci si riferisce alla relazione del Co.pa.co. (Comitato parlamentare per i Servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato), approvata il 2 febbraio 2006 relativa all'attività svolta nella XIV Legislatura, in cui si rilevava come «Nella lotta al terrorismo internazionale il Comitato ha preso atto della introduzione nel nostro ordinamento di talune opportune sedi di coordinamento e scambio di informazioni tra forze di polizia ed apparati di intelligence... Da parte di alcuni componenti del Comitato si è, altresì, auspicato che idonee forme di coordinamento possano presto essere introdotte, nel rispetto dei principi costituzionali in materia di esercizio delle funzioni giurisdizionali, anche con riferimento all'attività degli Organi giudiziari, attraverso l'istituzione di una Procura nazionale antiterrorismo. Nella citata relazione, al par. 12 sulle considerazioni conclusive è stato evidenziato che "dal punto di vista dei rapporti con gli organismi centralizzati competenti in materia di lotta al terrorismo – si pensi, ad esempio, ad Eurojust – la mancanza di un centro di coordinamento impedisce, inoltre, la designazione di un unico referente e può rendere, talora, problematica la definizione di una posizione unitaria a livello nazionale". Per tali ragioni, all'interno del Comitato si registrò un largo consenso sull'opportunità di creare al più presto una struttura ad hoc preposta al coordinamento a livello giudiziario delle indagini in materia di terrorismo. Va ricordato che in sede di discussione della relazione, il senatore Luigi Malabarba espresse contrarietà a entrambe le ipotesi, paventando il rischio di un eccesso di centralizzazione dell'attività giudiziaria in materia di contrasto al terrorismo, lesiva delle funzioni della magistratura definite dalla Costituzione.

ricadute sulla loro efficacia, tale fine non è stato compiutamente raggiunto per l'ipotesi del coordinamento inter-distrettuale delle investigazioni¹⁹ incentrato sui Procuratori Generali e sulle previsioni dell'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p.

L'inadeguatezza di tale sistema per il coordinamento delle indagini sui delitti con finalità di terrorismo si coglie anche sulla base dell'impianto normativo, perché se più indagini si svolgono in distretti diversi, l'effettività del coordinamento è affidata alla mera possibilità di promuovere (attraverso le comunicazioni e le eventuali riunioni previste dall'art. 118 *bis* cit.) intese spontanee fra le Procure interessate. Né, in caso di perduranti ineffettività di coordinamento, i Procuratori Generali possono superarle ricorrendo allo strumento dell'avocazione, poiché tale strumento può esercitarsi soltanto in relazione all'indagine che si svolge nel singolo distretto.

Infine, se le esigenze di coordinamento investigativo possono, con i suddetti limiti, attuarsi attraverso riunioni periodiche "orizzontali" indette da taluno degli uffici coinvolti in indagini per reati di terrorismo, interno ed internazionale, resta l'assenza di una condivisione costante e strutturata del materiale d'indagine, che solo una comune banca-dati modellata sull'esempio del vigente sistema informativo in uso alla D.N.A. potrebbe assicurare.

Ma la necessità di un "unico" organo centrale di coordinamento delle attività giudiziarie anche in materia di terrorismo ed eversione – sia *interna* che *esterna* – discende, oltre che da risultanze investigative o da affermazioni di organismi istituzionali, anche dagli orientamenti emergenti a livello sovranazionale, rintracciabili in alcuni atti normativi. Dalla loro disamina emerge l'affermazione di un *modello europeo* incentrato su forme di "verticalizzazione" investigativa mediante la creazione di centri unitari ai quali imputare un'azione di coordinamento. Il riferimento è ad Europol ed *Eurojust*, la cui competenza riguarda sia la criminalità organizzata che quella terroristica. Va poi ricordata la decisione del Consiglio dell'Unione Europea adottata in data 20 settembre 2005 (2005/671/GAI²⁰, concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici) la quale, all'art. 2, comma 2, prevede che «ciascuno Stato membro designa una o, qualora sia previsto dal pro-

¹⁹ E ciò nonostante tale esigenza fosse avvertita, tanto che, nel corso dei lavori parlamentari per la conversione in legge del d.l. n. 374/2001, il relatore presentò un ordine del giorno che impegnava il Governo ad istituire un organo nazionale di coordinamento delle indagini dell'autorità giudiziaria in ordine ai reati per fine di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico.

²⁰ Tale decisione abroga quella 2003/48/GAI del 19 dicembre 2002 relativa all'applicazione di misure specifiche di cooperazione di polizia e giudiziaria per la lotta al terrorismo a norma dell'articolo 4 della posizione comune 2001/931/PESC.

prio ordinamento giuridico, più autorità, quale corrispondente nazionale dell'Eurojust per le questioni legate al terrorismo, ovvero un'autorità giudiziaria o altra autorità competente che, nel rispetto della legislazione nazionale, abbia accesso a tutte le informazioni pertinenti in merito ai procedimenti e alle condanne penali riguardanti reati di terrorismo e che riunisca tali informazioni inviandole all'Eurojust conformemente al paragrafo 5».

È palese come la disposizione ora riportata – che doveva trovare applicazione entro il 30 giugno 2006 – “*disegni*” un organismo identico a quello che il legislatore italiano ha, da tempo, identificato nella D.N.A. in tema di criminalità mafiosa.

Inoltre, sullo sfondo ed a conferma della rilevata tendenza, non appaiono lontane nel tempo le previsioni di attuazione del progetto di costituzione dell'ufficio del pubblico ministero europeo, che da una fase di lunga riflessione preliminare sta sfociando in proposizione normativa, in corso di elaborazione, nel contesto di una cornice “costituzionale” oggi molto più definita, offerta oggi dall'art. 86 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Se e come funziona, in concreto, il flusso di informazioni mediante l'inserimento in banca dati, ai fini della completezza e tempestività delle investigazioni e dell'efficace esercizio da parte della D.N.A. delle funzioni di impulso e coordinamento, laddove sia necessario impartire specifiche direttive o dirimere contrasti?

Benché il tema sia stato già introdotto nella prima parte, conviene nuovamente farvi riferimento per la sua rilevanza e per documentare meglio alcune conclusioni sopra raggiunte. Base della riflessione è la previsione di cui all'art. c) comma terzo dell'art. 371 *bis* c.p.p, secondo cui il P.N.A. può procedere all'acquisizione ed elaborazione di notizie, di informazioni e di dati attinenti alla criminalità organizzata, ai fini non solo del coordinamento investigativo, ma anche della repressione della criminalità organizzata. Il riferimento testuale all'acquisizione rende palese che il Procuratore nazionale antimafia è abilitato non solo a ricevere, ma pure a ricercare le informazioni.

Se la prerogativa in esame può collocarsi tra le funzioni di impulso, essa, a ben riflettere, rappresenta il presupposto fondamentale per l'esercizio di tutte le attività di coordinamento in senso stretto. Sul piano operativo essa si completa e si concretizza con il potere di accesso ai dati inseriti nel registro generale delle Procure distrettuali, limitatamente ai procedimenti per i reati di cui all'art. 51 comma terzo bis c.p.p. (art. 117, comma 2 *bis*, c.p.p.) ed ai registri di cui all'art. 34 della legge 19 marzo 1990, n. 55. Tale facoltà lo pone sia nelle condizioni di cogliere i casi di collegamento tra le indagini in corso tra più

uffici, sia di formarsi un patrimonio conoscitivo per promuovere nuovi filoni investigativi, di competenza di uffici diversi da quelli detentori del dato.

Al fine di garantire un costante flusso informativo secondo la logica ispiratrice dell'art. 117, comma 2 *bis*, è stato istituito e realizzato il sistema informativo Sidna-Sidda²¹, che si fonda sull'obbligo dell'inserimento, in tempo reale ed in forma integrale, di ogni singolo atto di indagine ad opera di tutte le procure distrettuali antimafia.

