

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN  
SCIENZE GIURIDICHE – PHD IN LEGAL STUDIES

Ciclo XXXII

**Settore Concorsuale: 12/G2**

**Settore Scientifico Disciplinare: IUS/16**

ORGANIZZAZIONE DELLE PROCURE ED ESERCIZI SELETTIVI  
DELL'AZIONE PENALE

**Presentata da: Giuseppe Schena**

**Coordinatore Dottorato**

**Supervisore**

**Chiar.mo Prof. Andrea Morrone**

**Chiar.mo Prof. Renzo Orlandi**

**Esame finale anno 2020**



## INDICE

<b>Premessa</b> .....	<b>13</b>
<b>Metodologia della ricerca</b> .....	<b>14</b>
<b>Abstract e principali risultati della ricerca</b> .....	<b>17</b>
<b>Argomenti introduttivi</b> .....	<b>18</b>
Il piano formale dell'organizzazione del pubblico ministero in relazione agli aspetti pratici dell'esercizio dell'azione penale. ....	18
Cosa unisce i criteri di specializzazione e di priorità. ....	20
Compiti della dottrina processuale penale e obiettivi della ricerca .....	24
<b>CAPITOLO I</b> .....	<b>26</b>
<b>Le coordinate organizzative dell'esercizio dell'azione penale</b> .....	<b>26</b>
<b>1.1 Per una giustizia di qualità. La cultura dell'organizzazione requirente nel quadro dei valori costituzionali, delle fonti ordinamentali e in prospettiva sovranazionale</b> .....	<b>26</b>
1.1.1 I valori da salvaguardare, dove intervenire e perché. ....	27
1.1.2 La cultura organizzativa come mezzo per evitare le derive burocratiche delle procedure criminali .....	29
1.1.3 Assetto ordinamentale del pubblico ministero: evoluzione e tratti caratteristici .....	34
1.1.4 Il pubblico ministero e le strutture requirenti nell'ambito delle fonti internazionali.....	38
<b>1.2 Dalla legge delega n. 150 del 2005 al complesso quadro normativo di riferimento</b> .....	<b>48</b>
1.2.1 Osservazioni introduttive sulla legge di delegazione.....	48
1.2.2 La riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero nella riforma Castelli, nella (contro-)riforma Mastella e in alcune fonti del Consiglio superiore della magistratura.....	50
1.2.3 Passato e presente dell'organizzazione delle procure della Repubblica nella circolare del 16 novembre 2017 del Consiglio superiore della magistratura.....	62
1.2.4 Quel che è stato fatto e che ancora si può fare .....	65
<b>1.3. Ineluttabili gerarchie nella tradizione delle procure</b> .....	<b>66</b>

1.3.1 La tradizione gerarchica della Procura della Repubblica.....	67
1.3.2 Il profilo direttivo-funzionale dell'organizzazione verticistica .....	69
<b>1.4 Organizzazione e gestione dell'ufficio da parte del Procuratore.....</b>	<b>71</b>
1.4.1 Il progetto organizzativo .....	73
1.4.2 Criteri di impiego della polizia giudiziaria... ..	79
1.4.3 ...e delle risorse tecnologiche e finanziarie. I “costi sociali” dell'azione penale .....	83
1.4.4. I rapporti con la stampa.....	84
1.4.5. Brevi note di riepilogo .....	86
<b>1.5 I rapporti fra procuratore capo e sostituti.....</b>	<b>86</b>
1.5.1 Il principio di auto-limite del procuratore della Repubblica.....	87
1.5.2 Assegnazione degli affari penali .....	87
1.5.3 La revoca dell'assegnazione del procedimento e l'intermediazione del procuratore aggiunto .....	95
1.5.4. I criteri di iscrizione a registro delle notizie di reato in seguito alla L. 23 giugno 2017, n. 103.....	99
1.5.5 Prerogative in materia di misure cautelari .....	103
1.5.6 L'indicazione dei criteri di priorità nella trattazione degli affari penali. Rinvio .....	106
<b>PARTE I .....</b>	<b>108</b>
<b>LA SPECIALIZZAZIONE INVESTIGATIVA DEL PUBBLICO MINISTERO.....</b>	<b>108</b>
<b>CAPITOLO II.....</b>	<b>109</b>
<b>I tratti distintivi del fenomeno specialistico .....</b>	<b>109</b>
<b>2.1 Alcune basilari distinzioni .....</b>	<b>109</b>
2.1.1 Giustificazioni al bisogno di specializzare la funzione requirente e perché è (ancora) necessario farlo .....	110
2.1.2 Gli elementi che compongono la specializzazione .....	112
2.1.3 Iper-specializzazione: <i>way over</i> .....	113
<b>2.2 Chiarimento sulle origini della specializzazione dell'attività requirente. Profili evolutivi e definizione del fenomeno specialistico ai fini del presente studio.....</b>	<b>114</b>
2.2.1 Fase iniziale.....	115

2.2.2 Fase di ufficializzazione.....	120
2.2.3 Fase di consolidamento.....	126
2.2.4 Fase moderna .....	130
2.2.5 La situazione contemporanea: tra nuove certezze e venti di riforma.....	133
2.2.6 Una proposta di definizione sul concetto di specializzazione requirente .....	137
<b>2.3 Pool e gruppi di lavoro specializzati .....</b>	<b>137</b>
2.3.1 I fattori che possono condizionare l’istituzione dei gruppi specializzati.....	138
2.3.2 I principali contrassegni identificativi dei gruppi di lavoro specializzati .....	139
2.3.3 Segue: “Sezioni specializzate”, “dipartimenti specializzati” e “gruppi (di lavoro) specializzati” .....	140
2.3.4 Per quale ragione sono stati istituiti e perché ancora oggi se ne incoraggia l’istituzione...	142
2.3.5 Le scelte del procuratore capo che riguardano la tipologia dei gruppi di lavoro da istituire presso l’ufficio .....	144
2.3.6 Le tipologie di gruppi di lavoro maggiormente diffuse .....	145
2.3.7 Regole di funzionamento dei gruppi specializzati .....	147
<b>2.4 Distribuzione <i>ratione materiae</i> .....</b>	<b>149</b>
2.4.1 Criteri di distribuzione delle competenze specialistiche tra i gruppi .....	149
2.4.2 Assegnazione interna degli affari.....	151
<b>2.5 Il coordinamento dei gruppi di lavoro .....</b>	<b>154</b>
2.5.1 Il ruolo del coordinatore.....	154
2.5.2 Rilevanza esterna del coordinamento dei gruppi .....	155
<b>2.6 Cenno alla costituzione dei dipartimenti specializzati nel sistema tedesco delle <i>Staatsanwaltschaften</i>. Profili comparatistici .....</b>	<b>156</b>
2.6.1 Lo “stato di salute” della pubblica accusa in Italia e in Germania .....	156
2.6.2 Cenni su <i>status</i> e organizzazione del pubblico ministero in Germania .....	161
2.6.3 <i>Spezialabteilungen</i> , ovvero gruppi specializzati di lavoro.....	164
2.6.4 Le <i>Schwerpunkt-staatsanwaltschaften</i> , ovvero uffici requirenti specializzati nella trattazione prioritaria ed esclusiva di certi fenomeni criminosi.....	167
2.6.4 Bilancio conclusivo di una specializzazione “alla tedesca” .....	168
<b>CAPITOLO III .....</b>	<b>170</b>

<b>Aspetti pratici della specializzazione dell'attività requirente .....</b>	<b>170</b>
<b>3.1 Importanza relativa delle dimensioni dell'ufficio .....</b>	<b>170</b>
3.1.1 Classificazione degli uffici in base alle dimensioni.....	170
3.1.2 La situazione geografico-culturale di riferimento.....	171
3.1.3 Se le dimensioni non consentono di istituire gruppi di lavoro specializzati .....	172
<b>3.2 Il meccanismo periodico di rotazione delle funzioni.....</b>	<b>173</b>
3.2.1 La rotazione periodica secondo il legislatore.....	174
3.2.2 Il meccanismo rotatorio nella pratica (cooptazione).....	176
3.2.3 La rotazione periodica nei principali documenti consiliari.....	177
<b>3.3 Il principio di non dispersione del patrimonio conoscitivo e gli strumenti interni di coordinamento delle indagini .....</b>	<b>179</b>
3.3.1 La co-assegnazione dei procedimenti .....	180
3.3.2 I gruppi di lavoro intersezionali .....	181
<b>3.4 Metodologie d'indagine specializzate: l'elaborazione dei protocolli investigativi .....</b>	<b>184</b>
3.4.1 Tipologie .....	184
3.4.2 Principali caratteristiche dei protocolli sul piano investigativo .....	185
3.4.3 <i>De iure condendo</i> : inosservanza dei protocolli e responsabilità del magistrato.....	187
<b>3.5 Positività e negatività del criterio specialistico di organizzazione dell'attività requirente .....</b>	<b>188</b>
3.5.1 Aspetti positivi .....	188
3.5.2 Aspetti negativi .....	192
<b>3.6 Il criterio di specializzazione nell'ambito della tutela dei diritti. Verso le Procure nazionali in materia di reati finanziari, anticorruzione e del lavoro, le Sezioni specializzate di Tribunale e le specializzazioni forensi.....</b>	<b>199</b>
3.6.1 Nuove "superprocure" ? .....	200
3.6.2 La (nuova) distrettualizzazione degli affari giudiziari fra esigenze di specializzazione, coordinamento ed efficienza: sezioni e dipartimenti specializzati negli uffici del capoluogo distrettuale.....	210

