

## QUESITI

---

**MARIANO MENNA**

### **La tenuta costituzionale delle funzioni di coordinamento del procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo**

Il filo rosso che attiene a tutti i poteri riconosciuti al Procuratore Nazionale anche in materia di terrorismo al fine di controllarne la tenuta costituzionale, riguarda la situazione di evidenza che è alla base dell'esercizio di tutti i poteri-doveri della Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo per cui, mentre l'azione dei soggetti inquirenti coordinati dalla stessa è discrezionale ed improntata a ragionamenti probabilistici, l'attività del Procuratore Nazionale deve conformarsi ad un esclusivo impiego di logica formale come base di giudizio e di azione

*The constitutional stability of functions of coordination of the national prosecutor anti-mafia and anti-terrorism*

*The red thread that pertains to all the powers recognized to the National Prosecutor also in matters of terrorism in order to check its constitutional integrity, concerns the situation of evidence that underlies the exercise of all the powers-duties of the National Anti-Mafia and Anti-Terrorism Directorate for which, while the action of the investigators coordinated by the same is discretionary and based on probabilistic reasoning, the activity of the National Prosecutor must conform to an exclusive use of formal logic as a basis for judgment and action*

**SOMMARIO:** 1. La base costituzionale del rapporto di coordinamento della DNA. - 2. I poteri del Procuratore Nazionale rispetto all'indipendenza interna delle Procure distrettuali. - 3. Il potere del Procuratore Nazionale di fissare criteri interpretativi generali delle norme.

1. *La base costituzionale del rapporto di coordinamento della DNA.* Una riflessione sulla funzione di coordinamento delle attività di indagine del Procuratore antimafia ed antiterrorismo può collocarsi tra l'aspirazione al potenziamento dei poteri della Procura Nazionale, rispetto al merito delle indagini, e la tutela dell'indipendenza interna delle Procure distrettuali con competenza territorialmente delimitata<sup>1</sup>.

Di certo, si potrebbe immaginare ed auspicare l'attribuzione di una competenza esclusiva anche in materia di terrorismo e, quindi, l'affidamento di un potere di investigazione diretto ad un organo centralizzato come il Procuratore Nazionale, che proprio per la centralità del suo ruolo, indipendentemente dalle limitazioni territoriali, sapesse mettere assieme i tasselli di mosaici complessi di indagini che tenessero conto dei dati provenienti da tutte le realtà locali e, nello stesso tempo, rispetto ai rapporti internazionali si ergesse ad

---

<sup>1</sup> Il tema si iscrive nella prospettiva più generale dell'indipendenza interna del p.m. su cui, tra gli altri, vedi ZANON, BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2014, 225 ss. e BIGNAMI, *L'indipendenza interna del pubblico ministero*, in *Questione Giustizia*, 2018, fasc. 1, 1 ss.

unico interlocutore di autorità inquirenti estere<sup>2</sup>. Ma non è stata questa la scelta del legislatore che anche nell'*iter* che ha condotto nel 2015 a conferire al Procuratore Nazionale le funzioni di coordinamento in materia terroristica, pure rispetto al versante dei reati del genere accennato, ha voluto rispettare le competenze territoriali nell'opera repressiva.

Bisogna, allora, chiedersi, attraverso l'esegesi dell'art. 371 *bis* c.p.p., quale sia il rapporto con il merito delle indagini che la sola funzione di coordinamento consente<sup>3</sup> e quale sia la tenuta costituzionale di siffatta relazione rispetto ai principi di indipendenza interna dei magistrati, di subordinazione dei giudici solo alla legge, di necessaria eguaglianza di trattamento e di obbligatorietà dell'azione penale (artt. 107, 112, 3, 101 comma 2 Cost.)<sup>4</sup>.

L'esigenza di coordinamento nelle indagini, sia a livello interno che transnazionale, nasce non da un *favor* per la gerarchizzazione degli organi deputati alle indagini, bensì dal bisogno storico di contemperare i limiti territoriali delle competenze investigative con la necessità di evitare nell'azione di indagine le incoerenze che potrebbero nascere dalle diverse impostazioni di uffici di accusa collocati in diverse circoscrizioni giudiziarie quando un filone d'indagine non esaurisca il proprio raggio di operatività entro i limiti territoriali di azione di una Procura, bensì investa la necessità di estendere la medesima indagine o lo sviluppo di un certo tipo di accertamento investigativo

---

<sup>2</sup> Ci si chiedeva se fosse opportuna l'istituzione di un organismo centrale che avesse competenza esclusiva in fatto di azioni penali per reati di terrorismo, per esempio, in BORRACCETTI, *La necessità del coordinamento e la positiva esperienza della Direzione nazionale antimafia*, in *Una Procura Nazionale per i reati di terrorismo*, in *Questione giustizia*, 2006, fasc. 5, 1039 ss.

<sup>3</sup> Il tema - *mutatis mutandis* - è assimilabile all'altro relativo ai poteri di coordinamento del Procuratore Generale sui Procuratori della Repubblica e sull'insussistenza di ogni potere gerarchico del primo sui secondi, essendo stata eliminata ogni forma di gerarchia non solo dall'ambito dei rapporti di natura giudiziaria, ma anche da quelli di amministrazione della giurisdizione o dell'attività giudiziaria. A questo proposito si consideri che anche il Procuratore Generale ha solo uno speciale rapporto di sovra ordinazione, che si traduce in un generale potere di controllo (non sugli atti, ma) sull'attività delle Procure della Repubblica ed in un limitato diritto di auto sostituzione nei casi di inerzia od omissione specificamente previsti.

