

# La “debole” concentrazione distrettuale delle indagini in materia di terrorismo

Il coordinamento investigativo tra passato e presente nell’esperienza italiana

## *The “Weak” District Confluence of Investigations on Terrorism*

Past and Present Italian Investigative Coordination

GIUSEPPE SCHENA

*Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche – Diritto processuale penale presso l’Università degli Studi di Bologna*

TERRORISMO, COORDINAMENTO INVESTIGATIVO, SPECIALIZZAZIONE, DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO, DIREZIONI DISTRETTUALI ANTIMAFIA, DIREZIONI DISTRETTUALI ANTITERRORISMO, PROCURATORE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO, PROTOCOLLI ANTITERRORISMO

TERRORISM, INVESTIGATIVE COORDINATION, SPECIALIZATION, ANTI-MAFIA AND ANTITERRORISM NATIONAL PROSECUTOR’S OFFICE, ANTI-MAFIA AND ANTITERRORISM DISTRICT PROSECUTOR’S OFFICE, COUNTERTERRORISM PROTOCOLS

### ABSTRACT

La pericolosità del fenomeno terroristico, la sua attitudine a trasformarsi e rinnovarsi ad ogni sua manifestazione pongono gli inquirenti di fronte a problematiche di rilevante complessità. L’elaborato propone una serie di riflessioni sul tema del coordinamento investigativo delle indagini in materia di terrorismo, concentrandosi, in particolare, sulla possibilità di ripensare l’attuale sistema di coordinamento, anche alla luce dell’esperienza maturata contro la mafia e il terrorismo ideologico. Nonostante l’intervento del legislatore, che di recente ha istituito la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, permangono tuttora alcune criticità. L’intento, dunque, sarà quello di individuarle in vista dell’attuazione uniforme del coordinamento, a cominciare dalle prassi investigative delle Procure della Repubblica

The dangerousness of terrorism and its ability to transform and renew itself in all its manifestations pose significant problems for investigators. This article proposes a series of considerations concerning counterterrorism investigative coordination, focusing, in particular, on the possibility of reconsidering the current coordination system, even in light of the experience gained from the fight against mafia and ideological terrorism. Despite the intervention of the legislature, which recently established the Anti-mafia and Antiterrorism National Prosecutor’s Office, some problems still remain. The goal, therefore, is to identify these problems and uniformly implement coordination starting with the investigative practice of the National Prosecutor’s Office.

SOMMARIO

1. Alcune premesse illustrative. – 2. La nozione di coordinamento investigativo. – 3. La normativa in materia di coordinamento antiterrorismo e le relative criticità. – 4. Il rischio di una pericolosa asimmetria nel contrasto alla criminalità organizzata. L'espedito del "protocollo antiterrorismo". – 5. Oneri e poteri di coordinamento locale. – 6. Considerazioni conclusive. Le Direzioni distrettuali antimafia e antiterrorismo come occasione perduta.

# 1.

## Alcune premesse illustrative.

L'esperienza investigativa italiana in materia di contrasto al terrorismo si caratterizza, storicamente, per l'adesione spontanea dei magistrati requirenti alla cultura del coordinamento e dello scambio informativo.

Nella prima parte di questo contributo, definito il concetto di coordinamento, si ragionerà sul bisogno dell'agire coordinato tipico delle indagini in materia di terrorismo e, in generale, di quelle relative alla criminalità organizzata, non solo mafiosa. Si potrà constatare, di fatto, una commutazione delle relative tecniche investigative, pur sussistendo inequivocabilmente una sostanziale differenza tra i fenomeni considerati.

Nella seconda parte, richiamata brevemente la normativa di rilievo, si illustreranno gli effetti dei progressivi arrangiamenti legislativi (cd. legislazione dell'emergenza) sull'attuale sistema di coordinamento investigativo. Effetti che, con ogni probabilità, sono alla base delle inefficienze tuttora palpabili nelle reti di coordinamento locale e, soprattutto, nel dialogo tra queste e l'organo nazionale di coordinamento antimafia e antiterrorismo. Sulla scorta delle fragilità emerse nelle parti introduttive, si scoprirà la debolezza complessiva del modello di coordinamento vigente.