La centralità di tale obbligo e la sua ineludibilità quale strumento centrale, anche se non esclusivo, per assicurare la circolazione delle informazioni nei procedimenti antimafia a beneficio sia dei magistrati delle direzioni distrettuali che della Direzione nazionale antimafia, è stata più volte ribadita dal Consiglio Superiore della Magistratura con le proprie circolari e risoluzioni. L'organo consiliare ha anche ricordato che l'ipotesi della reiterata ed ingiustificata implementazione delle banche dati distrettuali, costituisce violazione dei doveri di coordinamento, come tale idonea a fondare l'esercizio del potere di avocazione del P.N.A., di cui all'art. 371 *bis*, comma terzo, lett. h, c.p.p., e foriera di possibili responsabilità sul piano disciplinare e patrimoniale (come ribadito, da ultimo, con la risoluzione del C.S.M. del 25 luglio 2012 sopra ricordata).

Il Sistema SIDDA/SIDNA (Sistema Informativo Direzione Distrettuale Antimafia e Sistema Informativo Direzione Nazionale Antimafia) è un archivio automatizzato e dinamico delle informazioni raccolte nell'ambito dei procedimenti penali e di prevenzione in materia di criminalità organizzata. Per avere un'idea della sua consistenza occorre ricordare la straordinaria dimensione raggiunta dalla banca dati nazionale, composta da ben 1.328.771 atti rilevati sino al 2012.

È utile illustrare in sintesi l'architettura del sistema. Essa è definita di tipo "modulare distribuito" in quanto rispetta le individualità operative e funzionali di ciascuna isola (Direzione distrettuale) e consente l'adeguamento alle esigenze operative che man mano si manifestano, nell'ambito di una comune visione d'insieme. Il sistema informativo di ciascuna D.D.A. è stato dunque ideato e realizzato come unità autonoma ed autosufficiente. La stessa architettura presenta quello della D.N.A., chiamata inoltre a gestire il patrimonio informativo comune all'intera organizzazione conformemente all'indicazione normativa dell'art. 117 comma 2 *bis*, c.p.p. Emerge, dunque, dalla configurazione del si-

²¹ Cfr. BORRACCETTI-GRASSO, *Il sistema informativo automatizzato delle Direzioni distrettuali antimafia e della Direzione nazionale antimafia* ("SIDDA.SIDNA"), in *Doc. giust.*, 1996, p. 7.

stema che le singole D.D.A., pur operando autonomamente nell'ambito della rispettiva sfera di responsabilità, si inseriscono in una rete di flussi informativi che interessano sia ciascuna struttura che l'intero complesso.

Un nodo cruciale è rappresentato dall'inserimento degli atti giudiziari nelle banche dati delle D.D.A. Superata da tempo la fase iniziale contrassegnata anche da problemi tecnici, tale attività dipende oggi dalla capacità organizzativa e dalle direttive assunte dal Procuratore distrettuale nell'assicurare che i riversamenti, da parte dei sostituti che coordinano le indagini, siano tempestivi e completi. Purtroppo, nonostante i reiterati richiami sul punto da parte del C.S.M., non sembra che la situazione possa definirsi positiva. Infatti, il mancato inserimento concerne in alcuni casi volumi importanti di atti (anche oltre il 50% dei documenti giudiziari prodotti, come accertato negli ultimi rilievi statistici per alcune distrettuali), in tal modo compromettendo il regolare svolgimento delle funzioni investigative (delle D.D.A.) e di coordinamento e di impulso (della D.N.A.).

Il corretto uso delle risorse informatiche e della gestione automatizzata delle informazioni prodotte dovrebbe costituire un punto fermo nella gestione di qualsiasi ufficio distrettuale antimafia. Tuttavia i dati statistici non offrono un dato confortante per l'enorme divario esistente tra le diverse sedi, pur tenuto nel debito conto la diversificata dimensione delle stesse²².

Le problematiche di maggior rilievo attengono tuttavia al tema del tempestivo inserimento degli atti relativi ai singoli procedimenti, presupposto per l'immediata e generale condivisione delle informazioni di rilievo investigativo. Secondo i dati raccolti nell'ultima rilevazione sul funzionamento della banca dati inviata dalla D.N.A. al C.S.M. per il 2012, sono emersi numerosi profili di persistente criticità, a volte allarmanti, come nel caso della D.D.A. di Milano, in cui a fronte di 125 procedimenti "pulsanti", ossia relativi ad indagine pendenti, risulta l'inserimento di un solo atto: una ordinanza cautelare.

Quanto tutto questo rappresenti uno scostamento rilevante rispetto al modello ipotizzato dal legislatore e quanto si traduca, nella pratica, in un ostacolo

²² Il dato proveniente dalla D.D.A. di Napoli (oltre 191.000 atti) supera di gran lunga le altre sedi. Per tale ufficio esso può trovare una spiegazione nel numero dei magistrati ivi addetti. I dati relativi a Bari (oltre 175.000 atti) e Caltanissetta (oltre 142.000 atti), tuttavia, non possono spiegarsi con riferimento al numero dei magistrati in servizio, né con riguardo al numero dei procedimenti penali trattati, giacché si tratta di Procure di medie dimensioni. Deve, piuttosto, ritenersi che la particolare ricchezza documentale che quelle banche dati presentano sia dovuta ad una specifica sensibilità che i magistrati ed i rispettivi Procuratori hanno mostrato verso il sistema SIDDA/SIDNA.

all'esercizio delle funzioni di coordinamento nazionale, non dovrebbe richiedere ulteriori illustrazioni.

La tendenziale verticalizzazione di determinate attività in capo all'Eurojust riesce a coniugarsi con le dinamiche del tradizionale modello orizzontale del coordinamento investigativo?

L'istituzione di un nuovo organismo europeo per il coordinamento giudiziario a livello sovranazionale è avvenuta, come è noto, con la Decisione n. 187 del 28 febbraio 2002, allo scopo di agevolare «il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, di prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, anche sulla base delle analisi di *Europol*, e di cooperare strettamente con la Rete giudiziaria europea». Tra le strutture dell'Unione, l'*Eurojust*²³ si è presentata, sin dall'inizio, come tra le più operative e al tempo stesso la più suggestiva, costituendo l'unico organismo sovranazionale deputato allo svolgimento di compiti di coordinamento, tra le autorità giudiziarie nazionali, delle indagini penali per forme di criminalità transfrontaliera. Fu chiaro che si trattava di funzioni che andavano ben oltre le tradizionali e classiche forme di cooperazione giudiziaria espletate dalla Rete europea dei punti di contatto (istituita nel 1996) e dai magistrati di collegamento (previsti dall'azione comune del 1998), per la facilitazione delle richieste di assistenza giudiziaria e di supporto alle autorità nazionali.

Proprio in vista di questo suo obiettivo primario che *Eurojust* si è presentata non con una struttura ramificata presso le singole autorità nazionali, ma come organismo centrale con una sede accentrata (l'Aja), presso cui sono rappresentati tutti i 27 Stati membri dell'Unione.

²³ Sulla genesi di *Eurojust* e sulla sua operatività v. G. DE AMICIS, *La costruzione di Eurojust nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 1964; E. CALVANESE - G. DE AMICIS, *Le nuove frontiere della cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea*, in *Doc. giust.*, 2000, p. 1303; M. PANZAVOLTA, *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, in *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, a cura di M.G. Coppetta, Torino, 2005, p. 149 ss.; E. BARBE, *Mandat d'arret europenne, terrorisme et Eurojust*, in *Revue de Marchè commun et de l'Union Européenne*, 2002, p. 454; G. DE LEO, *Da Eurojust al pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 1433; L. LOPES DA MOTA, *A Eurojust e a emergenza de un sistema de justicia penal europeu*, in *Revista portuguesa de ciência criminal*, 2003, p. 177; E. CALVANESE - G. DE AMICIS - F. DE LEO - G. FRIGO - E. SELVAGGI, *Primi commenti sulla legge 14 marzo 2005 n. 41*, in *Guida al dir.*, n. 14, p. 34 s.; G. NICASTRO, *Eurojust*, in *AA.VV., Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, 2006, p. 63 s. Sui vari problemi legati all'attuazione di *Eurojust* nell'ordinamento italiano, anteriormente all'approvazione della l n. 41/2005 v., infine, G. CASELLI - G. DE AMICIS, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno*, in *Dir. giust.*, 2003, n. 28, p. 94 s.; F. DE LEO, *Quale legge per Eurojust*, in *Quest. giust.*, 2003, p. 197; G. SANTALUCIA, *Le misure di legislazione interna per l'Eurojust*, in *Diritto e formazione*, 2003, p. 1705 s.