<sup>4</sup> Con riferimento al p.m., se l'art. 108, secondo comma, Cost. salvaguarda l'indipendenza del p.m. presso le giurisdizioni speciali, è evidente che le garanzie offerte dalla legge sull'ordinamento giudiziario in base all'art. 107 Cost. devono quindi includere l'indipendenza del p.m.

Sul tema, tra gli altri, cfr. BIGNAMI, *L'indipendenza interna del pubblico ministero*, cit., *loc. cit.*, *passim*. Sulla problematica dell'indipendenza interna del pubblico ministero, cfr. già RICCIO, DE CARO, MAROTTA, *Principi costituzionali e riforma della procedura penale*, Napoli, 1991, *passim*.

all'impegno di uffici di altre circoscrizioni<sup>5</sup>. *Mutatis mutandis*, le stesse esigenze di efficacia e di razionalità dell'impostazione accusatoria sussistono nei rapporti transnazionali.

Nulla osterebbe all'affidamento di tutti i filoni di indagine di cui si è detto ad un unico organo centrale senza limiti territoriali, ma storicamente il radicamento dell'attività giurisdizionale e, con essa, dell'impegno investigativo entro confini di territorio nasce dall'esigenza di tener conto della naturalità dell'approccio al fatto reato – secondo il criterio per il quale il magistrato più vicino al luogo di commissione del reato sarebbe meglio in grado di comprenderne e valutarne la connessa responsabilità<sup>6</sup> – ed, indirettamente, dal bisogno di maggiore democraticità dell'azione giurisdizionale nel suo complesso per il pluralismo ideologico che si registra nel considerare le diverse realtà territoriali con le connesse sensibilità civili ed istituzionali rispetto al sistema giudiziario<sup>7</sup>. Di qui la spinta verso il coordinamento e non la gerarchizzazione delle indagini nelle situazioni in cui queste divengano complesse e di marca transdistrettuale.

---

<sup>5</sup> BORRACETTI a proposito della connessa necessità di coordinamento in fatto di reati di terrorismo scriveva che a fronte della non territorialità delle azioni terroristiche, si richiedeva “un approccio investigativo da parte di polizia giudiziaria e magistratura requirente che non [poteva sussistere] nell'orizzonte della circoscrizione territoriale di competenza. Né, tanto meno, sarebbe [stato] possibile affidarsi solo alle regole sulla competenza territoriale e sulla risoluzione dei possibili contrasti positivi tra pubblici ministeri”. Ancora notava che “quando si verifica un contrasto esso è segno di un mancato o fallito coordinamento. Senza contare che in questa materia all'inizio e per buona parte delle indagini spesso non è definibile la competenza territoriale” (BORRACETTI, *La necessità del coordinamento e la positiva esperienza della Direzione nazionale antimafia*, cit. loc. cit., 1041).

<sup>6</sup> In proposito, la naturalità dell'approccio del p.m. più vicino al commesso reato mutua la consistenza dal principio della naturalità del giudice, che secondo alcuni, tra l'altro, è connessa alla vicinanza territoriale dell'organo giurisdizionale al delitto commesso. In proposito, vedi per tutti, già NOBILI, *La disciplina costituzionale del processo, appunti di procedura penale dal corso del prof. Massimo Nobili*, Bologna, 1978, *passim*.

<sup>7</sup> Sul pluralismo ideologico dei giudici che è al fondamento anche della distinzione territoriale di competenza, cfr. per tutti, RICCIO, DE CARO, MAROTTA, *Principi costituzionali e riforma della procedura penale*, cit., *passim*.

Per superare i soggettivismi decisori che sono inevitabilmente connessi al citato pluralismo ideologico sia consentito un rinvio a MENNA, *La “giuria elettiva di esperti” nel processo penale*, Torino, 2017, *passim*, in cui in prospettiva *de iure condendo* si propone la riconduzione di tutti i poteri dei giudici ad un esclusivo ragionamento logico-formale (reso possibile dal trasferimento all'organo politico-giurisdizionale della giuria elettiva di esperti delle attività discrezionali di giudizio) in modo da cancellare tutti i soggettivismi giudiziari riconducibili al segnalato pluralismo ideologico e da rendere inutile la ripartizione degli affari giudiziari secondo criteri di competenza anche territoriale.

Fatta questa premessa logica ed ontologica, la realtà del coordinamento si struttura in base ai limiti di principio del nostro sistema. Si tratta allora di determinare entro quali ambiti si pone la consistenza dell'indipendenza interna delle Procure distrettuali rispetto alla Procura nazionale come limite al rapporto di quest'ultima con i filoni di indagine curati dalle prime.

Il valore dell'indipendenza interna, peraltro, si definisce in modo più ampio attraverso la caratterizzazione delle relazioni tra i capi delle Procure ed i singoli sostituti<sup>8</sup> e la tenuta costituzionale dei poteri che incidano su quel bene serve anche per calibrare i rapporti tra il Procuratore nazionale e le Procure distrettuali.