Persistono *de facto* incertezze nelle fasi di raccolta, condivisione e circolazione delle informazioni tra i 26 uffici requirenti legittimati a indagare in materia di terrorismo. Mancano strutture specializzate, come le Direzioni distrettuali antimafia, che operino a livello orizzontale secondo prassi investigative uniformi, in grado di assicurare un'informazione tempestiva, reciproca ed effettiva, e che sempre uniformemente elaborino le notizie ricevute.

Parte della magistratura, al fine di rendere effettivo il coordinamento tra la Procura nazionale e le Procure distrettuali e ordinarie, si è spontaneamente adoperata per allestire "protocolli antiterrorismo", già strumento cardine nella lotta alla mafia<sup>1</sup>. La visione globale del fenomeno terroristico risulta compromessa, allo stato, dalla disorganicità nelle trasmissioni con e tra le Procure della Repubblica, che riduce in misura considerevole la possibilità di cogliere collegamenti tra le indagini.

Per giustificare quanto premesso, si ragionerà, dunque, sul tema del coordinamento investigativo osservando nelle pagine seguenti uno sviluppo di tipo diacronico.

# 2.

## La nozione di coordinamento investigativo.

Con il coordinamento, la società aspira a realizzare un'azione organica dei pubblici poteri. Il coordinatore, soggetto *primus inter pares*, opera per evitare conflitti, contraddizioni e contrasti nel raggiungimento di obiettivi comuni, armonizzando le autonome attività dei singoli<sup>2</sup>. Giuridicamente parlando, il coordinamento presuppone il contemporaneo svolgersi da parte di più uffici del Pubblico ministero di indagini tra le quali si riconosca esistente un collegamento ai sensi dell'art. 371 del codice di rito<sup>3</sup>. Una lettura approfondita di quest'ultima norma

<sup>1</sup> Cfr. D. CARCANO, *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, GIUFFRÈ, 2009, p. 240 e ss.; M. VIETTI, S. ERBANI, G. FIORENTINO, E. F. TRONCONE, *Codice dell'ordinamento giudiziario*, EGEO, 2013, p.2451; S. SAU, *Le Indagini collegate: il coordinamento investigativo degli uffici del pubblico ministero*, CEDAM, 2003, p.142 e ss.

<sup>2</sup> Cfr. A. MARITATI, *Coordinamento delle indagini nei procedimenti per delitti di criminalità organizzata. Il ruolo della DNA*, in *Quaderni CSM*, 1998, n. 99, II, p.23 e ss.

<sup>3</sup> Cfr. F. CARDELLA, *Il collegamento tra indagini separate*, in *Quaderni CSM, Per una formazione europea dei magistrati*, Roma, 2002 (n. 134), II, p.225 e ss.; D. MANZIONE, *Le indagini collegate nel sistema processuale italiano*, in G. MELILLO, A. SPATARO, P.L. VIGNA (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Milano, GIUFFRÈ, 2004, pp.61-80.

suggerisce l'esistenza di un coordinamento dell'attività investigativa e di un coordinamento organizzativo della funzione requirente.

Conseguentemente, la nozione di coordinamento investigativo accolta dal codice nell'art. 371-bis co.3 lett. c) si riferisce sia all'aspetto processuale sia a quello ordinamentale. Tant'è vero che l'esigenza di coordinarsi era avvertita nella pratica giudiziaria cresciuta sui procedimenti di criminalità terroristica e mafiosa, prima che la legge ne dettasse una pur sommaria disciplina.

Sin dagli anni di piombo infatti, la capacità di auto-organizzazione degli organi inquirenti ha giocato un ruolo primario nella repressione del fenomeno terroristico, sovente anticipando l'intervento novellatore. A partire dagli anni '70 si formarono spontaneamente, presso alcune procure della Repubblica, gruppi di lavoro specializzati nella trattazione di particolari categorie delittuose, poi divenuti modello investigativo nel contrasto della criminalità organizzata: dal primo *pool* torinese, con Bruno Caccia, specializzato nell'antiterrorismo interno, alle iniziative di Piero Vigna presso la Procura di Firenze, fino ad arrivare alle "centrali" antimafia di Giovanni Falcone nei primi anni '90. Si passò cioè da un auto-coordinamento, per l'appunto spontaneo, a un coordinamento programmato delle indagini sui fenomeni criminosi di maggiore complessità ed estensione territoriale, favorendo la cooperazione tra i vari uffici giudiziari e il raccordo con gli organismi di Polizia come con le autorità straniere.

