

Modifica degli attuali termini di durata massima della presenza di un magistrato all'interno della D.D.A.

(Circolare P-93-02596 del 13 febbraio 1993, integrata con le modifiche in data 16 luglio 1997)
(*Circolare n. P-99-18485 del 19 ottobre 1999 - Delibera del 13 ottobre 1999*)

Il Consiglio, nella seduta pomeridiana del 13 ottobre 1999, approva la seguente risoluzione:

Modifica degli attuali termini di durata massima della presenza di un magistrato all'interno della D.D.A.

“L'assetto organizzativo delle Direzioni Distrettuali Antimafia è disciplinato esclusivamente dall'art.70 bis dell'Ordinamento Giudiziario (aggiunto dall'art.5 decreto legge 20.11.1991 n. 367 convertito nella legge 20.1.1992 n. 8) e dalla circolare C.S.M. prot. P-9302596 del 13.2.1993 integrato dalle modifiche approvate con la delibera assembleare in data 16.7.1997.

Non è certamente questa la sede per ripercorrere, anche solo per sintesi riduttiva, il vivace dibattito che accompagnò l'iter parlamentare dell'istituzione delle D.D.A. - e della D.N.A. - quali emblematiche strutture di riferimento della complessiva risposta dello Stato sul versante del contrasto del grande crimine organizzato.

L'odierna realtà consente comunque di affermare con ragionevole consapevolezza che queste articolazioni delle Procure distrettuali hanno coniugato al meglio, grazie ad un costante impegno corale, quelle esigenze di stretto coordinamento e mirato indirizzo delle ricognizioni investigative che costituiscono al tempo stesso il fondamento e la risultante di quel più proficuo sostegno alla legalità da tempo reclamato in questo settore fondamentale dell'illeceità penale.

Il C.S.M. avvertì, subito dopo l'istituzione per legge delle D.D.A., la necessità di emanare una circolare relativa all'attuazione dell'art.70 bis dell'Ordinamento Giudiziario.

L'urgenza dell'intervento, finalizzato ad una omogenea organizzazione delle Procure distrettuali sul territorio nazionale, fu pari alla ben spiegabile lunghezza del relativo iter deliberativo che indubbiamente risentì del cennato travagliato dibattito generale sulle connesse tematiche di riferimento.

L'approdo conclusivo fu appunto la citata circolare del 13.2.1993 che dà assetto paranormativo alle articolazioni D.D.A. indicandone i presupposti normativi e disciplinandone i criteri e il procedimento di formazione, l'eventuale delega all'attività di direzione nonché infine la durata della designazione - nella denominazione originaria: incarico - dei magistrati componenti.

Va rilevato che il sintetico elaborato paranormativo ha dato esiti di rassicurante stabilità; ha in particolare assecondato la stabile equilibrata presenza sul territorio di strutture organizzative omogenee e idonee all'assolvimento di compiti importanti per la stessa complessiva tenuta della giurisdizione.

Ciò, va detto, è accaduto per l'apporto di metodologie e tecniche dell'attività investigativa che hanno superato sul campo, grazie anche ad una costante sagace utilizzazione dell'opera di coordinamento e di scambio delle risorse investigative, le riserve più o meno esplicite con cui le nuove articolazioni delle Procure distrettuali erano state inizialmente accolte sia all'interno che all'esterno della magistratura.

Orunque i cinque punti che compendiano la circolare - la cui stesura originaria, come si è già detto, è stata lievemente ritoccata con delibera consiliare 16.7.1997 - costituiscono da oltre 6 anni valido supporto regolamentare della struttura D.D.A..

Il tema specifico di questa delibera attiene alla durata della designazione dei magistrati addetti alle D.D.A. e si ripropone in termini analoghi a quelli prospettati due anni orsono e posti poi a base del deliberato consiliare del 16.7.1997.

Al riguardo va ricordato che l'art.70 bis dell'O.G. stabilisce che il Procuratore distrettuale della Repubblica designa i magistrati che debbono far parte della D.D.A. per la durata non inferiore a due anni.

