

Modifica alla circolare n.2596 del 13 febbraio 1993 in materia di organizzazione delle direzioni distrettuali antimafia.

(Delibera del 16 luglio 1997)

La disciplina degli assetti organizzativi delle Direzioni Distrettuali Antimafia è racchiusa in due sole fonti: l'art. 70-bis dell'Ordinamento Giudiziario (aggiunto dall'art. 5 D.L. 20 novembre 1991 n. 367 convertito in legge 20 gennaio 1992 n. 8) e la circolare C.S.M. prot. P-93-02596 del 13 febbraio 1993.

L'art. 70-bis dell'Ordinamento Giudiziario: *"Per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati indicati nell'art. 51, comma 3-bis del codice di procedura penale il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto costituisce, nell'ambito del suo ufficio, una direzione distrettuale antimafia designando i magistrati che devono farne parte per la durata non inferiore a due anni. Per la designazione, il procuratore distrettuale tiene conto delle specifiche attitudini e delle esperienze professionali. Della direzione distrettuale non possono far parte uditori giudiziari. La composizione e le variazioni sono comunicate senza ritardo al Consiglio Superiore della Magistratura"*.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, al fine di risolvere varie difficoltà insorte nella prima fase di applicazione della nuova normativa, emanò la circolare prot. P-93-02596 del 13 febbraio 1993 al fine precipuo di rendere omogenea sul territorio nazionale l'applicazione dell'art. 70-bis citato e di favorire l'adozione di moduli organizzativi tendenzialmente omogenei nonché rispettosi della dignità, professionalità ed indipendenza dei magistrati, che compongono l'ufficio.

Ai fini che qui vengono in rilievo e rinviando ad un necessario approfondimento la individuazione di ulteriori modifiche alla citata circolare, va constatato che in tema di durata della designazione dei magistrati addetti alla Direzione Distrettuale Antimafia il punto 5 del menzionato testo ("Durata dell'incarico") afferma:

5. Durata dell'incarico

a) L'incarico nella Direzione Distrettuale Antimafia ha una durata di due anni; il magistrato può essere designato per altri due bienni;

b) Dopo tre designazioni biennali il magistrato è destinato, di regola, ad altro incarico presso l'ufficio di procura al quale appartiene. In nessun caso è possibile destinare contemporaneamente ad altro incarico più di un terzo dei magistrati addetti alla Direzione Distrettuale Antimafia.

c) Nel corso del biennio il magistrato è legittimato, se ricorrono i requisiti previsti dall'art. 194 ord. giud., a chiedere il trasferimento ad altro ufficio giudiziario;

d) Nel corso del biennio il magistrato non può chiedere di essere assegnato ad altro incarico nell'ambito dell'ufficio di procura;

e) Le disposizioni di cui al presente capo si applicano, in quanto compatibili, anche al caso di delega di cui al punto 4.

Come risulta evidente, tali norme ed in particolare quelle di cui alla lettere a) e b) evidenziano l'esigenza che la presenza dei magistrati nella D.D.A., pur potendosi protrarre per un congruo numero di anni così come previsto dalla stessa legge istitutiva di tali uffici, che ha fissato un periodo minimo per la designazione), abbia in linea di principio una durata massima.

Infatti, oltre un certo limite, si intravede il rischio di eccessiva personalizzazione ed immedesimazione del singolo magistrato con l'azione condotta dalla D.D.A., con conseguenti pericoli per lo stesso sostituto, che ne faccia parte o problemi connessi al prolungato sacrificio di altre potenzialità professionali presenti nell'ufficio di Procura ordinaria. A tali pericoli conseguirebbero, per un verso, la demotivazione degli esclusi dalla struttura e, per altro verso, la stagnazione delle conoscenze della stessa D.D.A., che non potrebbe avvalersi dei contributi di magistrati portatori di altre esperienze, pur necessarie per la comprensione dei fenomeni mafiosi, che si caratterizzano sempre più per l'ampliarsi dei campi di interesse per il crimine organizzato, (ad es. diritto delle imprese e della società e pubblica amministrazione e reati ambientali e usura ecc.).