3.6.3 L'avvocato specializzato e il diritto di difesa .....	226
<b>PARTE II.....</b>	<b>231</b>
<b>I CRITERI DI PRIORITÀ NELL'ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE .....</b>	<b>231</b>
<b>CAPITOLO IV .....</b>	<b>232</b>
<b>Organizzazione dell'ufficio d'accusa e selezione delle notizie di reato .....</b>	<b>232</b>
<b>4.1 L'obbligatorietà dell'azione penale alle prese con l'oggettiva impossibilità di esaurire la trattazione delle notizie di reato .....</b>	<b>232</b>
4.1.1 Il significato dell'obbligatorietà "temperata": mettere ordine nel sistema .....	236
4.1.2 Gli spazi "obbligatoriamente discrezionali" dell'attività requirente e il problema delle priorità.....	239
<b>4.2 Possibili scelte per il magistrato requirente alla luce dei doveri deontologici .....</b>	<b>245</b>
4.2.1 È negligente la condotta del magistrato che sceglie i fascicoli da (non) trattare? Considerazioni a margine del cd. caso Vannucci .....	248
4.2.3 Inazione e inesigibilità di altra condotta .....	251
4.2.4 Adeguarsi alla realtà.....	253
<b>4.3 Priorità nell'iniziativa penale nel quadro dei valori costituzionali .....</b>	<b>255</b>
4.3.1 Ragioni di obbligatorietà.....	257
4.3.2 ...e aspetti funzionali .....	258
4.3.3 Valori costituzionali e parametri di elaborazione delle priorità.....	261
<b>4.4 Chiusura delle indagini preliminari e "ricettività" dei tribunali, ovvero: la giustizia "a numero chiuso" .....</b>	<b>262</b>
4.4.1 La circolare della Procura di Roma del 5 marzo 2014.....	264
4.4.2 Ragioni di convenienza o di opportunità che ritardano (o sospendono) <i>ab extrinseco</i> l'esercizio dell'azione penale.....	265
<b>4.5 Criteri sostanziali e processuali di priorità nei giudizi che si celebrano nelle forme del rito direttissimo .....</b>	<b>266</b>
4.5.1 Il giudizio direttissimo come esempio di priorità prevalentemente processuale .....	267
4.5.2 I giudizi direttissimi cd. atipici come esempio di priorità prevalentemente sostanziali .....	270

<b>4.6 Il problematico riconoscimento normativo dei criteri di priorità e la discrezionalità requirente oltre i confini nazionali .....</b>	<b>272</b>
4.6.1 I progetti di riforma per l'introduzione dei criteri di priorità tra proposte di legge ordinaria e revisione costituzionale.....	272
4.6.1.1 Le proposte di rango ordinario .....	273
4.6.1.2 Le proposte di rango costituzionale.....	277
4.6.1.3 Recenti iniziative e prospettive <i>de iure condendo</i> .....	286
4.6.2 Sulla discrezionalità del pubblico ministero nel contesto internazionale .....	292
4.6.2.1 La discrezionalità requirente in alcuni ordinamenti europei di <i>civil law</i> : Francia, Germania e Spagna .....	293
4.6.2.1.1 Il modello francese .....	294
4.6.2.1.2 Il modello tedesco.....	296
4.6.2.1.3 Il modello spagnolo .....	299
4.6.2.2 La discrezionalità del <i>prosecutor</i> nel common law: Stati Uniti e Inghilterra	301
4.6.2.2.1 Il modello inglese .....	302
4.6.2.2.2 Il modello statunitense.....	304
4.6.3 Riepilogando.....	306
<b>CAPITOLO V .....</b>	<b>309</b>
<b>I criteri di priorità nella tradizione degli uffici requirenti.....</b>	<b>309</b>
<b>5.1 Come nascono le priorità .....</b>	<b>309</b>
5.1.1 La circolare “Pieri-Conti” .....	310
5.1.2 La circolare “Zagrebelsky” .....	311
5.1.3 La circolare “Maddalena” .....	316
5.1.4 Brevi considerazioni di riepilogo: effetti indesiderati delle circolari degli uffici requirenti come fonte dei criteri di priorità .....	320
<b>5.2 Basi normative ed empiriche dei criteri: sistematica delle fonti.....</b>	<b>324</b>
5.2.1 L’art. 227 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 .....	324
5.2.2 L’art. 132-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di rito	329
5.2.4 Le recenti modifiche alla normativa in materia di violenza domestica e di genere come esempio di priorità requirenti nell’attività investigativa .....	333
5.2.5 Le fonti di priorità nell’attività del Consiglio superiore della magistratura .....	336



5.2.5 Alcune indicazioni di riepilogo.....	345
<b>5.3 Una soluzione accolta favorevolmente dai pubblici ministeri. Indagine empirica condotta presso le procure della Repubblica: opinioni e punti di vista</b> .....	<b>346</b>
<b>CAPITOLO VI</b> .....	<b>351</b>
<b>Le priorità come strumento di gestione dei flussi</b> .....	<b>351</b>
<b>6.1 Sul concetto di “convenienza” dei criteri di priorità</b> .....	<b>351</b>
<b>6.2 Le priorità aumentano di numero ma diminuiscono di efficacia. Un’ipotesi di soluzione</b> .....	<b>353</b>
<b>6.3 Graduazioni interne ai criteri, ovvero: priorità delle priorità.....</b>	<b>355</b>
6.3.1 Scopo della gerarchia di priorità per categorie di tipo sostanziale e processuale .....	356
6.3.2 Graduazioni interne di senso verticale, orizzontale e trasversale .....	357
<b>6.4 Effetti applicativi dei criteri di priorità sui procedimenti per i “reati non prioritari”: rinvio, accantonamento o preterizione?</b> .....	<b>360</b>
6.4.1 Preterizione o “effetto esclusivo” .....	360
6.4.2 Accantonamento o “effetto sospensivo” .....	361
6.4.3 Rinvio o “effetto differito” .....	364
<b>6.5. Coordinate di riepilogo per una corretta gestione prioritaria dei flussi di lavoro</b> .....	<b>365</b>
<b>CAPITOLO VII.....</b>	<b>367</b>
<b>Questioni aperte in tema di priorità</b> .....	<b>367</b>
<b>7.1 Alcune necessarie avvertenze</b> .....	<b>367</b>
<b>7.2 Titolarità del potere di fissare i criteri in capo al procuratore della Repubblica: modello attuale e modelli alternativi</b> .....	<b>367</b>
7.2.1 Priorità adottate dal Parlamento su proposta del Ministro: il “modello parlamentare mediato” .....	369
7.2.2 Priorità adottate dal procuratore della Repubblica per espressa disposizione di legge: il “modello di autorizzazione legislativa” .....	372
7.2.3 Priorità decise dalle Procure oppure dal Consiglio superiore: il “modello giudiziario” .....	374

7.2.4	Priorità deliberate dal Parlamento su proposta del Ministro previo parere del Consiglio superiore: il modello parlamentare “integrato” .....	377
7.2.5	Il modello preferibile .....	379
<b>7.3</b>	<b>Inosservanza delle regole di precedenza e relative conseguenze .....</b>	<b>381</b>
<b>7.4</b>	<b>La nuova “avocazione per inerzia” .....</b>	<b>382</b>
<b>7.5</b>	<b>È possibile parlare di rimedi alternativi all’elaborazione di priorità? .....</b>	<b>386</b>
<b>PARTE III</b>	<b>.....</b>	<b>388</b>
<b>PRATICHE DI SPECIALIZZAZIONE E PRIORITÀ IN ALCUNE PROCURE DELLA REPUBBLICA .....</b>		<b>388</b>
<b>CAPITOLO VIII .....</b>		<b>389</b>
<b>Indagine empirica su un campione di uffici requirenti rappresentativo della realtà nazionale .....</b>		<b>389</b>
<b>8.1</b>	<b>Inquadramento metodologico e caratteristiche del lavoro .....</b>	<b>389</b>
<b>8.2</b>	<b>Riflessi applicativi del principio di responsabilità del procuratore in ambito gestionale .....</b>	<b>390</b>
<b>8.3</b>	<b>Strumenti e prospettive di selezione: gli uffici oggetto d’analisi .....</b>	<b>392</b>
8.3.1	Procure del Nord Italia .....	395
8.3.1.1	Procura di Torino .....	395
8.3.1.2	Procura di Bologna .....	402
8.3.1.3	Procura di Mantova.....	407
8.3.1.4	Procura di Verona .....	412
8.3.1.5	Procura di Modena.....	417
8.3.1.6	Procura di Udine .....	420
8.3.2	Procure del Centro Italia .....	425
8.3.2.1	Procura di Ancona .....	425
8.3.2.2	Procura di Siena .....	428
8.3.3	Procure delle Isole e del Sud Italia.....	431
8.3.3.1	Procura di Catania.....	431
8.3.3.2	Procura di Potenza .....	436
8.3.3.3	Procura di Napoli .....	440
8.3.3.4	Procura di Salerno.....	445
8.3.3.5	Procura di Messina .....	448
<b>8.4</b>	<b>Alcune riflessioni finali .....</b>	<b>452</b>

