

## **PROBLEMATICHE INERENTI LA ADOZIONE DI PROTOCOLLI D INTESA TRA PROCURE DISTRETTUALI E PROCURE NON DISTRETTUALI.**

1. Con nota pervenuta il 19 maggio 1994 il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Cagliari chiese al Consiglio Superiore della Magistratura se fosse da avallare l'iniziativa, assunta dai Procuratori della Repubblica presso i Tribunali del distretto, di addivenire alla stipula di un "protocollo organizzativo", destinato a realizzare un migliore coordinamento delle indagini in materia di criminalità organizzata.

2. Con delibera del 21 luglio 1994 il C.S.M. espresse il parere che il contenuto del progetto di protocollo organizzativo sottoposto al suo esame non fosse in contrasto con il vigente ordinamento osservando che: *"Le disposizioni in esame si muovono nella prospettiva di realizzare un concreto coordinamento tra gli uffici chiamati ad operare in un determinato distretto; e l'esigenza di un lavoro coordinato nella fase investigativa e delle indagini preliminari non soltanto è largamente avvertita nella pratica, ma costituisce oggi un preciso indirizzo legislativo che sta alla base proprio di alcune delle norme richiamate dallo stesso Procuratore Generale della Sardegna (si vedano ad esempio gli artt. 371 e 371 bis c.p.p.). E' evidente che, per attuare un efficace coordinamento, sono indispensabili riunioni periodiche, iniziative concertate e, soprattutto, scambi di informazioni e di conoscenze senza le quali il discorso è destinato a rimanere su un piano meramente astratto e perciò nella sostanza elusivo del suddetto indirizzo legislativo".*

3. La adozione della citata delibera ha favorito la stipula del protocollo di intesa tra le procure presso i tribunali del distretto di Cagliari; protocollo che è stato sottoscritto il 14 luglio 1995 anche dal Procuratore Generale del menzionato distretto e dal Procuratore Nazionale Antimafia.

Nel corso del biennio successivo sono pervenute al C.S.M. diverse note del Procuratore Nazionale Antimafia con le quali è stata comunicata la stipula di altri protocolli di intesa di contenuto pressochè identico a quello già adottato nell'ambito del distretto di Cagliari.

Nel dicembre del '97 è stata, altresì, inoltrata al C.S.M. una nota con la quale il Procuratore della Repubblica di Rieti ha espresso riserve in merito alla legittimità dei protocolli di intesa, osservando che - ad avviso di quasi tutti i procuratori della Repubblica presso i tribunali del distretto di Roma - non sarebbe consentito regolamentare con disposizioni di natura pattizia una materia per la quale il Legislatore ha già previsto una apposita disciplina normativa.

4. In considerazione, per un verso, della rilevanza assunta dal fenomeno in esame e, per altro verso, delle riserve o perplessità manifestate da alcuni uffici requirenti (diversi sono, infatti, i distretti nei quali non sono stati siglati i protocolli di intesa malgrado l'impulso fornito dalla D.N.A.), la Decima Commissione ha ritenuto opportuno unificare tutte le pratiche riguardanti i c.d. "protocolli di intesa" ed effettuare un approfondimento della problematica sottoposta all'attenzione del C.S.M..

A tale scopo si è proceduto all'audizione del P.N.A. dott. Vigna, il quale ha fornito un quadro complessivo dello stato di attuazione dei "protocolli" in questione, precisando che le ragioni per cui essi non sono stati siglati in tutti i distretti sono molteplici: derivando in alcuni casi da perplessità sulla loro opportunità o legittimità, in altri casi dal fatto che vi sono stati distretti in cui è mancato per un notevole lasso di tempo il Procuratore Generale, in altri casi ancora dalla circostanza che alcuni procuratori hanno sostenuto

la superfluità della adozione di siffatte intese sul rilievo dell'ottimo funzionamento dei rapporti di collaborazione e scambio di notizie tra gli uffici requirenti del distretto.