In proposito, bisogna partire dal dato dell'art.107 comma 3 Cost. e, cioè, dalla distinzione dei magistrati solo per funzione che riguarda evidentemente anche i pubblici ministeri. Il principio con riferimento agli organi d'accusa non è affievolito dal successivo comma dell'art.107 Cost. in base al quale le garanzie del pubblico ministero sono stabilite dalla legge di ordinamento giudiziario e, quindi, non avrebbero livello costituzionale. Infatti, il senso di siffatto precetto riceve luce dai lavori preparatori della Costituzione nella cui ottica la citata norma appare l'esito di una mediazione circa la collocazione istituzionale del pubblico ministero rispetto al diverso valore dell'indipendenza esterna dal potere politico. Nello specifico, in seno all'Assemblea costituente, tra la posizione di Calamandrei, che voleva il pubblico ministero incardinato nell'ordine giudiziario e l'opinione di Leone, per il quale l'organo d'accusa andasse subordinato al potere esecutivo<sup>9</sup>, si sposò alla fine la tesi di compromesso della collocazione del pubblico ministero nell'ordine magistratuale con indipendenza dall'esecutivo, ma a siffatta disciplina non si diede il rango di principio costituzionale, bensì di regime tipico di legge ordinaria. Tutto ciò attiene al problema dell'indipendenza esterna, mentre è sicuramente di livello costituzionale il valore dell'indipendenza interna fissato dall'art.107 comma 3 Cost.

## *2. I poteri del Procuratore Nazionale rispetto all'indipendenza interna delle Procure distrettuali.* A fronte dell'accennata regolamentazione sia dei rapporti

---

<sup>8</sup> In merito, tra gli altri, cfr. SPATARO, *I criteri di assegnazione e revoca dei procedimenti: il rapporto tra il Procuratore della Repubblica ed i sostituti*, in *Movimento per la giustizia - Art.3, passim*.

<sup>9</sup> In merito, cfr. le relazioni di CALAMANDREI e LEONE nel *Resoconto sommario della seduta di giovedì 5 dicembre 1946* della Seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente, *passim*.

interni tra Capo e singoli sostituti delle Procure, sia delle relazioni tra Procuratore Nazionale e singole Procure distrettuali, l'ingerenza del primo sul merito delle indagini affidate alle seconde va esclusa, ma l'affermazione ha bisogno di chiarimenti.

Si è detto dell'esigenza logica ed ontologica che sta al fondo del coordinamento di indagini come opzione preferita all'affidamento diretto delle indagini ad un unico organo centralizzato pure in materia di terrorismo. Questo bisogno emerge anche dal rapporto tra artt.112 e 3 Cost.<sup>10</sup> perché a siffatti principi si riannoda un dovere di obiettività e di effettività dell'azione investigativa in capo ai pubblici ministeri che svanirebbe se si sviluppassero conflitti tra uffici del pubblico ministero di diverse circoscrizioni o anche solo incoerenze e divergenze nell'indirizzo investigativo delle diverse Procure che rappresenterebbero un grave *vulnus* all'efficacia delle indagini quando queste ultime comportassero l'impegno di più Procure distrettuali.

Ma allora quale può essere il filo rosso di tutti i poteri di un organo deputato al coordinamento rispetto ad uffici destinatari di siffatta azione coordinante al fine di non ledere l'indipendenza interna dei pubblici ministeri titolari delle indagini?

Il parametro è dato dal riferimento a situazioni di evidenza logica che non interferiscano con scelte discrezionali e come tali di marca probabilistica la cui effettuazione è di esclusiva competenza del solo titolare delle indagini.

A ben vedere, come sarebbe illogico che più uffici - con diverse competenze territoriali - rispetto a comuni indagini anche in materia terroristica assumesero indirizzi differenti ed incoerenti tra loro, così sarebbe arbitrario, prima che lesivo del valore dell'indipendenza interna dei magistrati delle Procure distrettuali, sostituire all'esercizio discrezionale ed al ragionamento probabilistico del magistrato titolare dell'indagine la valutazione altrettanto e solo discrezionale di un altro magistrato, sia pure dotato di funzione di coordinamento. I cittadini, come destinatari dell'azione giudiziaria, non capirebbero perché si debba sostituire un calcolo probabilistico degli esiti conoscitivi ad

---

<sup>10</sup> Su questo rapporto, vedi già RICCIO, DE CARO, MAROTTA, *Principi costituzionali e riforma della procedura penale*, cit., *passim*.

Più di recente, sull'evidenziato rapporto, cfr., tra gli altri, BORGNA, *Esercizio obbligatorio dell'azione penale nell'era della "panpenalizzazione"*, in *Questione giustizia 2019*, *passim*.

altro ragionamento fondato sempre su opzioni probabilistiche e non su evidenze in grado di superare le incertezze valutative<sup>11</sup>.

Questo non significa che il Procuratore Nazionale non possa e debba esercitare, attraverso il coordinamento, un potere di controllo sull'azione investigativa delle Procure distrettuali, ma senza entrare nel merito delle scelte investigative e solamente a fini di garanzia di efficienza delle indagini nell'ottica del disposto degli artt. 25 comma 2 Cost. – che impone il dovere di agire instaurando il giudizio penale – e 112 Cost. – che al dovere di azione aggiunge l'obbligo di agire<sup>12</sup> e cioè il dovere controllato di instaurazione di un procedimento penale. Il controllo anche in materia terroristica nasce evidentemente proprio dalla assicurazione dell'efficienza dell'azione investigativa attraverso l'esercizio dei vari poteri che si muovono tutti, come si vedrà, su un piano di indiscutibilità dell'indicazione fornita dall'organo centrale agli uffici territoriali.