<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>456</b>
<b>Proposte e prospettive in tema di esercizi selettivi dell'azione penale .....</b>	<b>456</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>468</b>
Fonti e sussidi: .....	468
Sitografia.....	504
Indirizzo web [febbraio 2020]: .....	504
Consiglio Superiore della Magistratura: fonti.....	506
Circolari, delibere, risoluzioni, risposte a quesiti, note:.....	506
<b>Appendice .....</b>	<b>I</b>
1-A Sezione normativa: .....	I
Art. 51 cod. proc. pen., versione originaria e versione vigente .....	I
Art. 132-bis disp. att. cod. proc. pen., versione originaria e versione vigente .....	I
1-B Sezione grafica.....	I
Procure da due a nove sostituti senza procuratore aggiunto.....	I
Procure da nove sostituti e un procuratore aggiunto a diciannove sostituti e due procuratori aggiunti .....	I
Procure da venti a quarantuno sostituti.....	I
Procure con più di quarantuno sostituti e uffici metropolitani .....	I
1-C Sezione schematica .....	I
Possibili correlazioni e rapporti causa-effetto in tema di organizzazione del processo penale .....	I
<b>Sezione 1-A .....</b>	<b>II</b>
<b>Sezione 1-B .....</b>	<b>IV</b>
<b>Sezione 1-C.....</b>	<b>X</b>



## **Premessa**

L'elaborato propone una serie di riflessioni sull'esercizio effettivo dell'azione penale. Il potere di esercitare l'azione non va inteso nel limitato significato tecnico di formalizzazione dell'accusa, vale a dire in quell'atto che segna l'inizio del processo penale vero e proprio; esso include altresì le attività che precedono quel momento e che, nel loro insieme, esprimono la funzione inquirente del pubblico ministero: organizzare, dirigere, gestire, condurre le inchieste giudiziarie.

Da questo punto di vista, l'esercizio effettivo dell'azione penale assume un significato ampio. Così come il termine "procura" designa il luogo in cui si svolge l'ufficio di pubblico ministero, l'azione penale (nel senso che si vuol attribuire a codesta espressione nella presente ricerca) individua il complesso di attività e operazioni strumentali all'effettivo avvio del processo penale. La ricerca, dunque, poggia sul piano d'intersezione fra la programmazione generale di queste attività e il relativo corso investigativo.

Non è un'opzione metodologica. Si tratta dell'espresso riconoscimento di quanto accade oltre la dimensione teorica del principio di obbligatorietà, dove affiorano esigenze di ordine pratico collegate al buon andamento degli uffici, dove l'esercizio obbligatorio dell'azione rischia di dare vita a sperequazioni inaccettabili sul piano sia sociale sia ordinamentale. È noto il distacco fra il principio e la realtà dell'azione penale. Per evitare il collasso del sistema, serve valutare quali sono alternative di selezione che si presentano, nel caso concreto, innanzi al singolo magistrato.

La ricerca qui presentata sviluppa queste premesse.

Il tema d'indagine è stato oggetto di osservazione per oltre un triennio, sin dai risultati ottenuti nell'ambito delle prime ricerche empiriche per tesi di laurea magistrale. Se si considera che l'attenzione degli interpreti è stata concentrata tradizionalmente sulla astratta funzione accusatoria, invece che sulle concrete condotte dell'organo d'accusa, s'intuisce anche che la procura, in quanto organizzazione di mezzi e persone, si sia collocata dietro le quinte rispetto alla centralità che ha assunto l'atto nel quale si concreta l'accusa stessa: l'esercizio dell'azione penale. Il presente lavoro privilegia invece la collocazione istituzionale del pubblico ministero, l'assetto strutturale degli uffici, le articolazioni investigative delle specializzazioni e i criteri di priorità nella trattazione degli affari penali, proponendo una lettura critica di cui si avverte ancora la mancanza nelle riflessioni del processualista. In quest'ordine di idee, l'elaborato contiene dati e informazioni su cui impostare ulteriori futuri interventi nelle materie prese in esame.

A tal fine, è stato necessario operare con metodologie di analisi integrata, unendo considerazioni di natura teorica a osservazioni empiriche tratte da colloqui e interviste con magistrati requirenti.

## **Metodologia della ricerca**

Punto di partenza della ricerca sono i presupposti teorici e le applicazioni pratiche dei criteri di specializzazione e di priorità in uso presso le procure della Repubblica. Entrambi questi due criteri vengono esaminati con gli strumenti del processualpenalista, cui si affiancano, quando necessario, mezzi cognitivi di altri settori della scienza del diritto, sì da attribuire un solido basamento alle tesi che saranno discusse e argomentate più avanti nella trattazione. Innanzi al processualpenalista si propongono correntemente quesiti la cui soluzione non può essere ricercata se non tramite chiavi di lettura che appartengano a sistemi di analisi integrata. Nel corso dell'ultimo triennio di ricerca e in vista della stesura del presente elaborato, sono stati adottati sistemi compositi di raccolta ed elaborazione delle informazioni, accordando prevalenza a metodologie che consentissero, anzitutto, di realizzare gli obiettivi pratico-ermeneutici del giurista contemporaneo, e di avanzare, altresì, proposte suscettibili di essere discusse e sviluppate in sede di approfondimento dottrinale sul tema della giustizia penale.

È opinione comune che la causa dell'inefficienza del sistema giudiziario sia difatti rinvenibile nel processo penale, e che, più in particolare, siano i tempi di svolgimento delle indagini e i metodi di esercizio dell'azione penale a far sì che i cittadini ripongano sempre meno fiducia nella giustizia come servizio. Contribuisce a rafforzare questo senso di sfiducia l'impossibilità di tradurre nella pratica il principio di obbligatorietà dell'azione penale: come in un paradosso kafkiano, si avvertono ingiustizie nell'obbligatorietà e fantasie nel buon andamento dell'ufficio requirente. Al fine di porvi rimedio, nella prassi sono stati elaborati criteri di gestione tali da incidere su tempi e modalità di trattazione dei processi, i quali, tuttavia, dispiegano effetti che vanno anche al di là della dimensione organizzativa.

Per tale ragione, si svolge anzitutto un esame approfondito del contesto da cui detti criteri traggono origine. Nella prima fase della ricerca, si tratta dell'impostazione ordinamentale del pubblico ministero, in relazione alla questione organizzativa, per cogliere le coordinate essenziali della materia oggetto di studio. Esiste un legame, infatti, tra il piano strutturale degli uffici requirenti e l'efficienza dell'azione investigativa. In questa prima fase, si opera con metodo nomologico-deduttivo, sulla scorta della legislazione, della normativa secondaria e della prassi di riferimento.

L'analisi del dato positivo e del dato empirico consente di ordinare la disciplina inerente alla collocazione istituzionale del pubblico ministero, concentrando l'attenzione sui poteri di gestione della procura e sul rapporto con i magistrati che vi appartengono. Al fine di comprendere le specificità delle prassi adottate in punto di specializzazione investigativa e regole di priorità, le ricerche vertono, quindi, inizialmente, sulle coordinate organizzative dell'esercizio dell'azione penale.

Dagli esiti iniziali si passa alla seconda fase della ricerca nella quale prevale un metodo empirico-inferenziale. Il concreto esame di modelli organizzativi adottati dalle procure ha consentito di realizzare un'operazione di estrazione delle formule a contenuto generale, utili a livello concettuale per definire con accuratezza il fenomeno specialistico e gli indici di priorità. Sono innanzitutto ricostruiti i presupposti giustificativi e le problematiche inerenti ai criteri già menzionati, sì da coglierne gli aspetti peculiari senza rischiare sovrapposizioni teoriche. Si passa poi a esaminare la discrezionalità che connota l'esercizio dell'azione penale, giacché la specializzazione comporta percorsi differenziati nella trattazione dei procedimenti penali.

Il presente lavoro ha tratto beneficio dall'esperienza acquisita in qualità di tirocinante di giustizia presso la Procura di Modena. Per almeno diciotto mesi, oltre a poter osservare da vicino le prassi degli inquirenti, è stato possibile costruire un'ampia rete di conoscenze fra gli operatori. Sono state condotte oltre quaranta interviste con magistrati requirenti di primo grado e di ogni funzione in tredici uffici giudiziari di diverse dimensioni, distribuiti sull'intero territorio nazionale.