Preso atto di questa elementare esigenza dettata dalla diffusione spaziale del crimine organizzato, il legislatore ha predisposto l'organismo adeguato ad assolvere i relativi compiti. Ne è prova la Direzione nazionale antimafia che ha visto di recente estesi i poteri di coordinamento alla materia dell'antiterrorismo<sup>4</sup>.

La relazione fra terrorismo e mafia, testimoniata sin dalla Posizione Comune adottata dal Consiglio d'Europa il 27.12.2002, insiste proprio sulle tipicità della criminalità organizzata: multiterritorialità, durata temporale e necessità di considerevoli risorse economiche. In tal senso, l'uno diviene per l'altro un fattore di forza. Si pensi alle rendite derivanti dal traffico di armi, stupefacenti e migranti, dal riciclaggio, dal contrabbando di opere d'arte, ecc...<sup>5</sup>. L'attenzione va pertanto concentrata proprio sulla specializzazione del coordinamento nelle indagini di terrorismo e criminalità organizzata.

Osservate le dinamiche globali del crimine, sempre più interconnesso e transnazionale, non si può prescindere da un'analisi sistematica e unitaria dei fenomeni criminosi, in virtù dei collegamenti che possono scaturire dalle indagini relative al terrorismo cd. islamico, al terrorismo nazionale e alla criminalità mafiosa. La presenza di gruppi terroristici sul territorio potrebbe, in ipotesi, essere mascherata dalla mediazione della criminalità mafiosa, ad esempio tramite il commercio di carte di identità false e altri documenti in bianco. La natura intrinsecamente specializzata dei fenomeni in questione, specie se connessi e perpetrati attraverso il metodo associativo, esige, a maggior ragione, canali di coordinamento altrettanto specializzati ed efficienti<sup>6</sup>.

L'esistenza di un organo centrale per il coordinamento delle indagini sul terrorismo è coerente con queste premesse e con l'obiettivo più volte dichiarato di abbandonare la logica emergenziale delle riforme dell'ultimo trentennio. Ciò nonostante, residuano alcuni limiti strutturali. Alludo alla mancata istituzione delle Direzioni distrettuali antiterrorismo, funzionalmente autonome o integrate alle già esistenti Direzioni distrettuali antimafia. Conviene soffermarsi brevemente sul punto.

### 3. La normativa in materia di coordinamento antiterrorismo e le relative criticità.

Agli albori del coordinamento, la volontà del singolo magistrato requirente era decisiva: si

<sup>4</sup> L'art. 10 del d.l. 18 febbraio 2015, n.7 "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione", conv. con modif. in L. 17 aprile 2015, n.43, ha riscritto l'art. 103 del d. lgs. 6 settembre 2011, n.159, recante "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione" istituendo la «Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo», al cui vertice è preposto il «Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo». Il testo coordinato del d.l. 18 febbraio 2015, n. 7 è consultabile sulla [Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana](#).

<sup>5</sup> Cfr. F. ROBERTI, *Terrorismo internazionale. Contrasto giudiziario e prassi operative*, in *Questione Giustizia*, Speciale settembre 2016, Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali, ultima cons. novembre 2016.

<sup>6</sup> P.L. VIGNA, *Il coordinamento delle indagini giudiziarie sui delitti di terrorismo, Italianieuropei*. Fasc. 4, 2005, ultima cons. novembre 2016.

coordinava solo chi voleva coordinarsi, stringendo rapporti informativi con i colleghi impegnati su fronti investigativi contigui e intricati.

Le istanze di coordinamento nella fase istruttoria furono accolte, per la prima volta, nei novellati artt. 165-bis e 165-ter c.p.p. previgente, in materia di segreto istruttorio (ora investigativo). Com'è noto, la legge consentiva di derogare al segreto, in favore rispettivamente di altri magistrati e del Ministero dell'interno (quindi della polizia), a fronte del bisogno di «immediata prevenzione e tempestivo accertamento» di condotte criminose allarmanti per la collettività<sup>7</sup>.

Accanto alle ragioni di pubblica sicurezza, l'impulso al coordinamento derivò anche da esigenze organizzative dell'attività investigativa, a riprova della sua natura ancipite.