Si vuole dire che il Procuratore Nazionale, così come, *mutatis mutandis*, il capo di un ufficio di Procura rispetto all'impegno investigativo di un sostituto,

---

<sup>11</sup> Il ragionamento probabilistico del p.m., cui si accenna, non è altro che l'indice di quella discrezionalità fisiologica nella conduzione delle indagini che è connotato ineliminabile dell'organo d'accusa nel nostro ordinamento e va ritenuta incontrollabile in relazione all'indipendenza dell'organo inquirente; e ciò non è incompatibile con la sussistenza del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

ROSSI in proposito afferma che "Il potere proprio del pubblico ministero è quello di «promuovere l'attività del giudice e di proporgli istanze suscettibili di condurre alla decisione» a seguito delle sue attività di indagini dirette ad acquisire gli «elementi utili per porsi in grado di esercitare l'azione penale». La discrezionalità esercitata nell'ambito processuale è dunque quella "fisiologica", che riguarda la valutazione dei risultati raggiunti nel corso delle indagini preliminari ai fini della decisione di promuovere l'azione penale o di chiedere l'archiviazione. Una forma di discrezionalità, questa, che si è via via ampliata per effetto di numerosi interventi legislativi che hanno richiesto al pubblico ministero di valutare la gravità e l'offensività di condotte astrattamente riconducibili a fattispecie incriminatrici senza peraltro contraddire né limitare la regola della obbligatorietà dell'azione penale, che vive grazie al controllo di legalità del giudice su tutti i fatti corrispondenti a fattispecie incriminatrici. In altri termini, il principio di obbligatorietà non è scalfito dalle norme che richiedono al pubblico ministero valutazioni sul fatto-reato oppure più stringenti verifiche sulla idoneità probatoria degli elementi di prova raccolti nella fase delle indagini... Nel procedimento e nel processo, le più complesse e sofisticate valutazioni cui è oggi chiamato in una serie di casi il pubblico ministero si inseriscono armonicamente all'interno delle coordinate fondamentali tracciate dal legislatore costituente e non compromettono né in termini di principio né sul terreno della realtà effettuale il principio cardine dell'obbligatorietà." (*Per una cultura della discrezionalità del pubblico ministero*, in *Questione giustizia 2021*, *passim*).

<sup>12</sup> Sul rapporto tra art. 25 comma 2 Cost. ed art. 112 Cost. vedi, per tutti, RICCIO, DE CARO, MAROTTA, *Principi costituzionali e riforma della procedura penale*, cit., *passim*.

Su questo tema cfr. anche TAORMINA, *Vecchio e nuovo nella teoria dell'azione penale alle soglie del nuovo codice di procedura penale*, in *Giust. pen. 1988*, *passim*.

non interferisce - attraverso un opinabile esercizio discrezionale - con il potere di indagine dell'ufficio da coordinare rispetto ad altri organi d'accusa se si attesta sul compimento di valutazioni dotate di incontestabilità e solo in questo modo indirizza le indagini che prenda a coordinare. Si può anche affermare che l'azione dell'organo centrale non avviene mai sostituendo in positivo una propria prospettiva accertativa a quella del magistrato o dell'ufficio destinatario oggetto di coordinamento e di implicito controllo.

Passando, allora, ad analizzare nell'ottica del tracciato filo rosso tutti i poteri riconosciuti al Procuratore Nazionale anche in materia di terrorismo per controllarne la tenuta costituzionale, va subito sottolineato che per quanto riguarda l'attribuita disponibilità dei servizi interprovinciali delle forze di polizia ed il concesso potere di impartire agli accennati organi di polizia direttive a fini investigativi, affinché queste situazioni soggettive non si esercitino in violazione dell'indipendenza interna delle singole Procure distrettuali, è necessario che esista un nesso logico indiscutibile tra il suggerimento anche di un preciso indirizzo investigativo ed una pista già coltivata da una Procura distrettuale, oppure da un organo di polizia nell'esercizio di investigazioni di sua iniziativa. L'evidenza dell'utilità dell'indicazione può poi derivare anche da quella messa a fuoco che già solo a livello di sfruttamento logico delle banche dati di cui il Procuratore Nazionale dispone nasce dalla constatazione di indiscutibili nessi tra i dati informativi reperiti e l'utilità dell'inizio di indagini in una determinata direzione. Siffatto impiego della disponibilità concessa, infatti, non deborda dal crisma dell'incontestabilità dell'inferenza valutativa applicata all'impegno ricostruttivo che sostanzialmente segnala in negativo l'impossibilità di scartare una certa pista investigativa, se già evidenti siano i segnali di produttività della medesima.

Nella stessa prospettiva bisogna collocare anche l'ulteriore potere di cui al comma 2 dell'art.371 *bis* c.p.p. e, cioè, quello di esercitare "funzioni di impulso nei confronti dei procuratori distrettuali al fine di rendere effettivo il coordinamento delle attività di indagine, di garantire la funzionalità dell'impiego della polizia giudiziaria nelle sue diverse articolazioni e di assicurare la completezza e tempestività delle investigazioni". A questo proposito, è chiaro che deve già esistere un'attività investigativa *in itinere* o quanto meno un'inferenza valutativa desunta incontestabilmente da una banca dati che renda incontestabile e non discrezionale il suggerimento investigativo, si traduca, poi, il medesimo in un impulso per una Procura distrettuale al fine di rendere

coerente la sua azione nel coordinamento con altra Procura distrettuale, oppure in un'indicazione operativa che migliori la funzionalità dell'uso della polizia giudiziaria, o ancora in un suggerimento che serva a completare indagini già in corso o ancora da attivare tempestivamente<sup>13</sup>.

Nella stessa ottica vanno intesi i poteri riconosciuti dal comma 3 dell'art.371 *bis* c.p.p.

È palese, infatti, che l'assicurazione del collegamento investigativo ai sensi della lett. a) del citato comma - anche per mezzo di magistrati della Direzione Nazionale - d'intesa con i Procuratori distrettuali interessati passa per indirizzi investigativi già assunti o in procinto di essere adottati in sede di concrete indagini e rispetto ai quali il Procuratore Nazionale si muove sul piano dell'incontestabilità solo quando si limiti a segnalare incoerenze evidenti tra le accennate impostazioni o ancora dia suggerimenti di investigazioni che rappresentino gli sviluppi palesi e non eludibili di indagini potenziali o già *in itinere* che i Procuratori distrettuali abbiano iniziato o stiano per iniziare.