I risultati così ottenuti sono stati confrontati con i dati ricavati in occasione dello svolgimento di periodi trimestrali di ricerca all'estero (Germania) fra il 2017 e il 2019. In seno allo studio intrapreso sui fenomeni di specializzazione e di priorità, il progetto di ricerca è stato accreditato dal conferimento di finanziamenti europei erogati nell'ambito del programma Marco Polo. A Freiburg, nel *Land del Baden-Württemberg*, il lavoro è stato sviluppato anche nella prospettiva di offrire termini di comparazione sull'assetto ordinamentale del pubblico ministero, e, più in particolare, le ricerche sono state condotte avvalendosi dell'apporto materiale e conoscitivo del *Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht*. In questa maniera, è stato possibile esaminare il modello specialistico di suddivisione in *pool* investigativi delle *Staatsanwaltschaften*, nonché gli indici di gestione delle notizie di reato e i procedimenti aventi "precedenza assoluta". Questi dati sono stati raccolti operando una ricognizione del panorama normativo del pubblico ministero e del processo penale tedesco, e inoltre conducendo interviste con alcuni esponenti della procura di Freiburg e della direzione del *Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht*.

La necessità di rispettare la riservatezza delle istituzioni requirenti, non soltanto italiane, impone un dovere di riserbo in ordine alla provenienza delle fonti dichiarative e documentali decisive

per la stesura finale della ricerca. Ciò nonostante, elementi di riscontro sono comunque offerti tramite l'indicazione di fonti rinvenute negli archivi della stampa e nelle produzioni ufficiali rilasciate dalla stessa magistratura, ad esempio in occasione di convegni, seminari di studio, simposi e ulteriori interventi del tipo considerato. Altre dimostrazioni sono state ricavate a seguito della partecipazione ad attività seminari organizzate dai dipartimenti di ricerca in materia giuridica delle Università, dalle rappresentanze forensi e dalle strutture in cui si è ricevuta ospitalità in ragione della ricerca.

Nella terza e ultima fase del lavoro, si descrivono le prassi adottate dagli uffici requirenti in materia di specializzazione investigativa e regole di priorità, sulla base dei rilievi preparati nelle fasi precedenti. Si riserva particolare attenzione alle manifestazioni di discrezionalità "sul campo", sulla base di un'analisi ragionata delle pratiche organizzative.

Il metodo scelto per compiere queste operazioni è quello statistico-induttivo, calibrato in relazione a singoli uffici di procura selezionati mediante parametri geografici e dimensionali. Per ciascuno di essi, si forniscono i dati raccolti dalla Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa (DG-Stat) presso il Ministero della giustizia, onde valutare se le scelte gestionali siano uniformi e coerenti rispetto agli obiettivi di politica criminale ricavabili dalle norme di legge e tradotti, territorialmente, nei programmi organizzativi delle procure. Un eccesso di spontaneismo alimenterebbe differenze ingiustificate da ufficio a ufficio, rivelando un formante decisionale che è espressione dell'arbitrario più che del discrezionale, in senso giuridico-processuale.

A conclusione del lavoro, la metodologia adottata nella ricerca ha consentito di formulare una serie di proposte atte a evitare in maniera *tranchant* un irrigidimento negativo della componente organizzativa, offrendo idee per orientare il pubblico ministero nella selezione dei fattori che sovrintendono all'esercizio ragionevole dell'azione penale. A tal proposito, si traggono preziose indicazioni dai modelli elaborati nell'ambito delle ricerche dottorali per ciascuno dei criteri presi in considerazione e riproposti in appendice del presente studio (Sezione 1-B, IV). Tramite il supporto dell'espedito grafico, l'operatore può verificare, se non altro a un livello basilare, idoneità e adeguatezza degli schemi organizzativi rispetto alle finalità di politica giudiziaria che gli stessi criteri di specializzazione e di priorità incorporano, mettendo al riparo dal rischio di incedere verso derive arbitrarie del potere di selezione.

Il processualpenalista, dal canto suo, può trarne coefficienti di ragionevolezza e proporzionalità per muoversi tra le fila delle prassi requirenti, per distinguere se esse siano il frutto di fisiologica discrezionalità, oppure se esprimono logiche di opportunità in netto contrasto col dettato costituzionale.



Il carattere discrezionale insito nella selezione dei tempi e delle modalità di trattazione degli affari penali alimenta sentimenti generalizzati di ingiustizia, i quali, tuttavia, tanto più sono avvertiti quanto più le scelte di specializzazione e di priorità rendono palese l'attenzione rivolta dalla procura a certi reati piuttosto che ad altri. Il pericolo che l'esercizio selettivo dell'azione penale faccia premio sull'esercizio obbligatorio del relativo potere dev'essere arginato sin dalle sue manifestazioni pratiche, affinché la giustizia penale sia amministrata con mezzi e tecniche d'indagine efficaci anche a fronte di vicende "ordinarie". Ciò che contribuisce, a ben vedere, a realizzare l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

### **Abstract e principali risultati della ricerca**

I presupposti di un sistema di giustizia di qualità sono essenzialmente due: buone leggi e buona organizzazione. Con la crisi di efficienza della giustizia penale, il principio di obbligatorietà è preso di mira dai più come una malattia da estirpare, perché non sarebbe capace di assicurare, in concreto, livelli essenziali minimi di assistenza giurisdizionale al cittadino (cd. LEAG). La crisi di codesto principio è in gran parte originata da disattenzioni per la questione organizzativa degli uffici requirenti, anziché dalla rigida portata normativa del precetto. Al fine di evitare sistematiche violazioni del dettato costituzionale, bisogna stabilire, allora, basi, metodi e principi di scelta tramite i quali intercettare, nel rispetto dell'indipendenza della magistratura, del buon andamento e del giusto processo, esercizi arbitrari dei poteri discrezionali giustificati da mere ragioni di opportunità. I criteri di specializzazione investigativa e di priorità nell'esercizio dell'azione penale sono la traduzione pratica delle regole che governano detta selezione.

Essi (criteri) entrano nel programma organizzativo che il procuratore capo è tenuto a redigere con cadenza triennale e sono messi a punto in relazione allo stato dei flussi e alle specificità territoriali di ciascun ufficio. La ricerca ha ottenuto un primo risultato importante proprio sul piano cognitivo dei modelli organizzativi utilizzati, avendo indentificato prassi virtuose suscettibili di diffusione generalizzata.

Rivolgendosi ai procuratori della Repubblica, il Consiglio superiore della magistratura ha raccomandato in diverse occasioni di costituire gruppi di lavoro specializzati per la trattazione omogenea di materie e procedimenti particolarmente complessi, nonché di elaborare griglie di priorità coerenti con gli obiettivi di politica giudiziaria prescelti. Tuttavia, se gli schemi vengono predisposti unicamente al fine di garantire la tenuta interna dell'attività demandata all'ufficio, accade che, a una visuale più ampia, l'esercizio dell'azione penale non è sempre corretto, puntuale e uniforme, poiché

determina ingiustificate diseguaglianze nell'attività di repressione e prevenzione dei fenomeni criminosi. La presente ricerca fornisce una nozione unitaria dei fenomeni qui accennati e si prodiga di studiare gli effetti che si producono in positivo e in negativo dalla loro applicazione pratica. Si spiega l'importanza di operare con i concetti propri del diritto processuale penale, contribuendo in tal modo a colmare una lacuna nella letteratura giuridica di riferimento.

Un secondo apprezzabile risultato si è ottenuto nel campo dei rimedi alle patologie dell'obbligatorietà dell'azione penale. L'analisi condotta in relazione al fenomeno della trattazione specialistica e prioritaria dei procedimenti ha consentito, in primo luogo, di prendere posizione circa la compatibilità dei criteri col principio costituzionale e, inoltre, di identificare il minimo comune denominatore che ne garantisce ragionevolezza e proporzionalità. Sin dalla nota sentenza costituzionale del 1991, n. 88, è stato insegnato, infatti, che quanto più arbitrarie sono le determinazioni assunte per l'esercizio dell'azione penale, tanto più si inficia la tutela di uguaglianza cui il relativo potere risulta bensì vincolato. L'elaborato propone di individuare un responsabile che predetermini quei criteri sulla base di regole il più possibile chiare, obiettive, verificabili e trasparenti. Si è inteso fare chiarezza anche su questo punto, isolando propositi che potessero fare da scorta a un uso aleatorio del potere decisionale, che è fuori del controllo democratico.

L'assenza di metodi e principi che orientassero pratiche di selezione ha sollevato problematiche complesse in ordine alla tenuta del principio di obbligatorietà dell'azione penale. Posti di fronte alla necessità di fare fronte ai carichi di lavoro, i pubblici ministeri si sono avvalsi dell'esercizio selettivo dei poteri, nonostante che sul piano formale fosse imposto l'esercizio obbligatorio.

Giova, in premessa, anticipare alcune considerazioni.