Il potere diffuso di avviare l'indagine penale, infatti, creava spesso una disorientante sovrapposizione delle operazioni esplorative, da imputare evidentemente al difettoso raccordo tra gli uffici del Pubblico ministero.

Una prima disciplina in punto di collegamento delle indagini tra diversi uffici del Pubblico ministero si ebbe con l'introduzione dell'art. 371 nuovo c.p.p., a salvaguardia della speditezza, dell'economia e dell'efficacia delle indagini preliminari. Ma di fatto ancora aleatoria. Il crisma dell'imperatività giunse successivamente con l'art. 118-bis disp. att. c.p.p., che attribuì al Procuratore generale presso la Corte d'Appello poteri di coordinamento delle indagini riguardanti i delitti ex art. 407 co.2 lett. a) c.p.p.

Il clima dei primi anni '90 richiedeva però uno sforzo ulteriore rispetto al collegamento disciplinato dal codice, specialmente per i reati di criminalità organizzata di stampo mafioso. Si arrivò, non senza critiche<sup>8</sup>, alla creazione della cd. "Superprocura antimafia" e quindi a forme nuove di collaborazione, per contrastare "nuove" forme di criminalità.

Faccio riferimento, in particolare, all'introduzione dell'art. 371-bis c.p.p., che attuò la concentrazione nelle mani del Procuratore nazionale antimafia dell'attività, in senso lato, di coordinamento investigativo rispetto ai reati connotati dalla multiterritorialità e dal metodo mafioso. Si tratta precisamente del primo tipo di coordinamento investigativo specializzato e centralizzato, che si sostanzia nell'impulso nei confronti dei Procuratori distrettuali a collaborare, anche spontaneamente, per la completezza e la tempestività delle investigazioni, nonché per l'impiego ottimale delle forze di Polizia giudiziaria.

Il coordinamento così assicurato dalla Procura nazionale antimafia, in qualità di struttura servente e collaterale alle Direzioni distrettuali antimafia, introduceva un modello peculiare di coordinamento organizzativo e investigativo. Con ciò dimostrando l'ambivalenza della soluzione ordinamentale a fronte della complessità dei fenomeni criminosi: accentramento delle indagini in capo a un numero limitato di strutture investigative specializzate operanti sul territorio (le Direzioni distrettuali antimafia), predisposte per un collegamento orizzontale, e attribuzione dei compiti di coordinamento (verticale) a un organo centrale istituito *ad hoc* (la Direzione nazionale antimafia).

Sul piano del diritto positivo, le funzioni di coordinamento antiterrorismo erano invece incardinate nell'ufficio del Procuratore generale presso la Corte d'appello, principalmente per evitare la frammentazione dell'attività requirente. Presto, però, ci si rese conto della mancanza di regole uniformi di coordinamento tra uffici interni ed esterni al distretto, tanto che alcuni cominciarono a parlare di una "distrettualizzazione debole"<sup>9</sup>.

In effetti, quando nel 2001 il legislatore attribuì la titolarità delle indagini in materia di terrorismo all'ufficio del Pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto, riscrivendo il co. 3-quater dell'art. 51 c.p.p. sul paradigma del co. 3-bis per la criminalità mafiosa, aveva centrato l'obiettivo di assicurare la buona riuscita delle indagini, ma non quello di potenziare l'efficienza complessiva della resa investigativa. Il terrorismo, diversamente dalla mafia,

<sup>7</sup> Così già l'art. 7 co.4 della l. 22 dicembre 1975, n. 685 in materia di stupefacenti e, su un piano più generale, l'art. 4 del d.l. 21 marzo 1978, n.59 per la prevenzione e repressione di «gravi reati», che, nei giorni convulsi subito successivi al sequestro dell'on Moro, introdusse nel codice del 1930 gli artt. 165-bis e 165-ter. Sul segreto si veda P. NUVOLONE, *Il segreto istruttorio*, in *L'Indice penale*, 1982, fasc. 1, pp. 5-19; recentemente, D. CHINNICI, *Il regime del segreto investigativo*, in *Cass. pen.* 2015, fasc. 5 pp. 2081-2092; A. A. DALIA (a cura di), *Le nuove norme di contrasto al terrorismo*, GIUFFRÈ, 2006, p. 357, nota a piè di pagina n.57.

