

## **Applicazione dei sostituti della Direzione Nazionale Antimafia alle Direzioni Distrettuali Antimafia (Circolare n. P-98-14254 del 22 giugno 1998 - Deliberazione del 18 giugno 1998 )**

**1.** Il C.S.M. con la delibera del 26 gennaio 1994 aveva tracciato una prima riflessione sull'attività della D.N.A. indicando gli ostacoli e le problematiche che si erano sino allora poste per una compiuta attuazione delle competenze attribuite dalla legge.

Una di tali problematiche, l'applicazione di sostituti della D.N.A. alle D.D.A., nel corso degli anni ha evidenziato la necessità di chiarimenti e di un intervento da parte del Consiglio, sia per autoregolamentare i propri poteri, sia per evitare difficoltà interpretative.

**2. Applicazioni ordinarie e ex art. 110 bis O.G.** - Come è noto, l'art. 110 ord. giud. disciplina l'applicazione ordinaria dei magistrati negli uffici giudiziari giudicanti o requirenti allo scopo di fronteggiare le imprescindibili esigenze di funzionamento di questi ultimi con uno strumento agile e di rapido intervento, utilizzabile al di fuori dei meccanismi di copertura o di modifica degli organici.

Viceversa l'art. 110-*bis* ord. giud. regola in modo affatto autonomo il potere del procuratore nazionale antimafia di intervenire presso le direzioni distrettuali per il potenziamento e/o il coordinamento delle indagini in relazione alla trattazione di un procedimento, provvedendo ad applicazioni presso le procure distrettuali: a) di magistrati della stessa direzione nazionale; b) di magistrati appartenenti ad altre direzioni distrettuali; c) di magistrati di altre procure ordinarie, previo il loro consenso.

Il Consiglio, preso atto della estensione del fenomeno e dei possibili dubbi interpretativi sul piano ordinamentale, ritiene di dover puntualizzare in termini generali i criteri di attuazione della predetta normativa, correlati ai propri poteri di controllo.

**3. I presupposti dell'istituto** - Come si è premesso, l'applicazione disciplinata dall'art. 110-*bis* citato non ha come obiettivo l'esigenza di supportare le esigenze ordinarie dell'ufficio *ad quem* ma, secondo l'inequivocabile tenore della norma, è esclusivamente mirata al singolo e ben definito *procedimento*. Sicchè i presupposti per far luogo a questo istituto sono: 1) che si tratti di procedimento - ovviamente relativo ad alcuno dei delitti indicati nell'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. - che sia di particolare complessità; 2) che, in alternativa, siano richieste specifiche esperienze e competenze professionali; 3) ovvero, che sussistano protratte vacanze di organico; 4) o si registri inerzia nella conduzione delle indagini; 5) o, infine, che si ravvisino specifiche esigenze investigative o processuali.

**4. Il provvedimento del P.N.A.** - Il provvedimento di applicazione è adottato dal procuratore nazionale, le cui scelte, in vista dei presupposti fissati dalla legge, si sottraggono del tutto ad ogni sindacato, nel merito, da parte del Consiglio in quanto attinenti a specifiche strategie di intervento in relazione ai poteri istituzionali. Spetta soltanto al Consiglio - al quale il decreto va trasmesso "*senza ritardo*" - il controllo formale del provvedimento, quanto alla sua coerenza con le fattispecie previste dalla legge.

A tale scopo, il decreto di applicazione, oltre alla espressa indicazione del procedimento al quale si riferisce, dovrà contenere il riferimento ad una delle ipotesi stabilite dalla legge. Dovrà inoltre recare menzione della preventiva consultazione, prevista dalla legge, dei procuratori generali e dei procuratori della Repubblica interessati e, nel caso di applicazione di magistrati appartenenti alle procure ordinarie, del loro consenso.

Sul piano della opportunità, si segnala la possibilità che la reiterata applicazione di un magistrato della direzione nazionale alla stessa sede di provenienza susciti perplessità; sicchè, ferma restando la premessa che le scelte del procuratore nazionale - come si è detto - non sono sindacabili nel merito, ove tale evenienza si verifichi, si raccomanda tuttavia una specifica motivazione in ordine alle ragioni della individuazione di quel magistrato, in relazione al procedimento cui si riferisce l'applicazione.

**5. La reiterazione dell'applicazione** - Appare, peraltro, coerente alle premesse evidenziate (applicazione non all'ufficio ma al procedimento) che lo stesso magistrato possa essere applicato per la trattazione anche di più procedimenti contemporaneamente.