## **Argomenti introduttivi**

### **Il piano formale dell'organizzazione del pubblico ministero in relazione agli aspetti pratici dell'esercizio dell'azione penale.**

Sussiste uno iato tra il piano formale dell'organizzazione del pubblico ministero e gli aspetti pratici dell'esercizio dell'azione penale. Discutere di specializzazione investigativa e di priorità nell'esercizio dell'azione penale significa impegnarsi in una ricerca avente ad oggetto la moltitudine di pratiche organizzative adottate negli uffici del pubblico ministero: osservarne le origini, le tendenze evolutive e i propositi di cambiamento. A quasi tre lustri dalla delega conferita al Governo con legge di riforma dell'ordinamento giudiziario 25 luglio 2005, n. 150, l'ufficio requirente attraversa ancora adesso qualche difficoltà sul piano operativo. Nonostante ciò, dati alla mano, la morsa che restringe

le procure della Repubblica appare meno serrata che in passato: nel complesso, infatti, diminuiscono i flussi di lavoro e i tempi di giacenza media dei procedimenti penali.

Tanto per avere un'idea, alla fine del 2013 si contavano oltre 1.610.000 iscrizioni a carico di autori noti (Mod. 21), di cui 1.578.735 definite e 1.700.978 pendenti, con una tendenza analoga per il 2014. A partire dal 2015, invece, le statistiche ministeriali registrano un miglioramento d'insieme, fino ad attestare, a fine 2016, l'aumento delle definizioni sia sui procedimenti iscritti a inizio anno che sulle pendenze finali, con un termine di giacenza media pari a 13 mesi circa. L'andamento positivo è confermato anche dall'indice di ricambio delle sopravvenienze (IRS), che corrisponde alla capacità di fare fronte alla domanda di giustizia; nell'ultimo biennio, questo parametro si è aggirato attorno a 108 punti percentuali, vale a dire che le procure stanno effettivamente smaltendo più procedimenti di quanti ne vengano iscritti ogni anno.

Tra le ragioni di questo risanamento, la particolare attenzione posta da ultimo sui temi dell'organizzazione requirente. A tal riguardo val la pena ricordare che il 16 novembre 2017, il Consiglio superiore della magistratura ha approvato all'unanimità una «risoluzione unitaria in materia di organizzazione degli Uffici del Pubblico Ministero». Concepita sulla falsariga di analoghe risoluzioni adottate nel 2007 e nel (1), rivela, tuttavia, l'esistenza di punti deboli nell'attività delle procure. Le carenze riguardano più che altro il profilo strutturale, non foss'altro perché la “questione organizzativa” è emersa abbastanza di recente nella giustizia italiana. La specializzazione investigativa e l'opportunità di stabilire criteri di priorità nella trattazione degli affari penali sono le manifestazioni cui si riferisce l'intervento consiliare di fine 2017.

Il pubblico ministero ha un duplice onere, quindi: preservare l'obbligatorietà dell'azione penale e assicurarne l'esercizio corretto, puntuale e uniforme, in ossequio al buon andamento dell'ufficio. Affinché le attività di repressione e prevenzione dei reati siano omogenee e trasparenti, occorre individuare e diffondere esempi di *best practices* nel rispetto delle specificità territoriali di riferimento. Anche le ultime riforme del processo penale toccano aspetti vitali dell'organizzazione delle procure. Vengono in rilievo soprattutto il potere di avocazione dei procuratori generali allo scadere del termine trimestrale in materia di durata massima delle indagini (artt. 407 comma 3-bis e 412 comma 1) e lo specifico potere-dovere in capo al procuratore della Repubblica di controllare la fase di iscrizione nel “registro degli indagati”, sotto la vigilanza del procuratore generale (artt. 1 co. 2 e 6 co. 1, d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106).

---

(<sup>1</sup>) Le risoluzioni e la circolare possono essere consultate nella sezione a cura del C.S.M. <https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/atti-consiliari/circolari/settima-commissione> [febbraio 2020].

Il lavoro di ricerca, in definitiva, si è arricchito via via di questioni inedite che, nei limiti di quanto necessario alla stesura del presente elaborato, saranno messe in rapporto con le premesse iniziali.

### **Cosa unisce i criteri di specializzazione e di priorità.**

Quel che unisce i criteri di specializzazione e di priorità è l'attitudine selettiva delle condizioni di trattazione concreta dei procedimenti.

L'elaborato riserva particolare attenzione, per prima cosa, alla specializzazione. Da un punto di vista descrittivo, essa attiene alla costituzione presso la procura di gruppi di lavoro o dipartimenti specializzati compensativi del sapere specialistico del singolo magistrato e del gruppo di magistrati. Ciascun gruppo di lavoro corrisponde a un'unità omogenea di tutela di un determinato bene giuridico o interesse, ovvero di settori o categorie di procedimenti meritevoli di indirizzo uniforme: *cybercrime*, criminalità economica, colpa professionale, infortunistica del lavoro, "fasce deboli", criminalità organizzata sono soltanto alcuni esempi di come il possesso di conoscenze specialistiche favorisca la buona riuscita delle indagini. I "pool" – antenati dei gruppi di lavoro specializzati – si contano in quasi tutte le procure. Tipologia, qualità e quantità dei gruppi rispondono a stimoli che provengono dall'esterno (organico e territorio) e dall'interno (competenze specialistiche e risorse) della procura, per cui un certo grado di disomogeneità nei modelli organizzativi, per così dire, è fisiologico e inevitabile. Divergenze eccessive, però, rischiano di condurre a obiettivi non unitari e di compromettere i fini istituzionali (art. 73, R.D. 30 gennaio 1941, n. 12).

Ciò può accadere, inoltre, a causa delle resistenze che la specializzazione incontra fuori della funzione requirente, riguardo al tentativo di istituire analoghe sezioni specializzate negli uffici giudicanti. Mentre altrove, sul piano individuale, si avverte il pericolo di atrofie professionali del pubblico ministero, a scapito del carattere diffuso della relativa azione. Per queste ragioni, il legislatore ha imposto l'obbligo di rotazione periodica del magistrato fra i dipartimenti specializzati, benché, in alternativa, fosse possibile intervenire sui turni di distribuzione delle competenze specialistiche e di assegnazione degli affari, in linea con l'autonomia funzionale del singolo magistrato. Dall'esperienza specialistica, in ogni caso, si ricavano tecniche investigative e schemi di comportamento processuali da inserire in appositi protocolli d'indagine, o investigativi. Vale a dire tecniche e metodi investigativi che si caratterizzano per la fluidità dei contenuti, non tassativi e adattabili al caso concreto.

D'altro canto, la specializzazione degli uffici giudiziari è stata di recente avallata dal legislatore anche come pratica volta a migliorare la risposta giurisdizionale e a prevenire la dispersione delle

energie professionali. Nei tribunali distrettuali sono state istituite sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, col preciso intento di rendere più spedita la definizione dei procedimenti di protezione internazionale. Il livello tecnico della materia è passato di fatto in secondo piano rispetto alla necessità di ottimizzare l'efficienza degli uffici (2), ma nei primi mesi del 2019 si è scoperto che le cose sono andate in maniera diversa. Il numero e i tempi di trattazione degli affari di competenza delle nuove sezioni sono infatti aumentati invece che diminuire, come se la specializzazione, in realtà, avesse prodotto il risultato opposto.

Per un verso, si tratta dell'effetto "ottico" della specializzazione. Il magistrato specializzato guarda con maggiore profondità alle vicende e ai fatti posti sotto la sua attenzione: più è specializzato il punto di vista, maggiore è la possibilità di portare allo scoperto attività illecite. In tal senso, i procedimenti da avviare si moltiplicano e crescono di numero. Per altro verso, l'eventualità che la specializzazione potesse operare in senso contrario ai presupposti teorici di partenza era stata preconizzata dalla magistratura requirente minorile, quando fu avanzata l'idea del "Tribunale della famiglia e delle persone". Per come era stata concepita, la riforma della giustizia minorile avrebbe indebolito il ruolo del pubblico ministero, perché le procure per i minorenni sarebbero state inglobate all'interno degli uffici distrettuali come "gruppi specializzati in materia di persona, famiglia e minori" coordinati da un procuratore aggiunto, senza dir nulla a proposito del carattere esclusivo, o meno, delle relative funzioni (3).

Istituire sezioni o gruppi specialistici sul modello dei gruppi di lavoro che già si contano nei tribunali e nelle procure non garantisce autonomia funzionale ai magistrati che ne fanno parte, perché costoro si occupano regolarmente anche di materie che si discostano dall'area di riferimento. Per spiegare efficacia concreta, la specializzazione non può che coinvolgere reparti esclusivi di magistrati e polizia giudiziaria, altrimenti si attua soltanto una semi-specializzazione. Difatti, attualmente il solo modello specialistico che assicura esclusività è quello delle sezioni distrettuali antimafia. È fuorviante pensare che le sezioni e i gruppi possano operare in maniera adeguata sol realizzando un trasferimento alla buona di competenze specializzate in capo ai più generalisti uffici giudicanti e requirenti ordinari. In questo modo, a conti fatti, anche l'esperienza specializzata degli odierni gruppi di lavoro si disperde. La mancanza di esclusività delle funzioni determina che sulla scrivania del magistrato si

---

(2) Le sezioni specializzate per l'immigrazione sono state istituite dal "decreto Minniti" per razionalizzare e velocizzare i procedimenti per i richiedenti asilo, stabilendo il termine di quattro mesi necessario per arrivare alla decisione.