Allo stesso modo, il potere di curare, "mediante applicazioni temporanee dei magistrati della direzione nazionale e delle procure distrettuali, la necessaria flessibilità e mobilità che soddisfino specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali" ai sensi della lett. b) del segnalato comma 3 non implica un potere di ingerenza nel merito delle indagini - anche sul versante terroristico - mediante l'esercizio di una valutazione discrezionale perché le ipotizzate applicazioni devono rispondere a particolari e contingenti bisogni investigativi che evidentemente si riannodano a sviluppi di indagini di immediata e

---

<sup>13</sup> Con questo non si vuole dire che la Procura nazionale non possa e non debba attingere alla dimensione delle informazioni da assumere in un momento preprocedimentale, ma solo che la stessa debba essere coinvolta in tale dimensione sulla base di evidenze informative preesistenti alla sua azione, desunte o da banche dati o dalle indagini preprocedimentali dei soggetti solo coordinati dalla Procura stessa.

Su siffatto coinvolgimento nella dimensione preprocedimentale cfr. SANTALUCIA, *Processo, ordine pubblico, sicurezza*, in *Questione giustizia*, 2006, fasc. n. 4, 778.

Per la preesistenza di evidenze informative, il Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo rimane estraneo a quel fenomeno - che può appartenere invece agli organi inquirenti coordinati dalla Procura Nazionale - per il quale la raccolta informativa al fine di definire una notizia di reato costringe il pubblico ministero a muoversi su quei terreni che sono "intrinsecamente insensibili all'onda della legalità sostanziale" "per l'assenza strutturale di un fatto, meglio di un'ipotesi fattualmente fondata, che possa servire a contenere entro i confini delineati dalla fattispecie incriminatrice l'esplicazione del potere investigativo". Sul punto, cfr., (sulla scia di PADOVANI, *Il crepuscolo della legalità nel processo penale - Riflessioni antistoriche sulle dimensioni processuali della legalità penale*, in *Ind. pen.* 1999, *passim*) SANTALUCIA, *Processo, ordine pubblico, sicurezza*, cit., *loc. cit.*, 779.

palese percezione, siano poi gli stessi derivanti da percorsi ricostruttivi già *in itinere* oppure da inferenze valutative nascenti, ad esempio, dall'incrocio di informazioni presenti sulle banche dati che producano una possibilità indiscutibile di instaurazione di filoni investigativi.

Nella segnalata prospettiva deve anche intendersi il potere previsto dalla lett. c) del citato comma 3 di "provvedere all'acquisizione e all'elaborazione di notizie, informazioni e dati attinenti alla criminalità organizzata e ai delitti di terrorismo, anche internazionale"<sup>14</sup>. In proposito, risalta - e qualifica il contenuto del potere - il fine del suo esercizio che è il coordinamento investigativo. Questo significa che l'acquisizione e la messa a punto valutativa delle notizie, delle informazioni e dei dati non può derivare da un potere di indagine diretta, ma nasce evidentemente da sviluppi preesistenti di percorsi investigativi, oppure da altre indicazioni esistenti sulle banche dati che rendano evidente la possibilità di inizio o di ulteriore coltivazione di indagini già in corso<sup>15</sup>. La se-

---

<sup>14</sup> Sulla necessità che l'accesso del Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo ai dati dei registri delle notizie di reato delle varie Procure della Repubblica per ragioni diverse da quelle di coordinamento e di impulso *ex art.371 bis c.p.p.* avvenga solo previa autorizzazione del Procuratore titolare del dato - senza distinzione in proposito tra i dati afferenti ad un procedimento nella fase delle indagini ed i dati riguardanti processi in cui già sia stata esercitata l'azione penale - vedi *Consiglio Superiore della Magistratura, Deliberazione 16 marzo 2016*, in *Il Foro It.* 2017, III, 219.

Va precisato, poi, che l'art.9, 3° comma, l.43/15 ha rivisitato la nozione e l'istituto della banca dati della Procura Nazionale, modificando il comma 2 *bis* dell'art.117 c.p.p. nella seguente formulazione: "Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nell'ambito delle funzioni previste dall'art.371 bis, accede al registro delle notizie di reato, al registro di cui all'art.81 codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011 n.159, nonché a tutti gli altri registri relativi al procedimento penale e al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo accede, altresì, alle banche di dati logiche dedicate alle procure distrettuali e realizzate nell'ambito della banca di dati condivisa dalla direzione nazionale antimafia e antiterrorismo".

<sup>15</sup> L'esclusiva finalità di coordinamento di siffatto potere è evidenziata in SANTALUCIA, *Processo, ordine pubblico, sicurezza*, cit., *loc. cit.*, 778.

L'esistenza di una base informativa evidente su cui si muove nell'esercizio del potere suddetto il Procuratore Nazionale deve servire a scongiurare non il fenomeno - purtroppo tipico delle attività preprocedimentali - di indagini che si conducano su fatti che non sono sufficientemente definiti entro l'ambito della notizia di reato, bensì la situazione di espropriazione da parte dell'organo di solo coordinamento di prerogative che appartengono ai soggetti inquirenti destinatari del potere di coordinamento.

Sul dispiegarsi anche dei poteri segnalati del Procuratore Nazionale in un ambito che fuoriesce dai confini della notizia di reato cfr. SANTALUCIA, *Processo, ordine pubblico, sicurezza*, cit., *loc. cit.*, 778.