L'obiettivo dell'ottimale coordinamento tra le competenti autorità nazionali degli Stati membri (*ex artt. 6 e 7 della Decisione e considerandum n. 2 del Preambolo*), ha rappresentato la vera novità operativa nel panorama della cooperazione internazionale, poiché ha consentito di realizzare, al contempo, due finalità non sempre di agevole mediazione quali:

– una “tendenziale verticalizzazione” delle attività investigative inerenti a fenomeni gravi di criminalità transnazionale mediante una centralizzazione leggera di determinati poteri e funzioni in capo ad un organismo giudiziario di natura sopranazionale;

– un dialogo diretto tra le autorità giudiziarie interessate al caso, con un sensibile allontanamento dal tradizionale modello “orizzontale” di cooperazione giudiziaria, per lo più fondato sulla definizione di intese ed accordi, bilaterali o multilaterali, disciplinati nell'ambito di relazioni esclusivamente intergovernative²⁴.

La Decisione su *Eurojust* andava recepita entro il 6 settembre del 2003. Con la l. 14 marzo 2005, n. 41, pubblicata sulla G.U. 29 marzo 2005, n. 72 l'Italia vi ha data finalmente attuazione²⁵.

Di particolare rilievo, ai fini dei compiti di coordinamento che competono ad *Eurojust*, è la previsione di cui al comma 3 dell'art. 7 della legge italiana, secondo cui per il conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 3 della Decisione, il Procuratore della Repubblica, quando procede ad indagini per talune delle forme di criminalità o dei reati di competenza dell'*Eurojust* di cui all'art. 4 par. 1 della Decisione, che coinvolgono almeno 2 Stati membri dell'Unione europea o un paese terzo – se con tale paese è stato concluso un accordo di cooperazione ai sensi dell'art. 27 par. 3 della Decisione – ne dà notizia

²⁴ Gli obiettivi e le funzioni dell'organismo sono disciplinati, in dettaglio, dall'art. 3 della Decisione e sono così sintetizzabili: 1) agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, tenendo conto di qualsiasi richiesta formulata da un'autorità competente di uno Stato membro e di qualsiasi informazione fornita da un organo competente in virtù di disposizioni adottate nell'ambito dei Trattati; 2) migliorare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, in particolare agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria internazionale, cooperando strettamente con la Rete giudiziaria europea, allo scopo di semplificare l'esecuzione delle rogatorie; 3) prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, in particolare sulla base delle analisi di *Europol*.

²⁵ Si tratta di un provvedimento normativo che, come è noto, è pervenuto in ritardo rispetto al termine fissato dalla Decisione. Invero, il Consiglio dei Ministri aveva approvato sin dalla data dell'11 luglio del 2003 un disegno di legge al riguardo, che tuttavia il Capo dello Stato non aveva firmato, con rinvio del testo al Governo, formulando rilievi che riguardavano soprattutto i poteri del membro nazionale di *Eurojust* e la possibilità per il Ministro della giustizia di impartirgli delle direttive.

al Membro nazionale dell'*Eurojust*. Si tratta di un meccanismo informativo, funzionale al coordinamento investigativo, sul modello di quello previsto nel nostro ordinamento per la Procura nazionale antimafia rispetto alle attività di contrasto al crimine organizzato svolta dalle 26 procure distrettuali antimafia disseminate sul territorio nazionale, e dalla cui concreta osservanza ed attuazione potrà dipendere un grosso impulso al ruolo assegnato ad *Eurojust* di coordinamento delle indagini tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale.

Pur nella difficoltà di emersione di una vocazione puramente europeista e sovranazionale, la centralità di *Eurojust* è oggi ampiamente riconosciuta e l'organismo è menzionato in quasi tutti i documenti operativi e strategici elaborati dall'Unione in materia di criminalità. La conferma di ciò si rinviene nell'attribuzione allo stesso di *ulteriori competenze*, assegnate con separati *atti normativi*, accomunati dall'esigenza di dotare l'organismo di ogni prerogativa funzionale alle esigenze del coordinamento²⁶. Il 16 dicembre 2008 il Consiglio ha poi adottato la nuova Decisione n. 426 finalizzata al rafforzamento di *Eurojust*, fissando al 4 giugno 2011 il termine entro cui gli Stati membri avrebbero dovuto attuarne il contenuto negli ordinamenti nazionali²⁷. L'obiettivo di fondo

²⁶ Ci si riferisce, in particolare: alla possibilità di richiedere il parere di *Eurojust*, ai sensi dell'art. 16, comma secondo, della Decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002, da parte delle competenti autorità giudiziarie degli Stati membri, nel caso di mandati d'arresto europeo concorrenti; all'obbligo di comunicazione ad *Eurojust*, ai sensi dell'art. 17 della medesima Decisione 2002/584/GAI, nel caso in cui uno Stato membro, per circostanze eccezionali, non è grado di rispettare i termini di legge ai fini della consegna delle persone ricercate, indicando i motivi del ritardo; all'obbligo di trasmissione ad *Eurojust*, ai sensi dell'art. 2 della Decisione 2005/671/GAI del 20 settembre 2005, di tutte le informazioni pertinenti ad indagini penali riguardanti i reati di terrorismo, da parte dell'autorità giudiziaria nazionale designata quale corrispondente nazionale di *Eurojust*; alla possibilità di utilizzare *Eurojust* quale canale di trasmissione delle informazioni da parte delle autorità di polizia nazionali, per le fattispecie ricadenti nel suo mandato, secondo quanto previsto dalla Decisione quadro 2006/960/GAI del 18 dicembre 2006, sulla semplificazione dello scambio d'informazioni tra le autorità nazionali degli Stati membri dell'Unione; alla facoltà concessa alle autorità nazionali, ai sensi dell'art. 12 della Decisione quadro 2009/948/GAI del 30 novembre 2009, di rivolgersi ad *Eurojust* nei casi di conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali, qualora non sia stato possibile raggiungere un consenso tra le autorità giudiziarie interessate nel caso concreto, a seguito di consultazioni dirette; alla possibilità da parte di *Eurojust* di richiedere – ai sensi dell'art. 10 dell'Accordo tra gli Stati Uniti d'America e l'Unione europea sul trattamento ed il trasferimento di dati con messaggi finanziari, per finalità di analisi e per la prevenzione ed il contrasto al terrorismo – che sia condotta una ricerca ad opera del competente Dipartimento del Tesoro statunitense sulle informazioni ottenute dai competenti provider europei, in esecuzione dell'Accordo medesimo.

²⁷ Il testo è pervenuto dopo un laborioso *iter* conclusosi con l'accordo raggiunto nella riunione del Consiglio del 24 e 25 luglio 2008. La sua genesi riflette due distinte iniziative: la pri-

della nuova Decisione è stato quello di accrescere l'effettività della sua azione, migliorando, nel quadro delle possibilità offerte dall'allora Trattato di Amsterdam, la capacità di coordinamento e di supporto alle autorità giudiziarie nazionali, attraverso il rafforzamento delle capacità strutturali-operative dell'organismo, l'incremento delle prerogative dei Membri nazionali e del Collegio, il miglioramento della capacità di scambiare informazioni con l'autorità nazionale, il rafforzamento della cooperazione con la Rete e con le autorità nazionali, il miglioramento con gli altri organismi di cooperazione e con gli Stati terzi.

Del tutto innovativa ed in grado di contribuire al miglioramento dell'azione dell'organismo, se compiutamente trasposta a livello nazionale, è l'attribuzione di poteri al Membro nazionale nella sua *capacità di competente autorità giudiziaria nazionale* secondo il proprio diritto interno, in base ai nuovi articoli 9b), 9c) e 9d). Trattasi, come è agevole rilevare, di attribuzioni di grande rilievo destinate ad introdurre significativi cambiamenti nelle dinamiche della cooperazione giudiziaria, specie per ciò che riguarda i rapporti tra il Membro nazionale e le singole autorità giudiziarie. Il loro esercizio è comunque ispirato all'esigenza di conservare in capo all'autorità nazionale la primaria responsabilità nella conduzione del procedimento, ma con opportuni temperamenti che consentano di dare rilievo a situazioni implicanti l'adozione di urgenti misure, in una logica di condivisione tra l'autorità nazionale ed il Membro nazionale.