(3) Con una lettera del 9 maggio 2017 indirizzata al Presidente del Senato Grasso, il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Nils Muiznieks, spiega così il giudizio negativo formulato nei confronti della riforma della giustizia minorile.

riversano indistintamente questioni specialistiche e generiche, dando perciò origine ad accumuli eterogenei di affari; d'altronde, l'esperienza maturata grazie alle conoscenze settoriali viene riportata comunque a zero alla scadenza del termine massimo di permanenza nelle funzioni, a causa del *turn-over* imposto dall'obbligo di rotazione.

La ricerca verte, altresì, sui criteri di priorità. Secondo una diffusa opinione, già l'istituzione dei gruppi di lavoro per specifiche fenomenologie criminose dev'essere valutata alla stregua di priorità, perché rende palese l'impegno profuso nella distribuzione delle risorse investigative in certe questioni rispetto alla generalità degli illeciti penali. In quest'ordine di idee, il criterio di specializzazione opera come la prima delle priorità di trattazione degli affari, certifica la preferenza accordata ad alcuni beni in confronto alla pluralità di interessi in gioco. In altri termini, perseguire in maniera specializzata alcuni reati equivale a concedere un privilegio. Ne deriva che alcune questioni sono trattate meglio di altre, quando non è possibile garantire per tutte il medesimo livello di efficacia.

Le questioni specializzate divengono in qualche modo priorità di fatto nell'organizzazione del lavoro del magistrato, mentre gli affari ordinari sfilano in coda alla pila di fascicoli da trattare, o perché ritenuti meno impegnativi e stimolanti di altri, oppure perché, al contrario, richiedono *ex se* minori sforzi investigativi per essere definiti. Tanto è vero che i procedimenti ordinari vengono ripartiti fra i magistrati sulla base di parametri quantitativi generici, allo scopo preminente di riequilibrare il carico di lavoro *pro capite*. Così come la specializzazione tende a valorizzare la fase preliminare, le priorità si comportano come una "leva" che regola la pressione avvertita dall'ufficio, fissando una proporzione ideale tra i principi di efficienza, giusto processo e obbligatorietà.

L'art. 112 cost. auspica, in astratto, che per ogni *notitia criminis* (input) ci sia un risultato ponderato eppur tempestivo di azione-inazione processuale (output), ma, allo stato attuale delle cose, questa operazione è un avvenimento pressoché eccezionale. Pertanto, nella pratica, ha prevalso l'esigenza di elaborare "corsie preferenziali" nella trattazione delle notizie di reato. Le priorità sono volte a facilitare la trattazione di tutte (o quasi) le notizie di reato, mirano ad agevolare la celebrazione dei processi e ad allontanare il rischio di ricorrenti prescrizioni. Rovesciando la prospettiva, l'eventualità che i procedimenti "non-prioritari", o d'importanza attenuata, sfuggano alla garanzia di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, riduce il tutto a un evidente paradosso. La logica di fondo, dunque, è nel senso di individuare un responsabile che predetermini i criteri in base a regole chiare e uniformi, sottraendo la scelta al foro interiore esclusivo del singolo magistrato o ai mutevoli venti della pubblica opinione. Criteri arbitrari o del tutto contingenti insidiano il principio costituzionale.

Le priorità sono legittime se riferiscono situazioni obiettive, ragionevoli, trasparenti e verificabili, insistenti sul concetto – per citarne uno – di gravità del reato (salvo accordarsi sulla nozione di “gravità”). Poiché dare priorità significa riconoscere l’urgenza e, quindi, la precedenza di alcune questioni rispetto ad altre che appaiono meno incombenti, risulta se non altro possibile una discriminazione tra «reati di serie A» e «reati di serie B». La ricerca espone la necessità di precisare un ordine sequenziale che renda ragionevole la trattazione differita nel tempo dei procedimenti di minore urgenza e gravità, al fine di mettere al bando ogni meccanismo automatico di accantonamento che sia fondato su parametri meramente temporali, come i termini di prescrizione, o su valutazioni di stretta opportunità. Nella medesima prospettiva, si analizzano le “priorità delle priorità”, ossia fattispecie criminose che godono di doppia precedenza, sostanziale e processuale, come nei giudizi direttissimi “atipici”.

Se non altro, viene mostrato ciò che accade nelle procure, dove vengono decisi in maniera discrezionale modelli e tempi di trattazione di affari che esigono, o meno, priorità e specializzazione, al netto dei procedimenti per cui è lo stesso procuratore capo a stabilire le coordinate organizzative. Senza nutrire particolari sospetti sull’esercizio del potere decisionale, affiorano perplessità in ordine al metodo e ai principi di questo esercizio. Dietro potrebbe infatti celarsi una selezione politica degli affari. Molti ritengono che la discrezionalità sia un problema dell’ordinamento giudiziario, invece ha a che fare col sistema politico. Allora, quand’anche fosse possibile, sul piano pratico, eliminare la discrezionalità nell’azione del pubblico ministero, bisognerebbe cominciare col ridurre gli spazi operativi a discrezionalità non controllata. Il potere decisionale non è incardinato entro binari uniformi fuori della dimensione singola degli uffici, e, mancando criteri atti a orientarne l’esercizio, neanche è sottoposto a verifiche interne di ragionevolezza e proporzionalità.

Non si può escludere che l’assenza di siffatti parametri di controllo sia dovuta alla natura giuridica che gli operatori attribuiscono, in questi casi, alla discrezionalità. In occasione dello svolgimento delle interviste, è emerso che secondo la maggior parte di essi «si tratta evidentemente di una discrezionalità amministrativa», oppure che gli effetti della discrezionalità si producono comunque sul piano gestionale-organizzativo. Se fosse così, sarebbe in qualche misura sufficiente il controllo del Consiglio superiore della magistratura sul progetto organizzativo dell’ufficio, il documento nel quale il procuratore della Repubblica fissa i criteri programmatici dell’attività. Ma se il pubblico ministero fosse costretto da esigenze funzionali a prendere decisioni discrezionali che incidono sulla conduzione delle singole indagini, potremmo dire ancora la stessa cosa? La prospettiva è che le priorità investigative forniscano piuttosto una prova sul fatto che la discrezionalità serva da strumento di amministrazione individuale della notizia di reato (Nannucci, 1992, 183). Quando le

valutazioni di precedenza e urgenza vengono basate su elementi di tipo quantitativo, come il numero delle pendenze o la prevedibile capacità di smaltimento degli affari da parte degli uffici giudicanti, si attribuisce alle priorità un'inconsueta funzione deflattiva, che si concretizza nella selezione dei procedimenti da mandare avanti o da tenere provvisoriamente indietro.

L'esame condotto sui criteri fissati in alcune procure ha permesso di ricavare un doppio livello di precedenza: un primo livello è rappresentato dai criteri di priorità "legali" (cfr. art. 132-bis disp. att.), mentre un secondo livello si identifica con le priorità "ultralegali" (che si affermano nella pratica, fuori della citata norma). Sebbene si riconosca quale presupposto metodologico indefettibile di ogni scelta organizzativa l'indagine statistica, nella pratica l'elaborazione dei criteri si fonda quasi esclusivamente sull'analisi numerica, sul rapporto sopravvenienze-definizioni, a scapito di elementi sostanziali come la gravità e la concreta offensività del reato, le condizioni soggettive degli indagati, l'interesse della persona offesa e via dicendo. Inoltre, siccome i procedimenti cui il legislatore accorda priorità di trattazione sono in continuo aumento, le procure, per soddisfare il comando normativo e mantenere livelli elevati di efficienza, costituiscono gruppi di lavoro sulle stesse identiche tipologie di affari, i quali, in buona sostanza, beneficiano congiuntamente di trattazione specializzata e prioritaria. Per esempio, i dirigenti degli uffici devono adottare tutte le misure organizzative necessarie per garantire priorità assoluta ai procedimenti di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali (cfr. art. 34-ter, comma secondo, codice antimafia) e, allo stesso modo, prioritari e specialistici sono i procedimenti concernenti violenze e maltrattamenti contro le donne (cd. "Codice rosso" e legge sul "femminicidio"). I fatti che godono di privilegi nella trattazione – insieme specialistica e prioritaria – sono correntemente definiti nella prassi requirente "reati prioritari", con un'espressione che sintetizza ciò che dev'essere loro riservato sul piano processuale.

### **Compiti della dottrina processuale penale e obiettivi della ricerca**

Nella parte conclusiva dell'elaborato, perciò, l'attenzione viene concentrata sulle attuali tendenze normative e sui compiti della dottrina processuale penale.