SANTALUCIA chiarisce, poi, che "la legge processuale, che pure elenca minuziosamente i poteri e le funzioni del procuratore nazionale antimafia, non definisce espressamente un potere incondizionato di accesso agli atti di indagine, anche al di là del segreto investigativo, ma gli conferisce un'attribuzione meno invasiva, quella dell'acquisizione di notizie, informazioni e dati attinenti alla criminalità organizza-

gnalazione alle Procure distrettuali dei citati elementi e l'implicito controllo, che come si dirà, nasce dal sindacato dell'effettiva coltivazione delle possibilità investigative suggerite, a pena di avocazione delle investigazioni, non può che riannodarsi ad una situazione di individuazione su un piano di evidenza delle possibilità di sviluppo produttivo degli accertamenti suggeriti, a cui, quindi, gli uffici dislocati sul territorio non possono che rispondere con un impegno positivo. Ciò non toglie, però, che anche in materia di terrorismo, poi, in sede di concreta implementazione delle indicazioni ricevute, i Procuratori distrettuali abbiano la possibilità di valutare discrezionalmente se la messa a fuoco e la coltivazione in concreto degli inviti ricevuti diano gli esiti attesi o, invece, vadano accantonati perché rivelatisi improduttivi.

Come si vede, in siffatta prospettiva, pure sul versante della lotta al terrorismo l'indipendenza interna delle singole Procure distrettuali ed il potere discrezionale di secernere le piste in concreto giudicate degne di implementazione da quelle reputate improduttive rimane integro in capo ai Procuratori dislocati sul territorio, pur se controllato, come si dirà anche in seguito, sotto il profilo dell'eventuale inerzia, da apprezzare sempre su un piano di evidenza delle basi del sindacato.

Nell'ambito della medesima prospettiva è apprezzabile l'ulteriore potere prescritto dalla lett. f) dell'accennato comma 3 di impartire ai Procuratori distrettuali le specifiche direttive alle quali attenersi per prevenire o risolvere contrasti riguardanti le modalità secondo le quali realizzare il coordinamento nell'attività di indagine. Anche in questo precetto è chiaro il nesso dell'esercizio del potere con l'esclusiva finalità di rendere effettivo il coordinamento. Non sussiste, quindi, in capo al Procuratore Nazionale il potere di scegliere discrezionalmente le piste investigative da privilegiare, anche in materia di contrasto al terrorismo, ed anche se le direttive cui si accenna nella prescrizione possono essere orientate in senso preventivo e, quindi, possono essere impartite pure quando le indagini da parte delle Procure distrettuali non siano ancora cominciate, deve essere già palese l'orientamento che gli

---

ta. L'attività informativa così descritta non necessariamente implica il potere di accesso incondizionato agli atti di indagine: la generica indicazione di "notizie, informazioni e dati" rimette alla concreta dinamica delle relazioni che s'instaurano con gli uffici inquirenti la modulazione dell'intensità del potere informativo che, ora, può essere limitato a dati riassuntivi dell'attività investigativa, anche in termini di risultato di elaborazioni dei contenuti degli atti compiuti, ora, può anche spingersi sino all'acquisizione di copia degli atti medesimi" (*I rapporti tra Direzione Nazionale antimafia e uffici di procura in una recente delibera del CSM*, in *Questione giustizia*, 2011, fasc. n.5, 210).

uffici territoriali vogliono conferire agli sviluppi investigativi o che è logico che essi attribuiranno ai percorsi ricostruttivi alla luce delle potenzialità che i dati, le informazioni e le notizie desumibili dalle sole banche dati evidenziano con profilo di indiscutibilità come caratteri che possono ed anzi devono assumere le indagini coltivate dalle singole Procure distrettuali, almeno all'inizio dei vari sforzi ricostruttivi.

Continuando nella disamina dei poteri riconosciuti anche in materia di terrorismo al Procuratore Nazionale dall'art. 371-*bis* c.p.p., va considerata la tenuta costituzionale rispetto al principio di indipendenza interna dei pubblici ministeri della prerogativa concernente la riunione dei Procuratori distrettuali interessati da indagini in corso o in procinto di essere iniziate "al fine di risolvere i contrasti che, malgrado le direttive specifiche impartite, sono insorti ed hanno impedito di promuovere o di rendere effettivo il coordinamento".

Si tratta ancora una volta di un potere che non comporta la possibilità di attivare indagini dirette o di interferire nelle scelte discrezionali dei Procuratori distrettuali. Il Procuratore Nazionale, dovendo muoversi sul piano delle evidenze, ha il diritto di rilevare eventuali incoerenze tra le linee di indagine seguite dagli uffici territoriali e questo non significa inserire un ulteriore ragionamento di tipo probabilistico e, perciò, meramente potestativo nel confronto esistente tra i Procuratori distrettuali, perché sull'altare della logica formale i rilievi in ipotesi operati dalla Direzione Nazionale non possono che essere seguiti dagli uffici territoriali al fine di rendere efficienti le indagini che abbiano un raggio di operatività transdistrettuale. Giusta e non dettata da mera potestatività dell'azione del Procuratore Nazionale sarebbe allora anche la sanzione dell'avocazione delle indagini se i Procuratori distrettuali non rimuovessero le incoerenze e, quindi, i conflitti. Di certo, poi, la Direzione Nazionale non potrebbe stabilire tra i vari ragionamenti discrezionali dei singoli Procuratori distrettuali quale debba soccombere e quale debba prevalere. Ciò sarebbe rimesso alla capacità di intesa degli uffici territoriali proprio per tutelarne l'indipendenza interna rispetto alle prerogative dell'organo di coordinamento. Fatto sta, però, che il legislatore non rimane inerte rispetto ad un'eventuale mancata intesa degli uffici territoriali a confronto e stabilisce, come si dirà, un controllo indiretto delle azioni dei Procuratori distrettuali, ma come si è detto non di tipo meramente potestativo, bensì attuativo in termini necessari della conseguenza legale della avocazione delle indagini, desunta, quindi, con ragionamento logico-formale.