<sup>8</sup> Cfr. A. SPATARO, *Ne valeva la pena: Storie di terrorismi e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa*, LATERZA, 2011, scrive riferendosi a Giovanni Falcone: «Elaborò, mentre era al ministero, il progetto di costituzione della Direzione nazionale antimafia e patì anche qualche critica per la sua originaria impostazione: il 28 ottobre 1991 una sessantina di magistrati (tra cui io stesso) sottoscrisse un documento contenente le critiche e le preoccupazioni [...] tra le tante firme [...] quelle di Paolo Borsellino, Antonino Caponnetto e Gian Carlo Caselli».

<sup>9</sup> F. ROBERTI, *Il coordinamento delle indagini in materia di delitti commessi con finalità di terrorismo*, in G. MELILLO, A. SPATARO, P.L. VIGNA (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Milano, GIUFFRÈ, 2004, pp.255-296.

non ha mai avuto prima d'ora un coordinamento nazionale, né prassi condivise e uniformi di coordinamento territoriale.

Non si tratta solamente di evitare la pendenza di più indagini da parte degli uffici del Pubblico Ministero o di più attività della Polizia giudiziaria sugli stessi fatti, bensì di potenziare entrambe creando sinergie volte a contrastare con maggior efficacia organizzazioni criminali.

Salvo qualche elemento di novità<sup>10</sup>, si ribadiva in ogni caso la scelta politico-legislativa di non introdurre un organo centrale di coordinamento e impulso antiterrorismo. Ma il sistema, in questo modo, era scarsamente funzionale<sup>11</sup>. La sua inefficienza, oltre ad essere provata storicamente dalle indagini sulla mafia e sul terrorismo interno, è confermata al momento dalle caratteristiche «liquide» del terrorismo cd. islamico. Non essendo possibile ravvisare collegamenti con specifiche realtà locali, è indispensabile adottare azioni di contrasto uniformi su tutto il territorio nazionale.

Completato il processo verticale di accentramento del coordinamento antiterrorismo, è lecito chiedersi quale sia la ragione che osti ad un accentramento anche orizzontale-distrettuale in articolazioni stabili e funzionalmente autonome come le Direzioni distrettuali. L'aver attribuito al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo penetranti poteri di impulso e coordinamento non assicura in realtà *standard* omogenei di efficienza investigativa. Nel senso che nemmeno un organo centrale di coordinamento può supplire alla disomogeneità organizzativa delle 26 Procure distrettuali. Difatti, la riforma del 2015 ha interessato solo in superficie il coordinamento.

## 4. Il rischio di una pericolosa asimmetria nel contrasto alla criminalità organizzata. L'espedito del "protocollo antiterrorismo".

Nel lasso di tempo compreso tra l'emanazione del decreto antiterrorismo e la sua conversione in legge, il Consiglio Superiore della Magistratura si esprime mettendo subito in luce che la riforma «incide sull'architettura ordinamentale attribuendo - in adesione ad una delle possibilità che erano state, al riguardo, prospettate - alla preesistente Direzione Nazionale Antimafia compiti di coordinamento in materia di antiterrorismo senza, tuttavia, replicare tale schema a livello distrettuale»<sup>12</sup>. In qualità di vertice organizzativo della magistratura, il Consiglio anticipava, nella stessa occasione, che sarebbe intervenuto in futuro per adagiare gli effetti del nuovo *corpus* legislativo all'organizzazione degli uffici di Procura, specialmente di quelli capoluogo del distretto competenti in materia di terrorismo.

Si era intuito che la novella avrebbe determinato una grave asimmetria nel contrasto alla criminalità organizzata. Mentre sul fronte del coordinamento nazionale si è assistito ad un'assimilazione tra fenomeno mafioso e terroristico, a livello territoriale resiste invece una distinzione funzionale tra Direzione distrettuale, articolazione diversa dai gruppi specializzati di lavoro, e Procura distrettuale. Il dirigente dell'ufficio distrettuale, cui l'art. 51 co. 3-quater c.p.p. riconosce l'esercizio esclusivo delle funzioni di Pubblico ministero in materia di terrorismo, potrà quindi modulare liberamente l'organizzazione interna, secondo le competenze dei sostituti e le risorse disponibili, eventualmente anche al di fuori delle cautele funzionali richieste per il coordinamento verticale. Una simmetria piena, d'altronde, avrebbe irrigidito eccessivamente l'ordinamento, orientato alla flessibilità organizzativa.