La circolare più volte citata articola in dettaglio la durata della presenza dei magistrati della D.D.A. fissando questi criteri:

1) il magistrato è designato per un biennio (nel corso del quale è legittimato, ricorrendone i requisiti di cui all'art. 194 O.G., a chiedere trasferimento ad altro ufficio giudiziario ma non ad altro settore nell'ambito dell'ufficio di Procura) al quale se ne possono aggiungere, in via di rinnovo, altri due; 2) a tre designazioni biennali può seguirne una quarta ove sussistano imprescindibili e motivate esigenze connesse alla complessità dei procedimenti trattati o altri motivi di particolare rilevanza (esclusa, in ogni caso, la possibilità di destinare contemporaneamente ad altri settori più di un terzo dei magistrati addetti alla D.D.A.).

Va notato che lo specifico riferimento alle "imprescindibili e motivate esigenze" poste a base del terzo rinnovo della designazione biennale è frutto della delibera 16.7.1997, limitandosi il testo originario della circolare a sancire che, "di regola", dopo tre designazioni biennali il magistrato è destinato ad altro incarico presso l'ufficio di Procura al quale appartiene.

La regolamentazione del tetto massimo di quattro designazioni biennali costituisce dunque un dato qualificante della vigente disciplina paranormativa e risponde a logiche strettamente legate alle caratteristiche e alle funzioni dell'istituita articolazione della Procura distrettuale.

Va rilevato, in particolare, che tali logiche sono positivamente passate alla verifica del C.S.M. che con la delibera 16.7.1997 ne ha sancito la fondatezza limitandosi a dare riferimento e rilevanza espliciti alle imprescindibili e motivate esigenze che legittimano la quarta designazione biennale, di regola - secondo il generico originario testo della circolare - non consentita.

Tanto premesso, occorre chiedersi se queste logiche, e la disciplina che ne è coerente concreta trasposizione, conservino validità nell'attuale contesto ordinamentale o se non debbano recedere rispetto a contrapposte esigenze e prospettazioni.

Non sarà inutile ricordare, per la migliore ricerca di una risposta appagante al tema in discussione, che nella relazione sulla proposta che ebbe poi a tramutarsi nella più volte citata delibera circolare del 13.2.1993 si rileva testualmente, a proposito della durata dell'incarico:

"Tali disposizioni sono ispirate al concetto di una magistratura di uguali; bisogna evitare la creazione di supergiudici e una eccessiva personalizzazione delle funzioni; è necessario, quindi, stabilire una temporaneità in queste delicate funzioni; ma al tempo stesso garantire la conservazione di esperienze".

Tali significativi accenni sintetizzano efficacemente l'esigenza fondamentale sottesa alla sancita, e pur temperata, temporaneità: un equilibrato temperamento tra le esigenze della conservazione e dell'innovazione; la conservazione di un patrimonio di conoscenze ed esperienze che in questa materia è fondamentale, non meno comunque dell'innovazione, foriera e dell'acquisizione di distinte connesse esperienze professionali e di un apporto personale diversificato che testimoni la coraltà dell'impegno dell'ufficio di Procura di cui la D.D.A. costituisce una semplice, ancorché importante, articolazione.

L'equilibrato temperamento di queste esigenze, che convergono più che contrapporsi, è stato finora realizzato, e con risultati positivi per la tenuta complessiva della giurisdizione, anche per l'apporto della vigente disciplina paranormativa sulla durata massima dei magistrati componenti le D.D.A..

Una importante conferma viene da significative acquisizioni statistiche che si rivelano stabili eloquenti indicatori di tendenza.

Ed infatti dal monitoraggio effettuato dal C.S.M. prima della delibera 16.7.97 emerse il significativo dato che oltre ai 26 Procuratori distrettuali su 163 magistrati addetti alle D.D.A. meno di un terzo e cioè 47 avrebbero completato entro la fine dell'anno il terzo biennio di designazione.