Contrapposta esigenza, presente ai redattori della circolare, è stata quella di favorire la necessaria stabilità nella D.D.A. per garantire una continuità nell'azione giudiziaria di tali uffici, l'ampliarsi per successive acquisizioni delle conoscenze sui fenomeni criminosi, l'adeguato rilevamento dei dati relativi a singoli gruppi criminali o a plurime realtà territoriali, perseguibili solo attraverso la formazione di magistrati particolarmente specializzati, che dispongano del tempo necessario per affinare i metodi investigativi, le conoscenze e i rapporti con la polizia giudiziaria. È infatti prevista la possibilità di designazione dello stesso magistrato per altri due bienni rispetto al primo.

Per contemperare tali obiettivi, entrambi meritevoli di tutela perché comunque strumentali ad un sempre più incisivo contrasto degli aggregati criminali, sono state previste e ai fini dell'avvicendamento e due clausole di salvaguardia: l'una di carattere generale, che fa della rotazione una regola derogabile ("... il magistrato è destinato, di regola, ad altro incarico"), l'altra, che determina comunque in un terzo dei magistrati addetti alla D.D.A. il limite massimo delle sostituzioni possibili.

Risulta così evidente che il C.S.M., ai fini di tale bilanciamento, ha previsto una ragionata rotazione, che eviti drastici, quanto inopportuni, sconvolgimenti della D.D.A. e perdita di preziose conoscenze e competenze. Invero il significato dell'inciso "di regola" è quello di riassumere e coniugare correttamente il principio di buon andamento previsto dall'art. 97 Cost., non ingessando la D.D.A. nelle sue componenti originarie e favorendo così una rotazione nell'incarico in funzione della valorizzazione di apprezzabili professionalità esistenti nello stesso ufficio di Procura, con il criterio D previsto dalla legge D delle "specifiche attitudini" e delle "esperienze professionali".

In prossimità della scadenza dei primi tre bienni dalla istituzione delle D.D.A. (novembre 1997) il Consiglio, consapevole della centralità di tali strutture per il contrasto al crimine organizzato, ha inteso interpellare il Procuratore Nazionale Antimafia (espressamente ascoltato sul punto in data 22 maggio 1997) nonché tutti i Procuratori Distrettuali Antimafia, sia al fine di avere indicazioni puntuali sul numero dei sostituti addetti alle D.D.A., per i quali è prossima la scadenza ultima di designazione, sia di acquisire notizie sulle modalità dei previsti avvicendamenti ed osservazioni su possibili discrasie organizzative, quali conseguenze di tali rotazioni.

Dal monitoraggio è emerso che attualmente, oltre ai 26 Procuratori Distrettuali Antimafia, sono addetti a tali strutture complessivamente 163 magistrati e di questi 47 (e quindi meno di un terzo del loro numero complessivo) completeranno entro la fine del corrente anno il terzo biennio di designazione.

Nel mentre per buona parte delle D.D.A. non vengono evidenziati problemi di rilievo o perché non vi sono magistrati, che a tale periodo completeranno i sei anni di designazione o perché si è già avuta una fisiologica rotazione degli stessi o perché essa sarà attuata senza evidenziare apprezzabili controindicazioni, per altre (in specie alcune di quelle site nelle regioni più colpite dal fenomeno della criminalità organizzata) viene segnalata la difficoltà di sostituire i magistrati, già designati per tre bienni, risultando gli stessi punto di riferimento delle D.D.A. e comunque attualmente impegnati in complesse indagini ed in articolati dibattimenti.