L'analisi delle norme consente di rilevare una straordinaria similitudine tra il descritto modello di coordinamento sovranazionale e quello, nazionale, che fa capo alla D.N.A. cui, tra l'altro, si fece espresso riferimento durante i lavori preparatori della Decisione n. 187 su *Eurojust*. A parte, infatti, le differenze in materia di competenza, (molto più ampia quella di *Eurojust*), entrambi gli organismi hanno quale vocazione prevalente il coordinamento investigativo, essendo le altre prerogative della D.N.A., in particolare quella che consen-

ma, avanzata dalla Commissione europea, era basata sulle previsioni contenute nel Programma dell'Aja (punto 3.3.3). La proposta originaria subì gli effetti negativi derivanti dal fallimento del Trattato costituzionale del 2004, ma il tema venne riproposto nel 2007 con la comunicazione della Commissione n. 644 al Consiglio e al Parlamento, e poi approfondito in occasione del seminario tenutosi a Lisbona il 29 e 30 ottobre 2007, dal titolo "*Eurojust – navigating the Way forward*". Alla comunicazione della Commissione fece seguito l'iniziativa di alcuni Stati membri (Slovenia, Francia, Repubblica Ceca, Svezia, Spagna, Belgio, Polonia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovacchia, Estonia, Austria Portogallo), che il 7 gennaio 2008 presentarono una proposta di nuova Decisione sul rafforzamento del ruolo di *Eurojust*, volta ad introdurre emendamenti alla decisione del Consiglio 2002/187/GAI del 2002. Il testo venne formalmente adottato nella seduta del 16 dicembre 2008, in cui fu assunta altra importante Decisione sulla Rete giudiziaria europea che ha sostituito l'Azione comune del 1998.

tirebbe una diretta investigazione a seguito di avocazione del singolo procedimento, di difficile verifica. Come per la D.N.A. sono stati evidenziati profili di criticità consistenti nella mancata completa attuazione del circuito informativo (D.N.A.-D.D.A.), indispensabile prerequisite per un esercizio compiuto ed efficace del coordinamento investigativo, così parimenti *Eurojust* sperimenta analoghe difficoltà.

Proprio l'assenza di conseguenze cogenti per l'ipotesi di mancata osservanza dei poteri di impulso e di direttiva, è la causa prevalente della crisi di effettività che caratterizza l'operatività di *Eurojust*. La lettura dei rapporti annuali più recenti dell'organismo evidenzia certamente il dato positivo del crescente ricorso ad esso da parte delle autorità giudiziarie nazionali e l'incremento del numero dei casi di coordinamento investigativo, ma il bilancio dell'organismo europeo presenta ancora forti ombre. Una serie di ostacoli ancora impediscono ad *Eurojust* di lavorare al meglio delle sue possibilità. L'organismo è ancora prevalentemente impegnato in attività ispirate al modello classico di cooperazione giudiziaria, attraverso l'agevolazione delle richieste di assistenza giudiziaria formulate dalle autorità nazionali. Si tratta di un tipo di supporto che spesso, anche efficacemente, può essere svolto dalla Rete dei punti di contatto e dai magistrati di collegamento. Inoltre, nei casi di coordinamento attivati, l'assenza di prerogative vincolanti fa sì che la concreta attuazione delle direttive e delle richieste del Membro nazionale sia rimessa alla buona volontà delle autorità giudiziarie nazionali.

Il nuovo Trattato di Lisbona (art. 85 del TFUE) conferma la centralità dell'organismo nell'ambito della funzione di coordinamento giudiziario sopranazionale, discostandosi tuttavia in modo palese da un modello di coordinamento su base "orizzontale". Esso prevede infatti la possibilità di conferire all'organismo anche il potere di *iniziare* le indagini e di prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione. Dunque, *Eurojust* da *mediator* può diventare organismo titolare di prerogative vincolanti esercitabili verso le autorità nazionali. Relativamente all'*avvio di indagini*, è del tutto evidente il salto di qualità rispetto all'attuale configurazione. Il tema pone tuttavia diversi problemi: innanzitutto la specificazione delle modalità con cui l'organismo potrà acquisire le *notizie di reato* che possano giustificare tale iniziativa. Se appare scontato che queste potranno desumersi dalle informazioni trasmesse dalle singole autorità nazionali ai sensi dell'art. 13 della nuova Decisione, andrà valutata l'istituzione di meccanismi che mettano l'organismo in condizione di poter acquisire anche *ex officio* le informazioni da porre a base di procedimenti penali a livello nazionale. Solo l'esistenza di tale possibilità metterebbe lo stesso in

condizioni di poter svolgere il proprio mandato senza necessariamente dipendere dagli input nazionali. Centrale sarà poi la stessa *definizione del concetto* di avvio di indagini, in quanto essa implicherà soluzioni che contemperino tale esercizio con le diverse caratteristiche degli ordinamenti processuali nazionali in materia di procedimento investigativo.

La complessità del problema definitorio è aggravata dal fatto che, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 85 del TFUE, il compimento dei singoli atti di indagine è riservato in via esclusiva all'autorità nazionale. Infatti nel testo del nuovo Trattato resta chiarito, in ogni caso, che, ove *Eurojust* eserciti il potere di determinare l'avvio di un'indagine, gli atti formali della relativa procedura saranno assunti dalla competente autorità giudiziaria nazionale.

La prospettiva dell'*implementazione* dell'art. 85 del TFUE appare esercizio non esclusivamente teorico, avendo la Commissione calendarizzato per il 2013 l'adozione di una proposta di regolamento per introdurre modifiche organizzative dell'organismo, che potranno accompagnarsi a modifiche funzionali²⁸ ed alla proposta di regolamento per l'istituzione del pubblico ministero europeo.

Se e quando tale scenario si concretizzerà dipenderà dalla volontà politica degli Stati, ma non vi è dubbio che la sua realizzazione "costringerà" gli ordinamenti nazionali a delicate opere di "adeguamento" della trama ordinamentale interna, anche costituzionale e ad un ripensamento del modello originario del coordinamento investigativo.

In una più ampia prospettiva, possono coesistere il carattere sostanzialmente "amministrativo" delle attribuzioni di Eurojust con la natura "giudiziaria" delle funzioni del PNA (secondo Corte Cost. n. 136/2011), alla luce sia della Decisione 2009/426/GAI del 16 dicembre 2008 sia degli artt. 85 e 86 del Trattato di Lisbona-TFUE, che hanno segnato un significativo salto di qualità circa le prerogative dell'organismo sovranazionale di coordinamento investigativo e giudiziario, anche in vista della costituzione dell'ufficio della Procura europea?

Si è già fatto riferimento alle previsioni di cui agli articoli 9 b), 9c) e 9 d) della Decisione n. 426 che conferiscono al membro nazionale di *Eurojust* specifiche prerogative nella sua *capacità di competente autorità giudiziaria nazionale* secondo il proprio diritto interno. Non vi è dubbio che la trasposizione di tali norme introdurrà significativi cambiamenti nelle dinamiche della cooperazione giudiziaria, specie per ciò che riguarda i rapporti tra il membro nazio-

²⁸ Secondo infatti le indicazioni che si leggono nel Piano d'azione presentato dalla Commissione per l'attuazione del Programma di Stoccolma, nel 2012 la Commissione presenterà una sua proposta di regolamento per l'attuazione dell'art. 85 del TFUE.

nale e le corrispondenti autorità giudiziarie. Esse potranno avere riflessi anche sulle stesse norme interne regolanti le procedure di nomina dei rappresentanti nazionali. Come è noto l'art. 2 della legge italiana n. 41 del 2005 attuativa della Decisione istitutiva di *Eurojust*, prevede l'adozione di un decreto di competenza del Ministro della Giustizia per la nomina del membro nazionale, da scegliersi tra magistrati aventi particolare qualifica, selezionati all'interno di una rosa previamente scrutinata dal Consiglio Superiore della Magistratura (c.d. concerto invertito). Tale tipo di procedimento si connota per l'attribuzione del potere di nomina in capo all'autorità amministrativa statale, con profili di evidente discrezionalità.