All'indomani della riforma, tematica *de jure condendo* sarebbe stata quella di capire in che modo le Procure distrettuali antiterrorismo si sarebbero potute coordinare con la Direzione

<sup>10</sup> Con il d. l. 27 luglio 2005, n. 144 "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale", conv. con modif. dalla L. 31 luglio 2005, n. 155.

<sup>11</sup> V. GREVI, *Coordinamento e banca dati. Le armi spuntate dei giudici*, in *Corriere della Sera*, 26.2.2007, ultima cons. novembre 2016, ha riferito che «l'idea di una struttura unitaria volta a coordinare le inchieste per fatti terroristici in Italia [...] appare sempre più condivisa, ed è fortemente auspicata anche a livello internazionale. Anzi, essa è praticamente imposta dalle esigenze di individuare un adeguato corrispondente nazionale rispetto ad Eurojust, l'organismo europeo di coordinamento delle indagini sulla criminalità organizzata. Eppure, nessun governo ha mai fatto qualcosa di concreto al riguardo»; il CSM con Risoluzione del 12.7.2006, ultima cons. novembre 2016, si è espresso sul punto: «In conclusione, la costituzione di un organismo di coordinamento (ndr.: definito nel documento "D.N.A.T.", cioè "Direzione Nazionale Anti Terrorismo") è ormai necessaria. Essa è anzi urgente, in quanto occorre dare risposta alle esigenze derivanti dal contrasto del terrorismo internazionale».

<sup>12</sup> CSM, *Parere sul testo del decreto-legge 18 febbraio 2015 n. 7 concernente: "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale"*, Delibera 18 marzo 2015, ultima cons. novembre 2016.

nazionale<sup>13</sup>, e con le altre Procure del distretto. In pratica, si stava chiedendo all'organo appena individuato per il coordinamento nazionale di operare una ricognizione delle buone prassi in uso presso gli uffici distrettuali, selezionando una lista da far circolare tra i vari distretti al fine di omogeneizzarne i contenuti.

Donde, l'opportunità di approntare protocolli organizzativi tra Procure distrettuali e ordinarie, al fine di rendere maggiormente omogenea e tempestiva la circolazione delle informazioni, alla luce delle differenze organizzative. S'intende rafforzare la rete delle conoscenze attraverso la creazione di un canale informativo privilegiato tra Procure distrettuali e Procura nazionale. Tuttavia, per far sì che il canale funzioni, occorre anche che le informazioni vengano raccolte seguendo criteri interpretativi uniformi.

Considerata in effetti la vastità delle categorie di reato riconducibili al fenomeno terroristico ex art. 270-sexies c.p., risulta cruciale, a monte, la selezione delle condotte rilevanti ai fini investigativi (cd. reati spia). Posto che l'elezione delle condotte sintomatiche differisca da procura a procura, in ragione delle specificità locali, in assenza di un loro coordinamento si rischia di disperdere il patrimonio conoscitivo acquisito con le indagini, e in più di tralasciare i possibili collegamenti che emergono dall'esame dei vari episodi delittuosi.

Di recente, il Consiglio Superiore della Magistratura è intervenuto proprio su questo punto. La Risoluzione 16.03.2016, di riorganizzazione delle Procure competenti in materia di terrorismo<sup>14</sup>, incoraggia l'adozione di processi organizzativi uniformi, suggerendo un modello minimo di disciplina comune.

Diversamente, le incertezze applicative sarebbero disfunzionali e controproducenti.

## 5. Oneri e poteri di coordinamento locale.

In materia di terrorismo, l'ultima riforma sembra avere complicato un sistema già complesso, a partire dall'individuazione dei protagonisti del coordinamento. In proposito, appare istruttivo un recente episodio<sup>15</sup>.

Il 1° luglio 2015, il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo raccomandava ai Procuratori distrettuali e ai Procuratori generali delle Corti d'appello la creazione di protocolli d'intesa, per coordinare le indagini in materia di terrorismo internazionale. Si postulava l'estensione dei poteri dei Procuratori generali, prevedendo per i medesimi la facoltà di organizzare riunioni periodiche tra i magistrati delle Procure distrettuali e ordinarie.