A proposito del criterio di specializzazione, il legislatore si mostra incline ad accentrare le competenze investigative in capo agli uffici distrettuali. In tal modo, vanno profilandosi uffici specializzati con autonome competenze investigative e uffici "di periferia" con competenze investigative comuni. Riguardo alle regole di priorità, alcune procure elaborano, all'opposto, criteri di non-priorità, ossia criteri negativi di priorità i quali, per ovviare al fenomeno dei "reati prioritari", indicano fattispecie criminose da non trattare fino a che non sia concluso l'esame di altre. Senza



canoni conformativi, si verifica un'inversione del rapporto regola-eccezione: tutto è prioritario, ma a vuoto, perché per favorire in concreto la trattazione dei reati prioritari occorre, infatti, indicare quali sono i procedimenti da accantonare. Il lavoro si occupa anche di trattare in ordine sparso le questioni inerenti alle responsabilità di chi compie simili scelte e all'esistenza di rimedi di cui le altre parti processuali possano disporre per segnalare il mancato rispetto della priorità o la necessità di non osservarla nel caso concreto.

Questa opzione si giustifica, in parte, con la necessità di non creare divisioni in ordine al concetto di responsabilità applicato ad ambedue i temi di ricerca, nonché per l'opportunità di riservare riflessioni tanto importanti a successivi e più mirati sviluppi interpretativi da parte della scienza processuale. È certo, però, che a fronte di un simile scenario bisogna cominciare a ragionare con altrettanta serietà intorno a metodi e principi che possano sorreggere orientare l'esercizio selettivo dell'azione penale, per la ragione che nella pratica così è, o, per lo meno, così già appare.

# CAPITOLO I

## Le coordinate organizzative dell'esercizio dell'azione penale

### 1.1 Per una giustizia di qualità. La cultura dell'organizzazione requirente nel quadro dei valori costituzionali, delle fonti ordinamentali e in prospettiva sovranazionale

A oltre dieci anni dalla delega conferita al Governo con legge di riforma dell'ordinamento giudiziario 25 luglio 2005, n. 150, continua, sul piano organizzativo, l'assestamento degli uffici del pubblico ministero, anche per la necessità di mantenere fede agli impegni assunti in ambito internazionale.

La riorganizzazione degli uffici requirenti realizza una tappa importante del progetto generale di fondazione di un nuovo assetto della burocrazia giudiziaria del Paese, per mezzo del quale garantire alle parti del processo penale il diritto a una tutela giudiziaria effettiva, in attuazione, per un verso, dell'articolo 19 del Trattato sull'Unione Europea (Tue), dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (Carta di Nizza) e degli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu), e, per altro, in forza dei principi affermati dalla giurisprudenza delle Corti di Lussemburgo e di Strasburgo.

Da questa prospettiva, è essenziale che il pubblico ministero, nell'espletamento delle proprie funzioni, si adoperi per assicurare il buon andamento dell'ufficio e la ragionevole durata del processo. Detto altrimenti, l'esercizio obbligatorio dell'azione penale interagisce, in contemporanea, sia col principio di buon andamento, per quanto concerne gli aspetti strutturali dell'ufficio requirente, che con il giusto processo e la ragionevole durata (4), sul piano funzionale dell'attività, e contribuisce, per ciò, all'indipendenza dell'organo sia esterna, nei confronti degli altri poteri dello Stato, sia interna, rispetto allo stesso ufficio requirente (5).

---

(4) La relazione fra l'obbligatorietà e il principio del giusto processo è colta da G. UBERTIS, *Sistema di procedura penale. Principi generali*, Torino, Utet, 2013, 138, per il quale il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale è collegato all'imparzialità della giurisdizione, «nella misura in cui è funzionale alla garanzia dell'eguaglianza di tutti davanti alla legge»; nonché, M. SCAPARONE, *L'ordinamento giudiziario*, Torino, Giappichelli, 2012, 45.

(5) L'esistenza del legame fra obbligatorietà dell'azione penale, indipendenza del p.m. e vicende organizzative è largamente sostenuto in dottrina. A proposito, cfr. P. AURIEMMA, *Il pubblico ministero. Indipendenza esterna ed interna*, in *La giustizia penale*, 2014, n. 3, 182; M. CHIAVARIO, *L'azione penale tra diritto e politica*, Padova, Cedam, 1995, 39 ss.; la sussistenza di questo legame è «fuori discussione», quantomeno sul piano della logica istituzionale, secondo G. NEPPI MODONA, *Art. 112 e 107, 4° comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Tomo IV, Bologna, Zanichelli, 1987, 40; G. CONSO, *Introduzione alla riforma*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Bologna, Zanichelli, 1979, XVI.; V. ZAGREBELSKY, *L'obbligatorietà dell'azione penale: riflessi sulle garanzie, sull'organizzazione degli uffici*, in V. CAVALLARI - A. DE MATTIA - P.

### 1.1.1 I valori da salvaguardare, dove intervenire e perché.

In materia di organizzazione del pubblico ministero, i principi poc'anzi accennati sono legati fra loro da rapporti di causa-effetto a proporzionalità inversa, per i quali, in concreto, si è soliti esprimersi in termini di efficacia ed efficienza del processo penale (6).

In quanto servizio pubblico amministrato in nome del popolo (art. 101 cost.), la giustizia penale si valuta anche in termini di efficacia ed efficienza: l'efficacia concerne la sfera quantitativa della giustizia, ovvero la capacità di “produrre giustizia” tramite accertamento in via definitiva di fatti e responsabilità; mentre l'efficienza attiene a una misura di qualità della giustizia che è fatta anche di diritti e garanzie (7). Certamente un processo inefficace e inefficiente sarebbe oltremodo disdicevole, ma non basta assicurarne, in alternativa, o l'efficacia o l'efficienza. Cosicché, per ipotesi, processi efficaci ma non efficienti sono ottenuti a discapito di altri valori che riguardano soggetti coinvolti a vario titolo nella vicenda penale, viceversa processi efficienti ma non efficaci non assolvono la funzione di prevenzione e repressione dei fenomeni criminosi. Altrettanto valga con riferimento alle prime battute dell'inchiesta giudiziaria, trattandosi di una fase che per definizione è esposta a fattori di approssimazione.

Quando si discute attorno al processo penale, infatti, si avverte la sensazione che si debbano prevenire lungaggini procedurali non sempre giustificate, come se ciò fosse l'esito di variabili interne al sistema requirente che non possono essere risolte dall'esterno. Per conseguenza, le responsabilità vengono imputate a coloro che operano nei palazzi di giustizia.

Negli ultimi dieci anni, il legislatore è intervenuto sul tema dell'organizzazione giudiziaria per affinare i meccanismi di funzionamento interni agli uffici, condividendo con l'organo di autogoverno

---

GUALTIEROTTI - E. PROTETTI, et al., *La riforma del pubblico ministero*, Atti del convegno di studi (Mantova, 5-6 maggio 1973), Milano, Giuffrè, 1974, 191.

(6) A. GUSTAPANE, *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, Bononia University Press, Bologna, 2018, 1 ss; in generale, sul concetto giuridico di efficienza, si veda D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, Milano, Wolters Kluwer, [Padova, Cedam], 2018, 1 ss. In relazione ai principi del processo penale, si veda C. CESARI, *Efficienza della giustizia penale e strategie di depenalizzazione processuale*, in R. KOSTORIS (a cura di), *La ragionevole durata del processo: garanzie ed efficienza della giustizia penale*, Torino, Giappichelli, 2005, 95; L. KALB, *La ricostruzione orale del fatto tra efficienza ed efficacia del processo penale*, Torino, Giappichelli, 2005, 1 ss.

(7) In questi termini, si veda il resoconto dell'audizione informale presso la Camera dei deputati di G. L. GATTA, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1189 del Governo “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”, a commissioni riunite Giustizia e Affari costituzionali, 12 novembre 2018, in formato audio-video (6:54:18) <https://webtv.camera.it/evento/13242> [ultima consultazione in febbraio 2020] e in formato memoria [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/000/461/Pr\\_of\\_Gatta.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/461/Pr_of_Gatta.pdf) [febbraio 2020], 2.

della magistratura l'esigenza di agire a livello strutturale, dove i singoli uffici pagano il maggior debito di giustizia, in termini di servizio ai cittadini.

Il perfezionamento delle strutture organizzative, allora, prima di ogni altra cosa, è un corollario del principio di buon andamento dei pubblici uffici (art. 97 cost) e conferisce credibilità al sistema giudiziario. Poiché il buon andamento è inserito in una sezione della Costituzione dedicata alla pubblica amministrazione, il riferimento che si fa al principio nell'ambito dell'ordinamento giudiziario potrebbe sembrare inconferente. Senonché, nella stessa giurisprudenza della Consulta non mancano decisioni in cui detto principio assurge a *ratio decidendi* per le questioni di legittimità costituzionale inerenti, invero, all'organizzazione giudiziaria (8); dal che deriva, in particolare, che il buon andamento riguardi i soli aspetti organizzativi degli uffici preposti all'attività giudiziaria, mentre fuori del menzionato principio resta l'esercizio della funzione (9).

In secondo luogo, agire sulle strutture deputate a esercitare l'azione penale (art. 112 cost.) significa estendere gli effetti positivi a tutto il circuito giudiziario. Da tempo si riconosce l'esistenza di un *sein* della procedura penale che non corrisponde, infatti, al *sollen* della stessa in materia di organizzazione (10). Questo succede anche se fra la posizione processuale del pubblico ministero e gli aspetti organizzativi del relativo ufficio sussistono reciproche connessioni, le quali, benché non siano riconducibili a rapporti di dipendenza funzionale, condizionano le prestazioni di entrambe le attività (11).