La Corte Costituzionale italiana ha già avuto occasione di pronunciarsi in materia con la sentenza n. 136 del 2011 con cui è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge n. 41 del 14 marzo 2005, in relazione agli articoli 105 e 110 della Costituzione. Nel merito la Corte ha affermato che i poteri del Membro Nazionale non sono riconducibili a quelli *giudiziari* propri dei magistrati del pubblico ministero, stante la *natura non vincolante* delle richieste indirizzate alle competenti autorità nazionali. Con riferimento alle attività di "assistenza", "collaborazione", "sostegno" o "coordinamento" svolte da *Eurojust* nei confronti delle autorità nazionali, la Corte ha qualificato le stesse come attività amministrative per la "genericità" della formula linguistica e per la carenza, in esse, dei connotati delle funzioni giudiziarie requirenti. In particolare, la Corte ha sottolineato che la funzione di coordinamento "è qualitativamente diversa da quella di natura giudiziaria affidata in Italia al P.N.A. in base all'art. 371 *bis* c.p.p.". *Eurojust* non dispone di poteri analoghi a quelli del P.N.A. il quale può: a) applicare temporaneamente i magistrati della D.N.A.; b) impartire ai procuratori distrettuali specifiche direttive per prevenire o risolvere contrasti; c) riunire i procuratori distrettuali al fine di risolvere i contrasti che, malgrado le direttive impartite, sono insorti ed impediscono l'effettivo coordinamento; d) disporre con decreto motivato l'avocazione delle indagini quando non hanno dato esito le riunioni a tale scopo disposte.

La citata sentenza, ferma la natura vincolante della pronuncia nel caso concreto, ha posto delicate questioni scaturenti dall'esame del percorso motivazionale seguito. Un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ai fini dell'esatta interpretazione della fonte normativa sovranazionale, sarebbe stato forse auspicabile in considerazione delle divergenti indicazioni che si rinvencono in altri documenti, la cui lettura conferma i dubbi di interpretazione, da risolversi necessariamente in modo uniforme in ambito europeo. In una disamina

dell'apparto motivazionale non appare decisivo l'argomento letterale basato sulla formulazione dell'art. 9, comma terzo, della Decisione del 2002, atteso che l'espressione normativa è contrassegnata da un obiettivo tasso di ambiguità, che non risulta nella fattispecie dirimente. Il verbo che compare, infatti, nella versione originale in lingua inglese, *shall*, è comunemente adoperato nei testi legali internazionali per esprimere l'esistenza di un obbligo a carico degli Stati destinatari della previsione, in luogo del più flessibile *may*, pure ricorrente nei testi internazionali, che prefigura ambiti di discrezionalità. Il dato meramente letterale appare dunque suscettibile anche di diversa interpretazione. Al di là dell'ambiguità del dato letterale, le conclusioni della Corte non appaiono del tutto convincenti se si considerano gli ampi poteri conferiti al Membro Nazionale di *Eurojust* ai sensi dell'art. 5 l. n. 41/2005, quasi tutti funzionali all'esercizio della funzione di coordinamento, per i quali la carenza di coercibilità non sembra alterarne la intrinseca natura giudiziaria. Del resto, l'essenza del modulo organizzativo configurato dalla Decisione istitutiva dell'organismo – il coordinamento delle autorità giudiziarie – postula l'intervento di un soggetto esterno avente comunque la stessa natura di quelli coinvolti nell'azione. Infine, le conclusioni che la Corte trae dalla disamina dei poteri di accesso alle informazioni giudiziarie contenute in pubblici registri, regolati dall'art. 7 l. 41/2005, non appaiono di risolutiva efficacia persuasiva. L'argomento del parallelismo con analoghe facoltà che competono all'autorità amministrativa *ex art. 118 c.p.p.*, per inferirne l'identità di natura con il Membro nazionale di *Eurojust*, prova troppo, in quanto esso non può estendersi a tutte le facoltà ivi regolate. Si pensi, ad esempio, a quella concernente la richiesta, alla sezione nazionale del sistema informativo Schengen, dei dati che riguardano persone colpite da mandato d'arresto europeo, ricercate sul piano sovranazionale. Si tratta della facoltà di accesso ai dati più sensibili del procedimento penale nazionale e, come tale, essa appare incompatibile con l'attribuzione al Membro nazionale della natura di autorità amministrativa e comunque di soggetto estraneo al circuito giudiziario.

In ogni caso il tema, lungi dall'essere definitivamente risolto, sarà certamente al centro del dibattito innestato dagli obblighi di attuazione della nuova Decisione che espressamente prevede, agli artt. da 9b a 9f, la possibilità di conferire ai Membri nazionali prerogative nella qualità di autorità giudiziaria nazionale. Esso potrà inoltre ricevere ulteriore chiarificazione se verranno attuate le previsioni di cui all'art. 85 del Trattato di Lisbona relative al potere di *Eurojust* di *iniziare le indagini e risolvere* conflitti di giurisdizione, con una decisa “verticalizzazione del modello del coordinamento” e “giuri-

dicizzazione delle relative attività”. Tale eventuale trasformazione richiederà maggiore coerenza con il “sistema nazionale del coordinamento giudiziario”, attraverso opportune forme di raccordo, da istituirsi, tra l’ufficio competente sul piano nazionale (la D.N.A.) e quello operante sul piano sovranazionale (*Eurojust*). I due organismi stanno in qualche modo anticipando la prospettiva operativa, attraverso la sperimentazione di forme di collaborazione in casi di indagini a carattere transnazionale, che presentano speculari esigenze di coordinamento sul piano interno (per la pluralità degli uffici del pubblico ministero coinvolti) e su quello internazionale (per molteplicità dei paesi membri attraversati dai fenomeni criminali. È a partire dalle esigenze della prassi, dunque, che si stanno forgiando moduli operativi che potrebbero sfociare in comuni protocolli di lavoro. Se tutto questo troverà piena attuazione, potrà costituire la base per una più agevole realizzazione, sul piano ordinamentale interno, del sistema di coordinamento nazionale di *Eurojust* prefigurato dall’art. 13 della Decisione n. 426, nel quale la D.N.A. potrebbe svolgere un ruolo di primaria rilevanza, essendo l’unico, tra i corrispondenti nazionali dell’organismo, ad essere dotato di compiti direttamente operativi per il coordinamento investigativo.

L’originario progetto di coordinamento investigativo va dunque allargando il suo spettro d’azione: dall’ambito più propriamente nazionale al più esteso e variegato panorama continentale. Ma nella prospettiva dell’implementazione delle funzioni di impulso e coordinamento delle indagini, come potrebbe o dovrebbe essere disegnata l’architettura normativa della struttura delle relazioni tra i diversi protagonisti dello spazio giudiziario europeo?

L’espansione delle attività illecite oltre i confini nazionali, che l’espressione *globalizzazione del crimine* sintetizza, è confermata dalla pratica investigativa quotidiana che evidenzia il carattere dinamico dei gruppi criminali, che spesso formano partenariati all’interno ed all’esterno del territorio europeo. Per il loro contrasto è divenuta ineludibile l’esigenza del ricorso a forme di cooperazione costante tra autorità di polizia e giudiziarie dei vari paesi, anche su scala internazionale. Le rogatorie, le richieste estradizionali, il riconoscimento delle rispettive decisioni, hanno rappresentato i principali strumenti attraverso cui è stata sviluppata tale forma cooperativa, di tipo “*orizzontale*”. La necessità pratica di migliorare l’azione di contrasto alle forme di criminalità transnazionale ha influito su tale processo, spingendolo progressivamente verso soluzioni innovative, in vista della sperimentazione di *forme di verticalizzazione* e di una maggiore “*integrazione*” tra giurisdizioni nazionali. Una pietra miliare di tale percorso può individuarsi ancora nella *conclusione n. 46 del Consiglio europeo*

di Tampere del 15 ottobre del '99²⁹.