Il successivo 21 luglio, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino negava la propria disponibilità a siglare protocolli che riconoscessero ai Procuratori generali un ruolo ordinario di coordinamento investigativo, in relazione a reati che, anche solo potenzialmente (come i reati spia), riguardassero il terrorismo.

Il 31 luglio, il Procuratore generale della Corte d'appello di Torino indicava comunque ai Procuratori del distretto criteri di coordinamento, doverosi in considerazione della delicatezza del fenomeno terroristico. Secondo il Procuratore generale, «la "distrettualizzazione debole della competenza antiterrorismo in capo all'ufficio del capoluogo del distretto" esige che il Procuratore generale intervenga attivamente nel coordinamento investigativo per evitare il formarsi di un "vuoto organizzativo"», non avendo la legge previsto un organo distrettuale di coordinamento e impulso centralizzato.

In verità, il complesso dell'attuale normativa ordinamentale e processuale non attribuisce al Procuratore generale compiti ordinari di coordinamento investigativo, ma solo poteri di ricognizione e diffusione di buone prassi. Circostanza confermata dall'assenza di prerogative analoghe nel campo della criminalità mafiosa, ma soprattutto dai nuovi poteri di coordinamento dell'organo nazionale, quale limite estrinseco ad un'interpretazione di senso contrario. Ne consegue, in primo luogo, che i Procuratori generali rivestono un ruolo di sola vigilanza rispetto ai Procuratori del distretto, non autoritativo in senso gerarchico; secondariamente,

<sup>13</sup> Questione analoga si pose con riferimento ai rapporti tra la Direzione nazionale antimafia e le Procure territoriali, si veda in merito CSM, *Rapporti tra Direzione Nazionale Antimafia e singole Procure della Repubblica*, Deliberazione del 21 gennaio 1998, ultima cons. novembre 2016; D. MANZIONE, *I complessi rapporti tra DNA, DDA e procure territoriali*, in *Dir. pen. e proc.*, 1998, pp.1575 e ss.

<sup>14</sup> CSM, *Organizzazione degli Uffici di Procura competenti per i delitti commessi in materia o con finalità di terrorismo. Rapporti con la Procura nazionale antiterrorismo. Coordinamento investigativo*. Risoluzione 16 marzo 2016, ultima cons. novembre 2016, pp.976 e ss.

<sup>15</sup> La narrazione completa è riportata da A. SPATARO, *Rapporti tra Procure e Procure Generali*, in *Giustizia Insieme*, 23 settembre 2016, ultima cons. novembre 2016.

che solo l'unanime e condivisa valutazione di tutti i Procuratori del distretto consente di addivenire alla firma di protocolli investigativi, anche grazie alla *moral suasion* esercitata nei loro confronti dal Procuratore generale.

Pare dunque che il legislatore abbia inteso realizzare un coordinamento locale spontaneo e flessibile tra le Procure interessate, omettendo tuttavia di considerare che a livello nazionale il dialogo con la struttura centrale potrebbe, per ciò stesso, essere impostato su binari diversi. In altre parole, il fatto che dinanzi a episodi di criminalità comune le Procure ordinarie adottino criteri interpretativi differenziati in ragione delle specificità territoriali comporta, secondo l'ampia prospettiva del coordinamento nazionale, che episodi potenzialmente connessi al fenomeno terroristico non siano tempestivamente trasmessi alla competente Procura distrettuale, e da questa alla Procura nazionale, in quanto mascherati da reati ordinari. In tal senso, la capacità di individuare collegamenti tra le indagini pendenti presso i 26 uffici distrettuali competenti ne risulta francamente indebolita.

La *ratio* dei "protocolli antiterrorismo" è esattamente quella di stabilire un metro interpretativo comune, che favorisca l'esercizio dei poteri del Procuratore nazionale in qualità di vertice del coordinamento. Il riferimento normativo sarebbe allora l'art. 371-bis co. 3 lett. f), g), h) c.p.p., il cui obiettivo è quello di prevenire o risolvere contrasti riguardanti le modalità secondo le quali realizzare il coordinamento nelle attività di indagine.