Pur meritando particolare attenzione alcune delle osservazioni offerte, tutte peraltro connesse dall'unico denominatore di evitare la dispersione del patrimonio di conoscenze acquisito dai magistrati, che finora hanno fatto parte delle D.D.A., si deve rilevare che la espansione su tutto il territorio nazionale della criminalità organizzata rende necessaria non solo una più ampia diffusione di specifiche conoscenze su tale versante fra i magistrati in servizio presso le Procure della Repubblica, sedi anche delle D.D.A., ma anche un utilizzo all'interno delle stesse di nuove professionalità specifiche.

Pertanto la validità della scelta, già operata dalla menzionata circolare 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.

Del resto non va sottaciuto, così come è noto e rilevabile anche dalle note di numerosi Procuratori Distrettuali, che solitamente le indagini più complesse e sovente anche i dibattimenti di maggiore difficoltà vengono trattati da più sostituti, d'alché la eventuale sostituzione di alcuno di essi non crea in assoluto le discrasie segnalate perché comunque altri magistrati, impegnati nel singolo procedimento, continueranno ad occuparsi dello stesso, eventualmente con la collaborazione di un nuovo designato, così da creare una continuità di azione ed impegno.

A ciò deve aggiungersi che l'art. 70 bis, 2° comma ord. giud. stabilisce che: *"il procuratore distrettuale ... cura, in particolare, che i magistrati addetti ottemperino all'obbligo di assicurare la completezza e la tempestività delle reciproca informazione sull'andamento delle indagini ed eseguano le direttive impartite per il coordinamento delle investigazioni ..."*. Da ciò discende che compito primario del Procuratore Distrettuale Antimafia è quello di favorire il coordinamento delle indagini ed in specie delle informazioni sia perché ciò è fondamentale per la comprensione dei fenomeni criminali sia perché il legislatore ha inteso legalizzare la creazione di *pools* di magistrati ed evitare la parcellizzazione delle conoscenze.

Nel contesto di tale dettato normativo è quindi opportuno, in specie per il futuro, che i Procuratori Distrettuali Antimafia adottino idonei moduli organizzativi affinché la sostituzione di un magistrato, per scadenza del periodo massimo di designazione nella D.D.A. o per altro motivo, non comporti rallentamento nelle attività di indagine. Ciò potrà essere attuato o evitando di assegnare al magistrato, che dovrà essere sostituito, nuove complesse indagini nell'ultimo periodo di assegnazione alla D.D.A. o co-assegnando per il procedimento altro magistrato della D.D.A..

In ogni caso la sperimentazione ulteriore delle D.D.A., rispetto al momento in cui fu emanata la circolare citata, e la condivisione di alcune osservazioni offerte dai Procuratori Distrettuali Antimafia rendono necessaria una modifica del punto 5 lettere a) e b) del testo predetto al fine preciso di riempire di più puntuale contenuto l'inciso "di regola" espresso nel punto b), così da evitare applicazioni eccessivamente discrezionali della normativa, e di individuare più precisi criteri di rotazione dei magistrati da sostituire, qualora il loro numero dovesse essere superiore al terzo di quelli assegnati alla D.D.A.

Ciò sulla base delle seguenti direttrici:

D viene sostituito il titolo del punto 5 della circolare, atteso che appare più proprio usare l'espressione "*designazione*" atteso che questo è il sostantivo usato dall'art. 70 bis Ord. Giud. ed anche per sottolineare che la individuazione del magistrato designato è frutto di una procedura garantita e non già di una scelta *intuitu personae*;

È resta ferma la possibilità di designare il magistrato per altri due bienni rispetto al primo e, con una diversa struttura lessicale del periodo, si evidenzia che È qualora ne sussistano i presupposti È è opportuno che le designazioni siano consecutive proprio al fine di favorire con la continuità dell'attività una più completa professionalità del magistrato ed una sua più ampia conoscenza dei fenomeni criminali;