In considerazione dell'operatività della criminalità organizzata oltre i confini dei singoli Paesi, anche la Direzione nazionale antimafia ha esteso le proprie attività anche in ambito internazionale, operando principalmente attraverso attività coordinate dal Servizio Cooperazione Internazionale. In tale contesto possono collocarsi sia i *memoranda d'intesa* siglati con le Autorità Giudiziarie centrali di numerosi Paesi (Albania, Serbia, Federazione Russa, Ungheria, Moldavia etc.) al fine di una più proficua collaborazione da attuarsi con un rapido scambio di informazioni e dati attinenti alla criminalità organizzata, sia le missioni all'estero effettuate dai suoi magistrati, finalizzate anche all'acquisizione di informazioni, notizie e dati sulla criminalità organizzata (art. 371-*bis*, comma terzo, lett. c), c.p.p.)³⁰. Non vi è dubbio che questa proiezione internazionale dell'organismo, nato nel 1992, debba oggi misurarsi e rendersi armonica con le innovazioni che nel frattempo si sono prodotte sul piano internazionale, ed in primo luogo sullo scenario europeo, con la creazione di *Eurojust*, al fine di comporre un quadro di azioni coerente con la normativa vigente, privi-

²⁹ Quel vertice di Capi di Stato e di Governo, interamente dedicato ai temi della giustizia e della sicurezza, è noto soprattutto per aver accolto, tra le sue conclusioni, il principio del *reciproco riconoscimento legale dei provvedimenti giudiziari*, definito quale nuova *pietra angolare* nella costruzione dei rapporti di cooperazione giudiziaria (concl. 33-36), la cui attuazione ha finito per riconoscere, nella sostanza, una trans-nazionalità all'intervento giudiziario nell'Unione europea. Il Consiglio conveniva dunque di istituire, entro la fine del 2001, un' *unità* composta da pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza, distaccati da uno Stato membro in conformità del proprio sistema ordinamentale, allo scopo di agevolare *il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, in particolare di prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, anche sulla base delle analisi di Europol, e di cooperare strettamente con la Rete giudiziaria europea*. Fu il preludio della nascita di *Eurojust*, la cui istituzione, nel 2002 verrà preceduta, con chiare finalità sperimentali, dall'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria (c.d. *Pro Eurojust*) creata con la Decisione consiliare del 14 dicembre 2000 (n. 200/799/GAI).

³⁰ Per le stesse finalità rilevano alcune ulteriori attribuzioni dell'organismo consistenti nella partecipazione, a seguito di formale designazione del Ministero della Giustizia ovvero in ossequio a previsioni normative, ad organismi internazionali, quali: la Rete Giudiziaria Europea, della quale la direzione nazionale antimafia è "*punto di contatto centrale*"; il Gruppo Multidisciplinare sulla criminalità organizzata (GMD) costituito presso il Consiglio dell'Unione Europea; il Gruppo Orizzontale Droga costituito presso l'Unione Europea; l'UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) di Vienna in materia di lotta alla criminalità organizzata transnazionale e al narcotraffico: con tale ufficio è anche stato siglato un "*Memorandum di cooperazione nel contrasto alle forme gravi di criminalità*" in data 16 febbraio 2005. Inoltre la D.N.A. è corrispondente nazionale dell' *Eurojust*, nel rispetto delle proprie attribuzioni, per effetto di quanto disposto dall'art. 9 della l. n. 14 marzo 2005, n. 41 (recante "*Disposizioni per l'attuazione della decisione 2002/187/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità*").

legiando l'efficacia del risultato finale senza alterare procedure e competenze.

In tale senso, l'adozione di protocolli condivisi di lavoro costituisce esigenza auspicabile e possibile anticipazione di nuove soluzioni normative che l'adozione degli atti di fonte sovranazionale richiederà.

Non vi è dubbio, dunque, che l'originario progetto di coordinamento investigativo va oggi ulteriormente allargando il suo spettro d'azione esigendo un ripensamento dell'architettura normativa e della struttura delle relazioni intercorrenti tra i diversi protagonisti dello spazio giudiziario europeo. Uno dei maggiori "motori" per l'ulteriore evoluzione del quadro complessivo deve individuarsi nella possibile costituzione del pubblico ministero europeo. La possibilità della sua creazione rappresenta uno degli aspetti più innovativi introdotti dal Trattato di Lisbona³¹.

È utile chiarire subito che la sua istituzione significherà la creazione di un organismo con compiti investigativi diretti, che ci proietta in un contesto operativo completamente inedito, che va ben oltre il concetto di cooperazione giudiziaria in senso classico, sia che si basi quest'ultima sulle regole della mutua assistenza che su quelle del mutuo riconoscimento. Dunque, la sua eventuale istituzione non mira a migliorare i meccanismi con i quali le competenti autorità nazionali si prestano assistenza, specie nei casi di attività criminale transnazionale. Il comma secondo dell'art. 86 del TFUE chiarisce pertanto che il p.m. europeo sarà responsabile per le indagini ed i procedimenti penali, sino all'esercizio dell'azione penale da esercitare nei confronti di coloro che saranno ritenuti responsabili di reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, come determinati dal regolamento istitutivo.

Si tratta certamente di previsioni che, se attuate, potranno sensibilmente cambiare le dinamiche operative nello spazio giudiziario europeo, con modifiche epocali in materia di indagini, di esercizio dell'azione penale e di cooperazione giudiziaria nell'ambito dell'Unione europea. La creazione di un organismo investigativo unitario con competenza estesa a tutto il territorio dell'Unione darebbe forti connotati "federali" alla stessa costruzione europea, pur non potendo parlarsi propriamente di un sistema europeo di giustizia, in quanto l'azione penale dovrà essere esercitata innanzi alle corti nazionali, secondo le

³¹ La sua istituzione è prevista all'art. 86 par. 1 del TFUE con laconica espressione, sul punto ripresa dall'art. III- 274 par. 1 del Trattato costituzionale del 2004, secondo cui la sua costituzione avverrà "a partire da *Eurojust*". Il primo comma della citata previsione stabilisce inoltre che lo stesso sarà introdotto mediante regolamento, con procedura legislativa speciale, in cui sarà necessario ottenere il Consenso del Parlamento ed il voto unanime degli Stati membri che siedono in Consiglio.

regole procedurali di ciascuno Stato membro. Infatti il comma secondo dell'art. 86 prevede che il p.m. europeo eserciterà le sue funzioni anche nella fase dibattimentale davanti alle competenti Corti degli Stati Membri.

L'innovazione è radicale anche dal punto di vista del diritto penale: dalle disposizioni contenute al secondo paragrafo dell'art. 86 del TFUE, emerge infatti la possibilità di una *competenza penale diretta* dell'Unione europea, che va ben oltre gli obblighi di armonizzazione in materia penale di cui all'art. 83. Tale è l'interpretazione prevalente, nonostante sia stata evidenziata l'ambiguità della formula normativa secondo cui "*la Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel paragrafo 1*"³².

Al riguardo la scelta della Commissione si è orientata verso la formulazione di una proposta basata su un diverso presupposto normativo. Ci si riferisce alla proposta 2012/0193(COD) di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la frode agli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale basata sull'art. 325 par. 4 del TFUE. Essa tende ad un'armonizzazione delle legislazioni penali nazionali in materia, partendo dalla considerazione dell'insufficiente e disomogenea implementazione della Convenzione PIF del 1995 e dei suoi annessi Protocolli, in vista di un più omogeneo quadro nel quale sarà chiamato ad operare il futuro pubblico ministero europeo. L'individuazione del fondamento di tale iniziativa nell'art. 325 del TFUE non è stata condivisa dal Parlamento europeo, che ha ritenuto più appropriata base giuridica quella prevista dall'art. 83, comma secondo, del TFUE³³.

In questo senso la materia della tutela penale degli interessi finanziari dell'UE

³² Il significato dell'espressione utilizzata (*definiti e non individuati*) ha aperto il dibattito su un punto rilevante, ossia se la norma preveda, in materia di reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, una sua competenza *penale diretta* in luogo di quella degli Stati membri. L'incertezza è aggravata dalle divergenze che sul punto si riscontrano nelle differenti versioni linguistiche del Trattato. È stato infatti osservato (Cfr. C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 1146 ss.) che nella versione inglese e quella italiana, l'uso del verbo *determinare* può essere coniugato tanto con interessi finanziari quanto con reati, mentre per quella francese e spagnola il verbo può riferirsi solo al *sostantivo maschile*, ossia agli interessi finanziari e non ai reati, il che porterebbe ad escludere la sussistenza di una diretta capacità normativa in materia.