Il P.N.A. ha, quindi, precisato che, alla data del 9.12.97, gli uffici giudiziari che avevano sottoscritto siffatti protocolli organizzativi sono stati quelli di Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Campobasso, Catanzaro, Firenze, L'Aquila, Genova, Napoli, Perugia, Potenza, Salerno e Torino ed ha fornito alcuni quadri sinottici che riguardano la situazione di tutti i distretti.

Il Dott. Vigna ha altresì ribadito che il proprio ufficio, sulla scorta di un indirizzo risalente al suo predecessore, è impegnato in un'attività di stimolo nei confronti delle procure affinché vengano sottoscritti siffatti protocolli; ciò nella convinzione della grande utilità offerta da uno strumento di collaborazione che possa facilitare, specie nella prima fase delle indagini che è normalmente affidata alle procure territoriali, l'individuazione della "valenza mafiosa del reato", altrimenti rimessa quasi esclusivamente al giudizio della polizia giudiziaria.

5. Così ricostruita l'attività istruttoria compiuta dalla Commissione, si osserva che i protocolli di intesa già siglati ed ulteriormente sottoposti all'attenzione del C.S.M. portano la firma dei dirigenti degli uffici requirenti operanti in un determinato distretto (ivi compreso il Procuratore Generale) ed anche la sottoscrizione del P.N.A.. Tali protocolli contengono una serie di disposizioni su direttive comuni da impartire alla polizia giudiziaria, su scambi di informazione tra le D.D.A. e le Procure non distrettuali, su moduli organizzativi da adottare nell'ambito di tali uffici, sulla organizzazione di riunioni periodiche tra i responsabili delle varie Procure operanti nel distretto, sulla individuazione di sostituti delle Procure ordinarie da applicare alla D.D.A. per la trattazione di quei processi di criminalità organizzata che interessano le aree territoriali di competenza delle Procure ordinarie. In qualche caso i protocolli di intesa sono stati stipulati tra due D.D.A. (come è avvenuto tra le D.D.A. di Napoli e di Salerno) o tra una D.D.A., le procure non distrettuali e la Procura presso il Tribunale per i minori (come è avvenuto a Bari, L'Aquila, Napoli e Potenza).

Ciò premesso, occorre innanzitutto precisare che non rientrano direttamente nella cognizione del C.S.M. i profili interpretativi delle norme processuali - pur profondamente implicati nella questione in esame - e che il Consiglio non può entrare nel merito delle singole clausole contenute nei "protocolli" per esprimere valutazioni sulla loro rispondenza a criteri di efficienza investigativa, in quanto ciò costituisce campo riservato alla esplicazione della attività "lato sensu" giurisdizionale.

Pertanto la presente delibera non può che riguardare gli aspetti di natura ordinamentale dei rapporti tra gli uffici requirenti.

Ciò posto, si osserva che le disposizioni contenute nei protocolli di intesa sottoposti all'esame del C.S.M. non soltanto non si pongono in contrasto con le disposizioni processuali ed ordinamentali che regolano la materia di cui si discute, ma consentono, anzi, un migliore coordinamento e collegamento tra gli uffici requirenti, con il vantaggio di diminuire i rischi dell'insorgenza di contrasti tra procure, facilitare l'individuazione del giudice competente a decidere sulle richieste del P.M. fin dal momento dell'acquisizione della notizia criminis, ed aumentare l'efficacia del momento investigativo nell'ambito delle prime indagini preliminari.

6. Coloro i quali hanno espresso riserve nei confronti di queste iniziative assumendo che gli esclusivi punti di riferimento nei rapporti tra uffici requirenti devono essere le norme processuali, trascurano di

considerare che il modello normativo di distribuzione delle attribuzioni investigative tra le varie Procure operanti nel medesimo distretto - previsto dall'articolo 51 comma 3 bis c.p.p. - non sembra in grado di soddisfare pienamente le esigenze di efficace svolgimento della fase iniziale delle indagini preliminari (dalla cui riuscita può dipendere il buon esito del processo).