Nella prassi si è poi registrata una diffusa tendenza alla reiterazione dell'applicazione dello stesso magistrato al medesimo ufficio distrettuale per la trattazione di procedimenti risultanti dallo *stralcio* di un unico originario filone di indagini.

Una tale eventualità, nel quadro dei poteri del procuratore nazionale, non può essere esclusa. Tuttavia, allo scopo di evitare che la scelta possa essere fraintesa come sostanziale elusione dei criteri oggettivi e di durata dell'applicazione, il provvedimento dovrà recare apposita motivazione nei termini di cui al punto precedente, con riferimento alla autonomia del procedimento già trattato.

**6. L'applicazione al dibattimento** - La formulazione della norma, in ordine alla possibilità che l'applicazione sia intesa a soddisfare "specifiche e contingenti esigenze investigative o *processuali*", rende evidente che detto meccanismo sia utilizzabile non soltanto rispetto ai procedimenti in fase di indagini, ma anche con riferimento alla trattazione del processo, che ne è scaturito, nella fase dibattimentale. Tanto non contrasta né con gli scopi istituzionali della direzione nazionale, in vista delle possibili strategie di intervento anche nel corso della trattazione del processo, né con la fisiologica temporaneità dell'applicazione, che potrebbe comportare, nei

processi di lunga durata di sempre più diffusa celebrazione, una prematura cessazione di essa alla scadenza dei termini massimi previsti dalla legge. Appare difatti evidente, quanto a questo ultimo aspetto, che il procuratore nazionale, nel disporre (o rinnovare) l'applicazione anche nella prospettiva della celebrazione del dibattimento, dovrà tenere conto della naturale temporaneità dell'apporto da parte del magistrato applicato e modularne i tempi di attuazione, d'intesa con i procuratori distrettuali, in relazione al parallelo svolgimento nel processo delle funzioni requirenti da parte dei magistrati appartenenti all'ufficio distrettuale competente.

**7. La durata dell'applicazione** - Il carattere temporaneo - così testualmente definito dalla legge - dell'applicazione trova attuazione nella tassativa indicazione di un termine massimo di durata, previsto in un anno, ulteriormente rinnovabile per un altro anno.

A differenza che nella ipotesi di cui all'art.110 ord.giud. (applicazione ordinaria), dove una ulteriore applicazione è possibile solo con un intervallo di almeno due anni, nel caso in esame non è prevista una simile condizione. Sicchè deve ritenersi che l'applicazione, ricorrendone i presupposti di legge, possa essere rinnovata senza soluzione di continuità e comunque per un periodo complessivamente non superiore a due anni.

Il computo di tale termine, in base al normale criterio interpretativo (secondo il quale i termini sono stabiliti dalla legge, in ragione di giorni, mesi o anni, e il loro decorso non può essere frazionato), deve essere effettuato secondo il calendario comune; a nulla rilevando che l'applicazione, per consentire al magistrato applicato di attendere agli altri compiti di ufficio, venga disposta solo per alcuni giorni la settimana.

La prospettiva, al riguardo, di una prematura cessazione dell'applicazione, per decorso del termine massimo di durata e di rinnovo, con riferimento alle implicazioni negative sulla qualità e la completezza del lavoro svolto dal magistrato applicato, deve dunque suggerire una appropriata scelta dei rispettivi tempi di intervento.

**8. Applicazione e avocazione: rispettivo ambito di utilizzazione** - Va ricordato come non sia ammissibile il ricorso all'applicazione quando la specifica esigenza cui occorre far fronte si esaurisca unicamente nella necessità di porre rimedio alla violazione dei doveri di coordinamento. Diversamente opinando, si finirebbe con l'assegnare all'istituto dell'applicazione una funzione viceversa riservata alla avocazione che, nel sistema, assolve a ben distinta funzione processuale.

Già nella precedente relazione approvata dal Consiglio il 26 gennaio 1994, si è evidenziato come il ricorso all'istituto dell'applicazione, giustificato unicamente dalla esigenza di correggere inadempienze ai doveri di coordinamento, debba essere escluso anche per ragioni "strutturali", connesse allo *status* che assume il magistrato all'interno dell'ufficio presso il quale è applicato. E certo infatti che il magistrato applicato "viene...inserito, per il tempo di efficacia del

provvedimento, all'interno della struttura della direzione distrettuale con i vincoli propri di questa struttura, in particolare nei confronti del magistrato che la dirige".