³³ La differenza di approccio non è priva di ricadute concrete, sia in termini di procedure da seguirsi, con la possibilità di attivazione degli *emergencies break*, nel caso di cui all'art. 83, sia per l'esistenza di clausole di *opt-out* che caratterizzano la disciplina anche derivati degli atti già terzo pilastro.

si ripropone quale “vettore” per l’ulteriore costruzione e sviluppo dello spazio giudiziario europeo, così come nel 1995 la Convenzione PIF costituì il primo esempio di normativa penale sovranazionale con finalità di armonizzazione dei sistemi penali nazionali, poi sviluppata ed attuata ampiamente negli anni successivi. Oggi, con il Trattato di Lisbona, quella possibilità – sulla cui opportunità studiosi e pratici si sono a lungo interrogati – è diventata un’opzione concretamente attuabile. La portata dell’innovazione è ancora più ampia se si considera che le previsioni di cui all’art. 86 del TFUE si inseriscono in quadro di norme contrassegnato a sua volta da cambiamenti radicali, che hanno interessato, in particolare, il capitolo IV del Titolo V dedicato all’area di libertà, sicurezza e giustizia (art. 82-86)³⁴.

La reazione di entusiasmo suscitata dal “nuovo” è però subito temperata dai molteplici problemi ermeneutici e di costruzione che la creazione dell’e(uropean) p(ublic) p(rosecutor) reca con sé, avuto riguardo al grado di complessità ed ambiguità della formula normativa, cui devono aggiungersi i problemi d’interpretazione della correlata previsione di cui all’art. 85 del TFUE.

La complessità ha contrassegnato, a monte, la stessa “tempistica” per l’attuazione delle cennate disposizioni del Trattato, essendo stati “immaginati” due percorsi non del tutto coincidenti, l’uno, quello indicato dal Consiglio nel Piano di Stoccolma, secondo la logica dello sviluppo *step by step*, l’altro, quello della Commissione, espresso nel relativo piano d’azione, basato sul c.d. *parallel approach*. Forse, l’impostazione del Consiglio era improntata a maggiore logicità e consequenzialità. È evidente, invece, il cambio di marcia e di prospettiva nell’impostazione della Commissione, basata sull’esigenza di sfruttare da subito tutte le possibilità ed innovazioni messe a disposizione dal nuovo Trattato per la difesa dei *taxpayers* europei³⁵.

La creazione di un organismo con compiti investigativi diretti sarebbe forse

³⁴ Ci si riferisce all’evidente semplificazione del sistema di produzione normativa, dovuta al riordino delle basi giuridiche, alla scomparsa della struttura per pilastri, all’estensione della regola della procedura legislativa ordinaria, con mirate specifiche eccezioni in cui è richiesta l’adozione di una speciale procedura, come nel caso della decisione di costituzione dell’ufficio del Procuratore europeo, al superamento della regola della unanimità.

³⁵ Le attività e le iniziative attualmente in corso da parte della Commissione, in vista della presentazione di una proposta normativa nel 2013, si inseriscono in un quadro abbastanza definito, non solo dal punto di vista “costituzionale”, ma anche della valutazione “politica” dell’iniziativa, alla luce della Comunicazione della Commissione europea Com (2011) 293 del 26 maggio 2011 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato delle Regioni, sulla *Tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative - una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti*.

stata la naturale evoluzione di *Eurojust*, che nel Trattato diventa, secondo l'opzione disegnata nell'art. 85, da organismo di facilitazione del coordinamento e della cooperazione giudiziaria, agenzia con compiti giudiziari.

L'indicazione secondo cui il nuovo organismo dovrà essere creato "*from Eurojust*", segna uno dei passaggi più delicati per l'opera dell'interprete e del futuro legislatore europeo ed inciderà profondamente sui futuri assetti dello spazio giudiziario. Nonostante la sua genericità, dalla stessa possono trarsi indicazioni utili per delineare la nuova figura. L'impressione complessiva che si ricava dalla lettura delle norme sul pubblico ministero, sia nell'abbandonato Trattato di Costituzione europea che nel nuovo Trattato di Lisbona, è che esse sono state volutamente generiche, a conferma che l'istituzione di una Procura europea interessi in sé, a prescindere dal modo in cui venga in concreto configurata. In realtà, quella che nel nuovo Trattato appare una tendenziale *indifferenza* per i profili istituzionali del pubblico ministero, si spiega quale espressione del *compromesso politico* che ha reso possibile la previsione del nuovo organismo per il quale, già durante i lavori preparatori erano emerse opinioni differenziate circa i suoi rapporti con *Eurojust*. Tuttavia il collegamento a quest'ultimo organismo è sintomatico della volontà di mantenere la futura Procura europea affrancata dalle autorità politiche. Ciò significa che la Procura stessa non potrà che essere organismo indipendente e sorgere lontana dai centri politici, sicché andranno escluse dipendenze funzionali con il Parlamento o con la Commissione, salva la previsione di forme di vigilanza sui risultati in capo al Parlamento europeo. Relativamente al rapporto con *Eurojust* rimangono, tuttavia, nodi importanti da sciogliere. Uno dei punti da chiarire è se il futuro procuratore europeo dovrà inglobare *Eurojust*, ovvero se avrà una sua autonomia strutturale da quest'ultima, potendo ad essa collegarsi solo dal punto di vista funzionale. Nella prima prospettiva, i Membri nazionali potranno costituire articolazione, su base nazionale, del futuro Procuratore europeo, il quale dovrà necessariamente contare anche su una rete di sostituti procuratori a livello nazionale per svolgere e coordinare le indagini nei vari ordinamenti nazionali. Nel secondo caso, l'ufficio potrà essere concepito in modo del tutto svincolato da *Eurojust*, e la sua componente magistratuale potrebbe essere individuata direttamente su base sovranazionale. L'istituzione del pubblico ministero europeo coinvolgerà vari profili, ordinamentali (l'organizzazione del nuovo soggetto, i suoi tratti distintivi e le forme di controllo e responsabilità sul suo operato), procedurali (le norme regolanti lo svolgimento della sua attività), e di diritto penale sostanziale. La creazione del nuovo soggetto porrà poi delicati problemi di definizione di rapporti e relazioni con gli altri soggetti dello spazio giudiziario europeo. Infine,

questioni di “tenuta” e compatibilità costituzionale con gli ordinamenti nazionali potranno derivare dalla creazione del nuovo organismo.

Il tema dei profili strutturali dell’organismo andrà risolto anche alla luce dei suoi profili funzionali, chiarendo cioè i nessi tra la funzione attinente all’esercizio dell’azione penale sopranazionale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione e quella del coordinamento, funzioni che pur essendo distinte, presentano innegabili momenti di interdipendenza, come si evince dalla pratica.

Inoltre, nonostante le scarse indicazioni sugli aspetti funzionali, appare agevole prevedere che la futura procura europea dovrà intrattenere rapporti di collaborazione e di collegamento operativo non solo con *Europol*, come previsto nel Trattato, ma anche con Olaf, tenuto delle specifiche competenze di quest’ultimo organismo, per le indagini amministrative in materia di frodi comunitarie e di reati lesivi degli interessi finanziari comunitari. Non vi è dubbio che la creazione di un nuovo organismo con compiti investigativi diretti potrebbe ridimensionare gli attuali compiti di Olaf, pur essendo le investigazioni condotte di diversa natura (amministrativa). Il silenzio sul punto suscita più di un interrogativo e tuttavia l’esperienza ed il ruolo dell’Olaf non potranno essere ignorati in una visione complessiva. La costituzione del nuovo ufficio potrà dunque rappresentare l’occasione per una rivisitazione dei meccanismi operativi e delle relazioni tra i protagonisti dello spazio giudiziario europeo, favorendo la transizione ad un sistema più organico e coerente nel quale, sotto la direzione di un *nuovo centro unificante*, potranno trovare spazio ed essere valorizzate le specificità ed il patrimonio di ciascun organismo.

Come assicurare che l’accentramento dei poteri investigativi non comporti, in nome dell’indispensabile azione di contrasto nei confronti della criminalità organizzata transfrontaliera, anche una caduta o, quantomeno, un riposizionamento delle garanzie individuali?