Dal monitoraggio effettuato prima di questa deliberazione emerge il dato, altrettanto sintomatico, che oltre ai 26 Procuratori distrettuali su 157 magistrati addetti alle D.D.A. 33 hanno in corso il quarto biennio di designazione.

Questi elementi rassicurano sotto duplice profilo. Da un lato dimostrano che l'esigenza di ricambio a cui è finalizzata la vigente regolamentazione paranormativa si è di fatto realizzata e dall'altro confermano che il rinnovamento graduale può continuare a concretizzarsi senza creare sostanziali disagi o scompensi negli organici degli uffici delle Procure distrettuali.

Alla luce di quanto sopra non può che confermarsi, riferendolo all'odierna realtà, quanto testualmente sottolineato nella delibera consiliare del 16.7.97 e cioè che "la validità della scelta in tema di periodo massimo di permanenza nella D.D.A. va riaffermata apparendo questa la strada più idonea per coniugare la diffusione delle conoscenze tra tutti i magistrati dell'ufficio e quindi la massima resa nel contrasto del fenomeno mafioso con la necessità di evitare il formarsi di pericolose sovraesposizioni e possibili sclerotizzazioni".

Ed infatti se è vero, come è vero, che il contrasto del crimine organizzato non costituisce, purtroppo, un'esigenza emergenziale ma una stabile necessità che lo Stato deve fronteggiare con costante, ancorché straordinaria, attenzione e se è altresì certa l'espansione capillare dell'attività della criminalità organizzata su tutto il territorio nazionale deve derivarne da un lato un utilizzo complessivo, e come tale oggetto di rinnovi gradualmente, di tutte le risorse personali oltreché di tutte le variegate esperienze professionali degli uffici delle Procure distrettuali.

Non sfugge certamente, a fronte dell'importanza di tali innegabili esigenze di avvicendamento, la rilevanza degli apporti personali di conoscenza ed esperienza sedimentati nel corso dell'attività svolta nelle D.D.A., apporti incisivamente definitivi come "memoria storica" e che costituiscono patrimonio professionale da non disperdere, specie in ambiti di così delicata implicazione.

Al riguardo va comunque osservato che il tema evocato richiede la ricerca di soluzioni che consentano l'utilizzo del bagaglio professionale acquisito dai singoli al di fuori di una logica legata allo svolgimento illimitato nel tempo delle funzioni che hanno consentito le acquisizioni professionali medesime.

Tanto va detto muovendo dall'elementare considerazione che la "memoria storica" tanto più si arricchisce quanto più si estende nel tempo una specifica funzione giurisdizionale che la determina talché una soluzione conseguente del migliore utilizzo personale di una tale risorsa porterebbe all'espletamento illimitato nel tempo della relativa funzione.

Una siffatta evenienza collide però con la razionalità del nostro sistema giurisdizionale che ha nella diffusività una delle sue prerogative qualificanti e che conseguentemente reclama appunto che la ricchezza del patrimonio individuale di professionalità non rilevi come mero apporto individuale ma come ricchezza professionale collettiva.

Da qui l'esigenza fondamentale che la memoria storica si tramandi, così appunto diventando un valore collettivo - di cui rendere partecipi ampie fasce di magistrati e in particolare quelle appartenenti alle più giovani generazioni - e non si sclerotizzi quale risorsa esclusivamente individuale.

Ciò significa che il limite massimo di permanenza presso le D.D.A. delle Procure distrettuali fissato in quattro bienni non può essere derogato ancorché possano ricercarsi meccanismi operativi che consentano l'utilizzazione delle esperienze maturate destinandole alla più efficace resa dell'avvicendamento e così al più proficuo oggettivo rendimento delle D.D.A. medesime.