Ne discende che non è configurabile in favore del magistrato applicato un autonomo potere di iniziativa volto a dare attuazione ai doveri di coordinamento in ipotesi non adempiuti, essendo l'uso di tale potere espressione delle attribuzioni - e delle correlative responsabilità - proprie del dirigente dell'ufficio presso il quale il magistrato è stato applicato.

Alla ricerca del possibile punto di equilibrio tra i poteri del procuratore nazionale da una parte e quelli del procuratore distrettuale dall'altra, va quindi rilevato che l'ufficio del primo - che, come è noto, non è dotato di autonomo potere di indagine - è titolare di funzioni di impulso (previste dall'art.371-*bis* c.p.p.) che ne rendono possibile l'intervento nei procedimenti pendenti presso le direzioni distrettuali nella fase delle indagini preliminari; d'altra parte, l'art.327 c.p.p. attribuisce al procuratore distrettuale la titolarità del potere di direzione delle indagini nei reati di criminalità organizzata indicati dall'art.51, stesso codice.

Da qui la necessità che il potere di impulso sia esercitato in forme tali da non incidere sull'autonomia del pubblico ministero titolare della indagine.

**9. La delega o la "codelega" per le indagini** - Alla stregua di tali premesse, va ulteriormente rilevato che è stata talvolta registrata nella prassi l'adozione di provvedimenti di applicazione in via esclusiva del sostituto della direzione nazionale a singoli procedimenti di competenza della direzione distrettuale; correlativamente, i provvedimenti stessi sono stati adottati senza specificazione se l'applicazione venga disposta in via esclusiva al procedimento ovvero in regime di "*codelega*" con il sostituto della distrettuale titolare dell'indagine.

Giova ricordare che l'art.51 c.p.p. attribuisce le funzioni di pubblico ministero ai magistrati della direzione nazionale, nelle indagini preliminari, esclusivamente nei casi di avocazione previsti dall'art.371-*bis*, stesso codice.

Il Consiglio ribadisce quanto già rilevato nella citata risoluzione del 26 gennaio 1994 e cioè che "l'applicazione rimane ... un istituto concepito in funzioni di supporto dell'attività delle DDA mirato a realizzare, a seconda delle varie situazioni che concretamente si profilano sul fronte delle singole indagini e che determinano *specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali*, la necessaria flessibilità e mobilità del personale magistratuale. Si tratta di un'ottica di collaborazione con i procuratori distrettuali (obbligatoriamente sentiti prima della emissione del decreto) che mira a modulare *lo schieramento* delle forze disponibili a seconda delle evenienze, sul presupposto della generale insufficienza e/o inadeguatezza di queste forze, che può essere causa ora di un fabbisogno supplementare di *specifiche esperienze e competenze professionali*, ora di *protratte vacanze di organico*, ora, infine, di *inerzia nella conduzione delle indagini*. E benché quest'ultima ipotesi possa far pensare a forme più o meno patologiche, o comunque intenzionali, di carenza nell'attività delle DDA, nessuna funzione (anche solo parzialmente) sostitutiva può

essere riconosciuta all'applicazione, che rimane comunque esclusivamente un provvedimento di potenziamento della stessa DDA".

Conseguentemente, al fine di consentire una esauriente verifica da parte del Consiglio del rispetto dei profili ordinamentali delineati, nei provvedimenti di applicazione il procuratore nazionale dovrà specificare anche il nominativo del magistrato o dei magistrati della direzione distrettuale cui sono affidate le indagini relative al procedimento per il quale è disposta l'applicazione stessa.

Tutto ciò premesso sul piano illustrativo, l'Assemblea Plenaria delibera di approvare la seguente circolare:

#### **A) FUNZIONI DELL'APPLICAZIONE**

L'applicazione di magistrati della D.N.A. alle D.D.A. è istituito concepito in funzione di supporto dell'attività di queste ultime mirato a realizzare, a seconda delle varie situazioni che concretamente si profilano sul fronte delle singole indagini e che determinano specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali, la necessaria flessibilità e mobilità del personale magistratuale. Si tratta di un'ottica di collaborazione con i procuratori distrettuali (obbligatoriamente "sentiti" prima dell'emissione del decreto) che mira a modulare lo schieramento delle forze disponibili a seconda delle evenienze, sul presupposto della generale insufficienza e/o inadeguatezza di queste forze, che può essere causa ora di un fabbisogno supplementare di specifiche esperienze e competenze professionali, ora di protratte vacanze di organico, ora, infine di inerzia nella conduzione delle indagini. Nessuna funzione sostitutiva può essere riconosciuta all'applicazione, che rimane comunque un provvedimento di potenziamento della stessa D.D.A.