Attualmente, protocolli d'intesa sono stati sottoscritti e comunicati al Consiglio Superiore presso numerose Procure distrettuali, con il coinvolgimento volontario delle Procure ordinarie, la mediazione dei Procuratori generali e l'intervento del Procuratore nazionale. Nella relazione annuale della Direzione nazionale diffusa lo scorso febbraio si contano protocolli presso 11 Procure generali: Ancona, Bologna, Brescia, Campobasso, L'Aquila, Messina, Napoli, Reggio Calabria, Salerno, Trento, Trieste<sup>16</sup>. Cui vanno aggiunte, per quanto in mia conoscenza, anche Perugia, Caltanissetta, Lecce, Venezia. Un numero assolutamente significativo, che però non copre la totalità degli uffici distrettuali.

Bisogna ammettere che c'è più di qualche maglia rotta nella rete delle conoscenze.

## 6. Considerazioni conclusive. Le Direzioni distrettuali antimafia e antiterrorismo come occasione perduta.

Va rimarcata la mancanza di completezza, organicità e tempestività dello scambio di informazioni finché ci si ostina a usare metodi, mezzi e tecniche d'indagine eterogenei nelle fasi di raccolta e analisi degli esiti investigativi in possesso di ciascuna procura distrettuale. In termini di progressione procedimentale, a farne le spese è direttamente l'esercizio corretto, puntuale e uniforme dell'azione penale.

La costituzione di Direzioni distrettuali antimafia e antiterrorismo avrebbe comportato l'automatica estensione della disciplina elaborata sinora in materia di coordinamento sulla criminalità organizzata, senza bisogno di ulteriori interventi di portata generale. Si sarebbe evitato di discorrere sull'opportunità di nuovi protocolli e si sarebbe recepito il *know-how* dei magistrati impegnati da anni nel contrasto della criminalità organizzata. La previsione di Direzioni distrettuali antimafia e antiterrorismo, insomma, avrebbe reso più efficiente l'attività investigativa, grazie al tempestivo scambio d'informazioni, alla condivisione delle esperienze specializzate, all'autonomia funzionale delle regole di organizzazione, nonché all'uniforme applicazione della disciplina sostanziale e ordinamentale. Si veda ad esempio la disciplina applicabile al sost. procuratore distrettuale antiterrorismo: *tertium genus*, figura inedita di magistrato requirente, non equiparabile al sost. procuratore antimafia, non essendo parte della Direzione distrettuale, ma nemmeno un sost. procuratore "comune", perché tenuto ai doveri di collaborazione con la Direzione nazionale.

La proposta di istituire Direzioni distrettuali antiterrorismo sul calco delle esistenti Direzioni distrettuali antimafia è stata oggetto di discussione anche in sede parlamentare, con

<sup>16</sup> DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO, *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso, nel periodo 1° luglio 2014 – 30 giugno 2015*, febbraio 2016, ultima cons. novembre 2016.

almeno due disegni di legge presentati già tra il 2008 e il 2013<sup>17</sup>.

L'attuale sistema di coordinamento appare irragionevolmente asimmetrico. Se vuole centrare gli obiettivi, esso non può che tendere alla stabilità, continuità, e uniformità, incoraggiate dalle circolarità delle informazioni. Grazie all'uso delle moderne tecnologie informatiche, si potrà ulteriormente contare su un sistema che oltre alla raccolta dei dati, permetta di incrociarli e di selezionare le notizie rilevanti ai fini del collegamento. Un metodo già collaudato nell'esperienza di contrasto al terrorismo interno e alla mafia, da restituire anche oggi al terrorismo cd. islamico, magari incoraggiando l'uso delle tecnologie e la cooperazione internazionale.

<sup>17</sup> D.d.l. S. del 12 giugno 2008, n. 771, d'iniziativa del Senatore D'ALIA: *Modifiche all'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e al codice di procedura penale, per l'istituzione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle direzioni distrettuali antimafia e antiterrorismo, nonché aumento del ruolo organico della magistratura*, Legislatura XVI, ultima cons. novembre 2016; D.d.l. C. del 20 settembre 2013, n. 1609, d'iniziativa del Deputato DAMBRUOSO, recante *Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e al codice di procedura penale, per l'istituzione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle direzioni distrettuali antiterrorismo*, Legislatura XVII, ultima cons. novembre 2016.