Ciò significa, in concreto, che ai magistrati che completano il quarto biennio di permanenza nelle D.D.A. oltre ad essere di regola consentito di essere designati anche nel periodo successivo quali pubblici ministeri nei dibattimenti dei processi scaturiti da indagini espletate quali p.m. delegati o codelegati, potrà essere consentito di continuare ad espletare, fino al completamento ed in ogni caso per un periodo di tempo di cui può ragionevolmente fissarsi il limite in un anno, attività di direzione delle indagini preliminari di particolare urgenza e rilevanza in corso al momento della scadenza del quarto biennio di designazione e ciò in qualità di pubblici ministeri muniti di nuova delega.

Le considerazioni che precedono evidenziano, al di là della sintetica enunciazione, come il tema della "temporaneità" della funzione di magistrati addetti alle D.D.A. si ponga con criteri di assoluta peculiarità, legati alla specifica tipologia dell'articolazione dell'ufficio in questione, alle ragioni della sua istituzione e a quelle che ne presidiano la più razionale utilizzazione.

Da questo angolo visuale non pare cioè condivisibile la prospettiva di omogenizzare il regime di temporaneità all'interno delle D.D.A. con la disciplina sancita dalla circolare sulla formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudiziari.

La delibera consiliare 21.5.97 sancisce, come è noto, al punto 9b dei criteri generali, un "divieto" di permanenza ultradecennale nello stesso posto (le virgolette danno conto dell'enunciazione non assiomatica dell'indirizzo organizzativo enunciato).

Ora, a dimostrazione di quanto diverse siano le ragioni poste a fondamento dei distinti limiti massimi di permanenza nelle funzioni milita il dato, formale ma inoppugnabile, del rinvio integrale che la citata circolare fa a quella del 13.2.93 per quanto attiene alla Direzione Distrettuale Antimafia.

E' perciò evidente che la prospettiva dell'estensione analogica di un regime contenuto in un atto paranormativo che per la specifica disciplina delle D.D.A. rinvia integralmente ad altro specifico supporto paranormativo implica un impercorribile doppio salto logico.

Non senza contare, va altresì detto per incidens, la scarsa praticabilità di attuare per gli uffici requirenti una sorta di estensione analogica di un criterio posto a base della tabellazione che è legislativamente sancita solo per gli uffici giudicanti.

A fronte di questi, pur probanti, elementi formali va poi rimarcato un dato che forse ha più pregnante significazione sostanziale: la circostanza che la riforma ordinamentale attuata lo scorso 2 giugno 1999, foriera di un forte impatto complessivo e di risvolti incisivi sull'essenza stessa della diffusività della giurisdizione, imporrà fin dai prossimi mesi una vasta rivisitazione dell'organizzazione degli uffici giudiziari e una seria rimediazione del tema della temporaneità delle funzioni. Non sarà certamente facile né breve individuare e applicare principi e criteri generali a supporto di questo delicato profilo dell'organizzazione giudiziaria. Una ragione in più perché un'articolazione quale la D.D.A. che è di recente creazione e che ha finora dato concreti positivi risultati non si allontani dai criteri ispiratori che ne hanno finora garantito la regolamentazione e la valida operatività.

In conclusione: le ragioni esposte ben legittimano la conferma della disciplina che regola la durata massima dell'assegnazione dei magistrati alle D.D.A. delle Procure distrettuali e ciò secondo la previsione testuale sancita al punto 5 della circolare 13.2.93.

Il contemperamento tra le cennate esigenze di conservazione e innovazione può determinare questo sintetico ritocco della lettera b del punto 5 della circolare al cui attuale testo può aggiungersi: - il magistrato che al completamento del quarto biennio di designazione viene destinato ad altro settore presso l'ufficio di Procura al quale appartiene: a) viene di regola designato quale p.m. nei dibattimenti relativi a processi promossi a seguito di indagini espletate quale p.m. componente le D.D.A.; b) può continuare ad espletare, quale p.m. munito di nuova codelega e fino al completamento ed in ogni caso entro il termine massimo di un anno, attività di direzione delle indagini in corso riconosciute dal Procuratore distrettuale di particolare urgenza e rilevanza per le quali sia stato designato da almeno sei mesi.”