#### **B) POTERI DEL CONSIGLIO**

L'art. 110 bis penultimo comma dell'Ordinamento Giudiziario dispone che il decreto di applicazione del Procuratore Nazionale Antimafia, pur immediatamente esecutivo, è trasmesso "senza ritardo" al Consiglio Superiore della Magistratura per l'approvazione. Il Consiglio è chiamato ad esercitare sul provvedimento di applicazione esclusivamente un controllo di legittimità, diretto a verificare che esso sia riconducibile ad uno dei casi di applicazione previsti dalla predetta norma, restando, per contro, preclusa ogni valutazione di merito sull'uso di detto potere ad opera del Procuratore Nazionale Antimafia, esercitando altrimenti un sindacato sulla opportunità di scelte investigative e/o di coordinamento esclusivamente riservate al P.N.A.

#### **C) PARTICOLARITA' DELL'APPLICAZIONE EX ART. 110 bis**

L'applicazione prevista dall'art. 110 bis dell'Ordinamento Giudiziario, a differenza di quella ordinaria di cui all'art. 110, è mirato non ad inserire il magistrato nell'ufficio,

con pienezza di attribuzioni per qualsiasi procedimento, ma ad assegnare lo stesso per la trattazione di uno specifico procedimento. Proprio questa specificità, che incontra come unici limiti i pieni poteri comunque spettanti al Procuratore Distrettuale Antimafia titolare dell'indagine e la durata massima prevista dalla legge per l'applicazione, porta a ritenere che non possano essere posti ulteriori limiti derivanti da criteri di opportunità, rischiandosi altrimenti di entrare nel merito della strategia di coordinamento o investigativa del P.N.A. Il magistrato della D.N.A. potrà quindi essere applicato contemporaneamente per la trattazione di più procedimenti anche presso diverse Direzioni Distrettuali Antimafia, potrà essere applicato anche per procedimenti derivanti da stralci di altri procedimenti già trattati e potrà indifferentemente essere applicato per la fase delle indagini o per quella del dibattimento.

#### **D) DURATA DELL'APPLICAZIONE**

Il carattere temporaneo dell'applicazione trova attuazione nella tassativa indicazione di un termine massimo di durata previsto in un anno, ulteriormente rinnovabile per un altro anno. Il computo di tale termine, in base al normale criterio interpretativo, deve essere effettuato secondo il calendario comune, a nulla rilevando che l'applicazione, per consentire al magistrato di attendere ad altri compiti di ufficio, venga disposta solo per alcuni giorni la settimana. La prospettiva, al riguardo, di una prematura cessazione dell'applicazione, per decorso del termine massimo di durata e di rinnovo, con riferimento alle implicazioni negative sulla qualità e sulla completezza del lavoro svolto dal magistrato applicato, deve dunque suggerire una appropriata scelta dei rispettivi tempi di intervento.

#### **E) DIFFERENZA TRA APPLICAZIONE E AVOCAZIONE**

Il ricorso all'applicazione non è ammissibile quando la specifica esigenza cui occorre far fronte si esaurisca unicamente nella necessità di porre rimedio alla violazione dei doveri di coordinamento. Diversamente si finirebbe con l'assegnare all'istituto dell'applicazione una funzione viceversa riservata all'avocazione.

#### **F) ASSEGNAZIONE DEL PROCEDIMENTO**

L'applicazione del sostituto della D.N.A. non pregiudica in alcun modo i poteri del Procuratore distrettuale relativi al procedimento preso in esame. In particolare l'applicazione può essere disposta unicamente per procedimenti già iscritti e che pertanto dovranno già essere stati assegnati ad uno dei magistrati dell'ufficio. L'applicazione incide sul potere del Procuratore distrettuale unicamente comportando una coassegnazione del procedimento. Di regola pertanto il procedimento sarà coassegnato, pur restando nella discrezionalità del Procuratore distrettuale l'eventuale revoca della designazione del sostituto della D.D.A., per ragioni che dovranno essere adeguatamente motivate.