È si ribadisce che dopo tre designazioni biennali (ovviamente consecutive) il magistrato è destinato ad altro settore presso l'ufficio di Procura al quale appartiene. A tale regola il Procuratore Distrettuale Antimafia, acquisite le disponibilità di altri magistrati dell'ufficio, potrà derogare solo quando risultino prevalenti e non altrimenti fronteggiabili le necessità di indagini particolarmente complesse o per altri gravi motivi (assoluta carenza di organico, presenza nell'ufficio di soli uditori giudiziari, mancata disponibilità di altri magistrati per la designazione ...). La deroga dovrà essere puntualmente e specificatamente motivata con riferimento sia alla decisione del mancato avvicendamento, anche se rientrante nel complessivo terzo di mobilità previsto dalla circolare, quanto, per ciascun magistrato non sostituito, alle necessità di carattere oggettivo e soggettivo, che ne rendono indispensabile la ulteriore permanenza nella D.D.A.;

È comunque non può essere effettuata, in caso di plurime scadenze di designazioni dei magistrati addetti alla D.D.A., una sostituzione degli stessi superiore ad un terzo di tutti i sostituiti in servizio presso la struttura;

È si rammenta che ai sensi dell'art. 51, comma 3 *ter* c.p.p., il Procuratore Distrettuale Antimafia potrà richiedere al Procuratore Generale di disporre che le funzioni di P.M. siano esercitate per il dibattimento da un magistrato da lui designato. Tale norma viene richiamata per evidenziare che anche un magistrato, il quale abbia completato i tre bienni di designazione e sia stato quindi assegnato ad altro settore dell'ufficio, potrà svolgere le funzioni di requirente in un dibattimento per reati di cui all'art. 51, comma 3 *bis* c.p.p., da lui già iniziato o per il quale abbia svolto indagini preliminari;

È nel caso in cui scadano tre bienni di designazione per più di un terzo dei componenti della D.D.A., il Procuratore Distrettuale Antimafia provvederà, sempre con atto puntualmente motivato, ad individuare il magistrato o i magistrati da designare per un ulteriore biennio (apparendo tale periodo il più consono sia al dettato normativo sia alla regola della circolare), che non potrà, peraltro, in nessun caso essere ulteriormente rinnovato. Appare evidente che ai fini della individuazione del magistrato da designare per altro biennio, oltre i tre previsti come regola di base, il Procuratore Distrettuale Antimafia dovrà attenersi al dettato legislativo, che fa riferimento alle "specifiche attitudini" ed alle "esperienze professionali".

Tutto ciò premesso, si delibera la seguente modifica del punto 5 lettere a) e b) della circolare citata, restando immutate le lettere c), d) ed e) dello stesso punto, salvo una modifica lessicale del punto d):

5. Durata della designazione.

a) *La designazione del magistrato addetto alla Direzione Distrettuale Antimafia è effettuata per due anni e può essere rinnovata per altri due bienni;*

b) *Dopo tre designazioni biennali il magistrato, salve imprescindibili e motivate esigenze connesse alla complessità dei procedimenti trattati o altri motivi di particolare rilevanza, è destinato ad altro settore presso l'ufficio di Procura al quale appartiene. In nessun caso è consentito destinare contemporaneamente ad altri settori più di un terzo dei magistrati addetti alla Direzione Distrettuale Antimafia. Ferma la possibilità di designazione prevista dall'art. 51, comma 3-ter c.p.p., qualora per più di un terzo dei componenti della Direzione Distrettuale Antimafia scadano tre bienni di designazione, il Procuratore Distrettuale Antimafia o il suo delegato provvederà, con atto motivato, ad individuare i magistrati per i quali sia necessario procedere ad ulteriore designazione biennale, non ulteriormente rinnovabile.*

c) Nel corso del biennio il magistrato è legittimato, se ricorrono i requisiti previsti dall'art. 194 Ord. Giud., a chiedere il trasferimento ad altro ufficio giudiziario;

d) Nel corso del biennio il magistrato non può chiedere di essere assegnato ad altro settore nell'ambito dell'ufficio di Procura;

e) Le disposizioni di cui al presente capo si applicano, in quanto compatibili, anche al caso di delega di cui punto 4.