In proposito occorre riflettere sulla circostanza che l'esigenza primaria delle associazioni di stampo mafioso è quella di controllare in maniera capillare il territorio "di appartenenza" allo scopo di moltiplicare le fonti del profitto e riciclare il guadagno accumulato attraverso tutti i possibili canali di sviluppo dell'economia criminale.

Di fronte ad una simile fenomenologia criminale, l'articolo 51 comma 3 bis c.p.p. prevede un modulo investigativo basato sulla attribuzione al P.M. distrettuale del potere-dovere di condurre le indagini (oltre che per l'associazione a delinquere di stampo mafioso, per il sequestro di persona a scopo di estorsione e per l'associazione a delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti) anche sui c.d. "delitti fine"; quei delitti, cioè, che vengono consumati "avvalendosi" delle modalità costitutive del delitto previsto dall'art. 416 bis c.p. ovvero "al fine di agevolare" la condotta associativa da quest'ultima norma prevista.

Rimane, pertanto, assegnata - per esclusione - agli uffici periferici del P.M. l'attribuzione ad indagare su tutte le altre fattispecie di reato di competenza del tribunale.

La scelta del Legislatore, com'è noto, è stata nella direzione di dare maggiore incisività alle indagini accentrando su un unico ufficio distrettuale la raccolta e la elaborazione dei dati investigativi per evitarne la dispersione tra più uffici requirenti, sul presupposto che questi ultimi non sarebbero in grado di avere una adeguata visione d'insieme di un fenomeno criminale, come quello mafioso, che sempre più tende ad estendersi al di fuori dei tradizionali confini territoriali per assumere, addirittura, dimensioni internazionali.

Se questa è la ratio della disposizione di cui al citato art. 51 comma 3 bis c.p.p., bisogna riconoscere che è necessario ed aderente al sistema che anche i c.d. "reati fine" siano tempestivamente indagati dalla competente procura distrettuale che è depositaria di una più completa ed approfondita conoscenza del fenomeno mafioso.

Sotto questo profilo occorre considerare che, se si eccettua l'ipotesi di cui all'art. 630 c.p., non soltanto i c.d. reati fine, ma addirittura tutte le altre fattispecie di reato previste dall'art. 51 comma 3 bis c.p.p., prima di essere individuate come appartenenti all'area di competenza della D.D.A. necessitano (salvo quei casi - più frequenti nelle aree ad alta densità di criminalità organizzata - in cui "prima facie" un determinato delitto sia connotato da mafiosità) di un congruo sviluppo di indagini.

Tale compito di filtro spetta, in base ai principi generali che presuppongono che l'organo di accusa venga individuato con riferimento alla competenza devoluta all'organo giurisdizionale, alle procure ordinarie operanti sul territorio: a quelle procure, cioè, che in base al sistema dovrebbero essere meno attrezzate (rispetto alle D.D.A.) per questo compito.

Ed invero l'esperienza giudiziaria insegna che (in particolar modo nelle aree ad elevata densità mafiosa nel cui contesto quasi tutte le attività criminali di rilievo sono direttamente od indirettamente controllate dalla mafia) non è sempre agevole per le Procure periferiche riuscire ad individuare imme-

diatamente se un delitto sia o meno da ricondurre nella sfera delle proprie attribuzioni o in quella della procura distrettuale.

Si tratta di una difficoltà determinata anche dalla oggettiva circostanza che queste Procure non sono solitamente in possesso di quella più generale conoscenza del fenomeno criminale mafioso di cui è per converso istituzionalmente depositaria la D.D.A., la quale è inoltre avvantaggiata - anche sulla scorta delle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia - dalla possibilità di gestire da un unico osservatorio ed in maniera unitaria (talvolta anche con il supporto della D.N.A. mediante l'attività di coordinamento e le applicazioni di propri sostituti) tutte le notizie di reato in materia di criminalità organizzata riguardanti il distretto di competenza.