A quest'ultimo proposito, allora, va calibrato il potere di avocare le indagini di cui alla lett. h) del citato comma 3 dell'art.371 *bis* c.p.p.<sup>16</sup>, che per il legislatore scatta quando non hanno dato esito le riunioni disposte al fine di promuovere o rendere effettivo il coordinamento e questo non è stato possibile a causa della perdurante e ingiustificata inerzia nella attività di indagine, oppure a causa della ingiustificata e reiterata violazione dei doveri previsti dall'art.371 ai fini del coordinamento delle indagini.

La prima situazione del mancato esito delle riunioni disposte per risolvere i contrasti relativi ad indagini già iniziate o ancora da iniziare è relativa non ad un'eventuale inerzia dei Procuratori distrettuali rispetto al loro dovere di compiere le indagini, bensì all'incoerenza che si svilupperebbe nell'azione accertativa per la mancata rinuncia di uno o di più Procuratori distrettuali - peraltro legittima alla luce dell'indipendenza che contraddistingue l'azione di ciascuno - alla impostazione che si volesse privilegiare.

L'avocazione in proposito sarebbe una conseguenza necessaria che non dipende da una violazione di un dovere da parte del singolo Procuratore distrettuale, dal momento che, come si è detto, sarebbe legittimo il permanere nel singolo capo dell'ufficio distrettuale della volontà di perseguire l'indirizzo investigativo preferito anche in contrasto con la prospettiva seguita da ufficio con diversa competenza territoriale.

Pure la ulteriore premessa dell'avocazione costituita dall'inerzia nell'attività di indagine non va intesa come oggetto di una valutazione discrezionale del Procuratore Nazionale, bensì come frutto di un riscontro necessario che è finalizzato alla tutela dell'efficienza dell'azione investigativa di tipo transdistrettuale senza interferire con il potere di gestione indipendente delle indagini dei singoli Procuratori distrettuali. In proposito, valga la finalità di coordinamento e non di mera non condivisione dell'indirizzo assegnato alle investigazioni dagli uffici territoriali. Questo significa, peraltro, che anche una mera possibilità di inizio o di prosecuzione di indagini - in ipotesi non coltivata dalle Procure distrettuali - per legittimare l'avocazione deve apparire come sviluppo evidentemente naturale e, quindi, logico, ossia rispondente ad una prassi di esercizio investigativo consolidatasi in termini evidenti in occasioni analoghe. Solo in questo modo non si sostituisce un ragionamento discrezionale ad altro ragio-

---

<sup>16</sup> Sul potere di avocazione delle indagini del Procuratore Nazionale Antimafia, vedi già TURONE, *Indagini collegate, Procure distrettuali e Procura Nazionale Antimafia*, in *Processo penale e criminalità organizzata*, a cura di Grevi, Bari, 1993, *passim*.

namento di identica valenza, evitando la conseguente lesione dell'indipendenza dell'ufficio territoriale.

Infine, pure la terza condizione di avocazione rappresentata dalla violazione dei doveri previsti dall'art.371 c.p.p. attiene ad un presupposto di esercizio del potere in esame di natura palese e sindacabile in modo da non interferire con le prerogative di autonoma gestione delle indagini da parte degli uffici territoriali. In effetti, se un Procuratore distrettuale non si interfaccia con un suo omologo in relazione ad indagini di marca transdistrettuale si genera naturalmente quella incoerenza o quella parzialità di approccio che rende sicuramente inefficace l'azione investigativa ammenocché l'interlocutore della ipotetica relazione di coordinamento lasci campo libero al Procuratore che in concreto non compia attività coordinate con il primo.

Il rilievo di ciò - anche in materia di terrorismo - da parte del Procuratore Nazionale avviene su basi di evidenza di ragionamento perché è in ipotesi la stessa natura transdistrettuale dell'indagine - che altrimenti non esigerebbe un coordinamento - ad evidenziare quali siano i doveri di azioni coordinanti ed a rendere palesi le violazioni dell'art.371 c.p.p. nel caso in cui quelle condotte non si pongano in essere.

Attraverso il potere di avocare le investigazioni, chiaramente, il Procuratore Nazionale controlla, come si è detto, l'operato delle Procure distrettuali, ma ciò avviene indirettamente e - lo si ribadisce - senza interferire sul merito degli indirizzi conferiti agli sforzi ricostruttivi.