Dal complesso delle disposizioni regolanti le funzioni della Direzione nazionale antimafia si comprende come l’organismo dispone di molteplici prerogative, il cui esercizio, opportunamente programmato ed attuato, può tradursi in una vera e propria strategia *integrata, di strumenti e di azioni*, per il contrasto al crimine organizzato. È stato anche evidenziato che nella pratica dell’organismo sono riscontrabili alcuni “scostamenti” rispetto al modello di coordinamento investigativo prefigurato dal legislatore, che condizionano l’effettività della sua azione.

L’interprete ed il giurista non può non porsi, poi, il problema se all’aumentata efficacia delle investigazioni, assicurata attraverso una completa e tem-

pestiva azione di coordinamento, possa corrispondere una incisione, sia pure potenziale, di garanzie procedurali fondamentali, oggi più chiaramente scolpite nell'art. 111 della Costituzione. Il tema è certamente ampio, anche avuto riguardo all'espansione del catalogo e del contenuto di tali garanzie, da aggiornarsi costantemente per effetto del confronto con fonti sovranazionali. In primo luogo con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, quale interpretata dalla Corte europea di Strasburgo, alle cui giurisprudenze le Corti nazionali guardano sempre più con rinnovata attenzione, in un incessante dialogo secondo il sistema di tutela "multilivello" dei diritti fondamentali riconosciuto da tempo anche dalla più accorta dottrina³⁶.

È soprattutto in relazione all'attività di raccolta e di elaborazione dei dati attinenti a fenomeni di criminalità organizzata³⁷, attuabile attraverso l'esercizio delle prerogative complessivamente definibili di *preinvestigazione* che si può creare un'area di potenziale frizione con diritti procedurali e garanzie individuali. Con tale termine ci si riferisce a quell'attività posta in essere direttamente dalla D.N.A. ovvero dalla D.I.A. e dai servizi centrali di polizia, dei quali la legge espressamente stabilisce che il P.N.A. può disporre, allo scopo di acquisire una conoscenza esauriente ed organica dei fenomeni criminali, anche al di fuori di singole indagini preliminari.

Essa può svolgersi sia in relazione ad indagini che si siano compiute o tuttora pendenti, ovvero a prescindere da esse. Con tali attività il Procuratore nazionale può acquisire quelle conoscenze sui fenomeni criminali che richiedono attività di analisi e tempi non contenibili e circoscrivibili all'interno delle indagini in senso stretto. Le relative risultanze potranno poi costituire la base per atti di impulso verso le procure competenti.

Il loro esercizio deve contemperare esigenze e valori diversi, riguardanti, da un lato, l'indipendenza dei pubblici ministeri e l'efficacia del risultato investigativo, dall'altro profili di tutela individuale dei soggetti coinvolti. In relazione al primo aspetto, si pone la necessità di evitare che tali *preinvestigazioni* si tra-

³⁶ Per un efficace quanto completa sintesi dello stato del "nuovo dialogo" tra le Corti, cfr. E. LUPO, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012*, presentata a Roma, il 25 gennaio 2013 e consultabile sul sito www.cortedicassazione.it; cfr., in particolare, p. 18. Per una recente ed esaustiva disamina di tutte le intersezioni tra diritto penale e fonti sopranazionali cfr. anche V. MANES, *Il giudice nel labirinto*, Roma, 2012.

³⁷ Sull'accrescimento dei profili dell'analisi operativa della D.N.A. che nel corso di questi anni ha sempre più caratterizzato l'attività dell'uffici, vedasi l'intervento del P.A. di quell'ufficio, dott. G. Donadio, nella sua audizione innanzi alla Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali anche straniere, del 2 dicembre 2009, p. 28 del resoconto stenografico.

sformino in forme di interferenza nelle attività delle procure procedenti. In tal senso opportuno limite sarà dato dall'astenersi dal compimento di atti specifici che diano vita ad indagini parallele, limitandosi ad un approfondimento dei fenomeni sino al punto in cui risultino acquisiti appropriati input investigativi, da riversare agli uffici del pubblico ministero preposti.

Dall'altro, l'approfondimento di filoni di indagine anche solo potenziali, reca in sé il rischio di un arretramento di garanzie procedurali in favore dei singoli soggetti coinvolti nell'accertamento. Due i principali profili di possibile interferenza: il primo attiene alla possibile elusione delle garanzie difensive con cui il codice di rito assiste il compimento di determinati atti, attraverso la presenza ovvero l'assistenza del difensore, il cui ruolo è assente durante le attività di competenza della D.N.A.

In tali casi il riconoscimento della natura extra processuale ovvero extra procedimentale delle risultanze acquisite con la raccolta ed analisi dei dati da parte della D.N.A., dovrebbe condurre alla non diretta utilizzabilità procedimentale, specie in chiave dibattimentale, delle relative risultanze, con applicazione della sanzione di inutilizzabilità *ex art. 191 c.p.p.* Si pensi alla facoltà conferita al P.N.A. di procedere a colloqui investigativi previsti dall'*art. 18 bis* dell'ord. pen. Come è noto, trattasi di atto che si pone al confine tra il momento puramente informativo e quello giudiziario, con cui si tende ad ottenere elementi utili in vista del successivo sviluppo investigativo. In tal senso il divieto assoluto di utilizzabilità delle risultanze del colloquio è sufficiente baluardo per qualsiasi forma di aggiramento della norma. Non vi è dubbio, tuttavia, che l'atto presenta una sua obiettiva delicatezza, ed è bene che lo stesso sia eseguito con modalità che ne assicurino la massima trasparenza operativa, in primo luogo la registrazione di ogni attività compiuta.

Lo svolgimento di attività di *preinvestigazione* attraverso l'esercizio delle prerogative conferite al P.N.A. dall'*art. 371 bis c.p.p.* può essere altresì fonte di potenziali lesioni alle garanzie procedurali che si innestano dal formale avvio delle indagini preliminari. Si pensi al caso in cui le attività condotte dalla D.N.A. si spingono indefinitamente nel tempo, pur in presenza di una o più notizie di reato acquisite, da riversare al competente ufficio inquirente. Ciò potrebbe comportare non solo ritardi nelle iscrizioni *ex art. 335 c.p.p.*, ma anche il compimento di attività che, in presenza di ben precise notizie di reato, avrebbe richiesto il formale avvio di un procedimento investigativo, con l'applicazione di tutti i dispositivi di tutela offerti dalla normativa processuale, a partire dall'esercizio delle facoltà di accesso alle notizie di reato *ex art. 335 c.p.p.*, a richiesta, con le eccezioni per esso previste.

Sullo sfondo e più in generale, l'attività *preinvestigativa* della D.N.A. fa riemergere la questione della "discrezionalità" di un organo giudiziario inquirente che potrebbe orientare la stessa selezione dei "filoni investigativi", con ricadute sui principi in materia di obbligatorietà dell'azione penale. Sul punto va ribadito che l'obbligatorietà dell'azione penale rimane fuori discussione, in quanto trattasi piuttosto di esercizio di prerogative che si collocano in un momento precedente, attinente alla ricerca, pienamente legittima, di notizie di reato e delle loro fonti, attraverso una visione ed analisi complessiva di dati ed informazioni. È innegabile, tuttavia, che l'esercizio di tali facoltà presenta un rischio, anche elevato, per un uso distorto della discrezionalità conferita. Esso va tuttavia adeguatamente controbilanciato, in primo luogo da una elevata professionalità che si richiede ai magistrati che compongono quell'ufficio e che si riflette nei criteri selettivi per il suo accesso. In secondo luogo attraverso il costante richiamo alla responsabilità istituzionali ed alle conseguenze, anche di tipo disciplinare, che possono derivare da violazioni degli obblighi di legge, sulla cui osservanza deve vigilare il P.N.A., e verso il quale i singoli sostituti hanno senza alcun dubbio un accresciuto dovere informativo, ben maggiore rispetto a quanto accade nelle relazioni intercorrenti negli altri uffici del pubblico ministero³⁸.

³⁸ Cass. civ., SS.UU., 6 dicembre 2012, n. 21913, in *Ced*, rv. 624340.