Stando così le cose, è evidente che sussiste il concreto pericolo che molte indagini iniziate dalle procure non distrettuali (per le quali occorrerebbero fin dal primo momento direttive certe e tempi rapidi di attuazione) vengano trasmesse alla D.D.A. con notevole ritardo, come pure può verificarsi, in assenza di adeguato raccordo, che le procure ordinarie sconoscano elementi investigativi raccolti dalla D.D.A. e che invece sarebbero utili per lo svolgimento delle indagini di loro competenza.

Non bisogna, infine, trascurare di considerare che l'erronea individuazione della attribuzione a svolgere le indagini da parte del P.M. distrettuale o di quello ordinario può essere foriera di conseguenze negative - oltre che sul piano investigativo - anche sul versante strettamente processuale. Invero l'eventuale dissenso del giudice sulla riconducibilità o meno dei fatti sottoposti al suo esame all'area di attribuzione a svolgere le indagini del P.M. richiedente un determinato provvedimento, potrebbe mettere in crisi l'intero procedimento (se si considera che la competenza del P.M. distrettuale trascina con sé quella del G.I.P. distrettuale a scapito delle regole ordinarie che impongono, invece, di fare dipendere la attribuzione ad indagare del P.M. dalla competenza devoluta all'organo giurisdizionale).

**7.** In sintesi, la complessità del fenomeno criminale mafioso condensato sul piano normativo nell'art. 416 bis c.p. sembra trovare nell'art. 51 comma 3 bis c.p.p. una soluzione della distribuzione delle attribuzioni investigative cui gli uffici del P.M., nella attuale organizzazione, non appaiono in grado di fornire una risposta adeguata; sicchè la adozione dei "protocolli d'intesa" potrebbe assumere un rilievo positivo non trascurabile per ovviare a tale inconveniente.

In altri termini, bisogna riconoscere che l'attuale assetto normativo alimenta una costante difficoltà di coordinamento tra il P.M. distrettuale e quello ordinario e che pertanto, per una efficace azione investigativa e per evitare erronei incardinamenti di procedimenti, gli scambi di notizie tra questi uffici devono rispondere ad esigenze di prontezza operativa proprio nel momento iniziale e propositivo delle indagini: in un momento, cioè, che precede il possibile intervento del P.N.A. ( ex artt. 371 e 371 bis c.p.p. e 110 bis ord. giud.) o l'intervento del P.G. presso la Corte di Appello (ex art. 118 bis disp. att., e artt. 110 e 110 bis ord. giud.); invero questi ultimi interventi si pongono in un momento successivo che è logicamente e strutturalmente diverso da quello dell'impostazione originaria delle indagini.

**8.** Si ritiene, in conclusione, che i "protocolli di intesa", in attuazione di quel generale obbligo di leale collaborazione cui sono tenuti tutti gli uffici giudiziari, assolvano il compito di consentire una migliore resa investigativa attraverso la crescita complessiva dei livelli di professionalità e di conoscenza delle dinamiche criminali da parte di tutti gli uffici requirenti che hanno stipulato l'accordo; si aggiunga che tramite

la adozione di siffatte "intese" si riduce il rischio di un erroneo incardinamento delle indagini che avrebbe effetti negativi sul successivo iter del procedimento davanti al giudice.

In ogni caso, va ribadito, come già il Consiglio ha avuto modo di affermare nella delibera del 21 luglio 1994, che spetterà ai magistrati delle Procure interessate ed in particolare ai dirigenti di tali uffici nella adozione degli atti concreti posti in essere in esecuzione delle disposizioni di coordinamento, fare in modo che essi non si pongano in conflitto con la vigente normativa processuale e di ordinamento giudiziario.