*3. Il potere del Procuratore Nazionale di fissare criteri interpretativi generali delle norme.* Nel verificare la natura delle prerogative della Direzione Nazionale - anche in materia di terrorismo - si potrebbe in astratto trarre spunto dall'art.101 comma 2 Cost. per obiettare alla ricostruzione fin qui articolata che l'indipendenza pure interna nell'esercizio della giurisdizione è figlia della soggezione esclusiva alla legge e quest'ultima è prevista dal principio costituzionale suddetto per il giudice e non per il pubblico ministero. Senonché, è chiaro che anche il p.m. attua la legge e va associato a quella "cultura della giurisdizione"<sup>17</sup> che trae linfa, tra gli altri principi, dall'accennata

---

<sup>17</sup> Sul rapporto tra il ruolo del p.m. e la cultura della giurisdizione che deve appartenere anche all'organo d'accusa, vedi, per tutti, VALORI, *Pubblico ministero e giurisdizione nelle indagini preliminari e nell'esercizio dell'azione penale: il punto di vista del giudice per le indagini preliminari*, in *Questione giustizia*, 2018, fasc. 1, passim.

soggezione alle regole legali. Ma vi è di più. Sul piano dell'interpretazione della legge si è convinti che qualsiasi operatore del diritto abbia a che fare con i limiti tipici dei precetti che a loro volta debbono apprezzarsi in una prospettiva di evidenza, dal momento che in caso contrario non sarebbe chiaro il comportamento prescritto dal legislatore né sarebbe percepibile, in caso di mancata osservanza dell'obbligo di tenerlo, la sanzione da applicare<sup>18</sup>.

Su questo livello non è dato fare distinzione tra i destinatari della regola legale. Questa, in quanto deve essere univoca per le ragioni considerate, vincola allo stesso modo giudici e pubblici ministeri. Quindi, non si pone un problema di prevalenza dell'interpretazione di un eventuale organo gerarchicamente sovraordinato su quella messa in campo, in ipotesi, da un sottoposto in una prospettiva di possibile divergenza dovuta al pluralismo ideologico che possa diversificare le letture delle stesse norme. Si vuole dire che per l'univocità che deve palesare il risultato interpretativo – al di là degli errori logici in cui sempre possono incorrere i vari operatori e che si correggono attraverso il controllo logico-formale articolabile nel processo e non mediante interventi meramente potestativi e basati su ragionamenti discrezionali ed autoritativi – non sussiste un problema di indipendenza interna di un organo dislocato sul territorio come una Procura distrettuale rispetto alla Direzione Nazionale, dal momento che entrambi gli uffici sono sottoposti all'obbligo di pervenire alla comune ed unica interpretazione che vincola tutti i destinatari del precetto legale.

Il profilo allora che può far divergere gli indirizzi seguiti dal Procuratore Nazionale e dagli uffici territoriali è relativo alla ricostruzione del fatto sottostante alla norma, che può imboccare piste differenti; e ciò perché fondando su ragionamenti probabilistici, diversa può essere la lettura dello stesso fatto storico anche per il ricorso diversificato ad una pluralità di mezzi di accertamento che sono sempre condizionati dallo specifico punto di vista di chi legge l'avvenimento del passato.

Evidentemente, poi, se diversa è la lettura dell'accadimento sotteso alla norma, il pluralismo ricostruttivo del fatto reagisce sul tipo di norma da applicare al fatto; e ciò perché è la regola del caso concreto che prevale su qualsiasi ragionamento astratto, per cui pure a fronte di un'univoca interpretazione in

---

<sup>18</sup> In proposito, cfr. MENNA, *La salvezza dell'interpretazione non discrezionale del giudice dibattimentale attraverso la "giuria elettiva di esperti"*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, *passim*.

generale dei profili tipici di una regola legale, di poi, in concreto, diverso sarà l'adeguamento della stessa alla differente lettura che si dà del caso specifico<sup>19</sup>. Ebbene, su questo versante si pone il problema caratteristico della tutela dell'indipendenza interna anche del Procuratore distrettuale rispetto alla Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo.

Nondimeno, considerando che almeno su un piano astratto si deve pervenire ad un'interpretazione univoca del significato di una norma, sia pure frutto di una complessa attività ermeneutica che attinga non solo al significato linguistico delle locuzioni normative, ma anche ai lavori preparatori di un testo legislativo, alla collocazione del medesimo nel sistema ed alla considerazione delle aspettative sociali prevalenti con evidenza nei destinatari delle norme<sup>20</sup>, si può ammettere – come è stato fatto in relazione al rapporto tra il capo di un qualsiasi ufficio di Procura ed i suoi sostituti<sup>21</sup> – che i soli criteri generali di interpretazione delle norme – anche inerenti sul piano della *soft law* all'organizzazione del lavoro degli uffici – possano essere dettati dal titolare di una struttura che debba dirigere l'impegno ricostruttivo di sostituti o di altri organi da coordinare tra loro, come nel caso del Procuratore Nazionale rispetto allo sforzo investigativo delle singole Procure distrettuali. In siffatta prospettiva non sussiste un'interferenza nelle scelte concrete degli uffici dislocati sul territorio perché ci si muove sul piano delle evidenze e delle indicazioni che in generale tendono a rendere efficaci le investigazioni nel rispetto dell'indipendenza interna degli organi destinatari delle accennate direttive.

---

<sup>19</sup> Sul fenomeno della divaricazione delle decisioni giudiziarie in funzione della diversità del fatto concreto anche quando il riferimento alla norma giuridica di copertura sia identico, cfr. MENNA, *La "giuria elettiva di esperti" nel processo penale*, cit., *passim*

<sup>20</sup> Su tali criteri dell'interpretazione, vedi, per tutti, ALEXY, voce *Interpretazione giuridica*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1996, *passim*

<sup>21</sup> Sul tema, cfr., tra gli altri, SALAZAR, *L'organizzazione interna delle procure e la separazione delle carriere*, in *Problemi attuali della giustizia in Italia, Atti del Seminario di studio tenuto a Roma l'8 giugno 2009, 2010*, 179, AMATO, *Il nuovo assetto ordinamentale del pni: il ruolo del procuratore e i rapporti con i sostituti*, in *Dir. pen. e proc.* 2010, 1, 86, BIGNAMI, *L'indipendenza interna del pubblico ministero*, cit., *loc. cit.*, *passim*