In quest'ordine di idee, l'obbligatorietà presidia l'uguaglianza nelle condizioni di accesso a un sistema efficace ed efficiente, presentandosi come l'avamposto del giusto processo (art. 111 cost.). Per cui si ricavano soluzioni concrete da interventi mirati sulle coordinate organizzative dell'esercizio dell'azione penale, come in materia di specializzazione e di priorità, giacché esse contribuiscono a

---

(8) Il principio di buon andamento può riguardare l'"organizzazione giudiziaria" in senso stretto, da intendersi come apprestamento di mezzi e strumenti atti a garantire l'effettività della funzione giurisdizionale, oppure può riguardare l'ordinamento degli uffici giudiziari e il relativo funzionamento sotto l'aspetto amministrativo. Per una ricostruzione approfondita del tema all'interno delle pronunce della Corte costituzionale, cfr. lo studio a cura di L. IANNUCILLI - A. DE TURA, *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, gennaio 2009, presso [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/STU\\_212.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_212.pdf) [febbraio 2020], parte VIII.

(9) Nello stesso senso, M. OLIVETTI, *La nuova organizzazione della giustizia in Italia: un esempio di legislazione postcostituzionale?*, in M. ABBRUZZESE, T. COLETTA, E. DI DEDDA, G. MATTENCINI, M. OLIVETTI, *Guida alla riforma dell'ordinamento giudiziario*, Milano, Giuffrè, 2007, 36.

(10) Con riferimento alle attività investigative, tra cui le richieste cautelari, cfr. AA. VV. Atti del convegno *Le attività investigative del pubblico ministero in Italia e nei paesi dell'Unione europea* (Urbino-San Marino, 14-16 settembre 1995), in *Arch. n. proc. pen.*, 1995, 249.

(11) In termini di «correlazione necessaria» fra organizzazione delle procure ed esercizio dell'azione penale si esprime A. PRESUTTI, *Organizzazione delle procure ed esercizio dell'azione penale*, in G. FERRI e A. TEDOLDI (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a dieci anni dalla legge n. 150 del 2005*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, 179.

latere a una giustizia di qualità e di quantità nella cornice dei valori fondamentali dell'ordinamento (12).

### **1.1.2 La cultura organizzativa come mezzo per evitare le derive burocratiche delle procedure criminali**

Il recupero di credibilità nel sistema della giustizia penale si attua a partire dallo studio delle prassi utilizzate con regolarità nell'attività giudiziaria, onde selezionare e diffondere esempi virtuosi. È un dato di fatto che il cittadino confidi in un servizio di tutela dei suoi diritti se chi lo presta è in grado di assicurare azioni efficaci, trasparenti e, soprattutto, che siano esercitate in tempi ragionevoli. L'amministrazione della giustizia in Italia non è affatto percepita così. Già in un intervento di qualche anno fa – che qui si richiama per l'effetto suggestivo – il ministro della giustizia riferì al Senato della Repubblica che la giustizia fosse ormai divenuta «il simbolo di un calvario da tenere il più lontano possibile dalla propria vita» (13). D'altro canto, questa grave crisi di efficienza e di funzionalità non è imputabile ai cittadini (14). Se il punto di partenza è che la giustizia venga esercitata per garantire che tutti siano uguali di fronte alla legge, deve concludersi che efficacia ed efficienza a carattere intermittente facciano apparire ingiusto il processo, che in questi termini incrementa, di fatto, le disuguaglianze.

Almeno una delle ragioni che hanno contribuito a determinare questo rovesciamento di prospettiva, dalla giustizia come equità (15) alla giustizia come “tribolazione”, va ricercata, invero, nella trascuratezza per lo studio di politiche organizzative capaci di ottimizzare i risultati ottenibili in concreto con le risorse disponibili. La percezione negativa è frutto di una sorta di monadismo organizzativo (16) degli apparati giudiziari, dove i processi di lavoro sono per lo più individuali e le

---

(12) N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Padova, Cedam, 1996, *passim*.

(13) Comunicazioni del Ministro della giustizia Andrea Orlando al Senato sull'amministrazione della giustizia, 19 gennaio 2015, <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0365&tipo=stenografico>, [febbraio 2020]. Tuttora, sempre sul versante della politica, la situazione si presenta alla stessa maniera, secondo l'attuale Guardasigilli Alfonso Bonafede: in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, nell'intervento tenuto il 26 gennaio 2019, presso la Corte d'appello di Firenze, conferma che vi è una «percentuale di italiani che rinunciano a far valere diritti e garanzie, perché ritengono il sistema troppo costoso, complesso e incapace di assicurare una risposta certa e in tempi ragionevoli». L'intervento del ministro Bonafede è incentrato sul recupero della credibilità; è disponibile presso [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_15\\_3.page](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_15_3.page) [febbraio 2020].

(14) Le proposte dell'Associazione nazionale magistrati, in *La giustizia del futuro*, presso <http://www.associazionemagistrati.it/la-giustizia-del-futuro> [febbraio 2020], hanno l'obiettivo di restituire dignità ed efficacia alla giustizia, intervenendo, anzitutto, sull'organizzazione del processo penale e delle rispettive strutture.

(15) Paradigmatico, in tal senso, J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, cura e revisione di S. MAFFETTONE, traduzione di U. SANTINI, Milano, Feltrinelli, 2017, *passim*.

(16) Cfr. V. PACILEO, *Pubblico ministero: ruolo e funzioni nel processo penale e civile*, Torino, Utet, 2011, 306.

valutazioni di professionalità ineriscono al singolo giudice e pubblico ministero (17). È un piano che si colloca al centro e in posizione avanzata rispetto alla dimensione collettiva in cui tutti e due gli organi sono inseriti. Tanto è ancor più evidente nei confronti di chi deve condurre le indagini preliminari ed esercitare l'azione penale, dal momento che l'apertura dell'inchiesta implica l'attribuzione di poteri fortemente incisivi, che richiedono, da una parte, equilibrio di gestione in termini di prontezza e di prudenza, e, d'altra parte, sviluppi coerenti con le finalità da conseguire a livello superindividuale.

Il fenomeno organizzativo, infatti, può essere descritto come una forma di azione collettiva coordinata e differenziata (18), che persegue determinati risultati operando con metodi di integrazione delle conoscenze (19). In questo senso, la distribuzione delle risorse è determinante. Per evitarne il malgoverno, il “Libro verde sulla spesa pubblica”, del settembre 2007 (20), fornisce preziose indicazioni nel settore dell'amministrazione della giustizia, incoraggiando economie di specializzazione che consentano, a parità di ore lavorative, di produrre di più con una data quantità di risorse. Nel Libro verde, tuttavia, l'analisi della situazione economica della giustizia è limitata alla magistratura giudicante.

Per quanto concerne l'ufficio del pubblico ministero, invece, è la legge delega 25 luglio 2005, n. 150, a direzionare la funzione requirente nel verso della specializzazione dell'attività, raccomandando la creazione di gruppi di lavoro per aree omogenee di materie criminose per

---

(17) La valutazione di professionalità è operata anche sulla base della capacità organizzativa del magistrato, ossia l'attitudine a organizzare il proprio lavoro. Si tratta di un criterio vago, intorno al quale si sono concentrati gli sforzi definitori del C.S.M.; a tal proposito, cfr. circolare 8 ottobre 2007, n. 20691, “Nuovi criteri per la valutazione di professionalità dei magistrati [...]” e succ. mod., aggiorn. al 21 febbraio 2018. La circolare e la schede utilizzate per valutare la professionalità dei magistrati sono disponibili presso <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/circolare-in-materia-di-nuovi-criteri-per-la-valutazione-di-professionalita-dei-magistrati-a-seguito-della-legge-30-luglio-2007-n-111-recante-modific> [febbraio 2020]. Per un efficace riepilogo sul sistema di valutazione della capacità organizzativa, cfr. D. CAPPUCIO, *La conferma del dirigente: dall'analisi dei dati alla ricerca di una credibile prospettiva*, in *Quest. giust.*, 2017, n. 4, 71; G. MASTROPASQUA, *Capacità organizzativa del magistrato: valorizzazione e valutazione*, in <http://www.unicost.eu/capacit%C3%A0-organizzativa-del-magistrato-valorizzazione-e-valutazione.aspx> [febbraio 2020]. Per farsi un'idea della professionalità dei magistrati in Italia, dal 2008 al 2016, si vedano le tavole statistiche del C.S.M., in <https://www.csm.it/documents/21768/137951/Valutazioni/06706f39-ce6a-432c-bea2-45726330b9a4> [febbraio 2020]. In generale, sul sistema di valutazione delle professionalità dei magistrati, ad esempio, G. GRASSO, *Le valutazioni di professionalità*, Relazione al XXXI Congresso dell'Associazione nazionale magistrati, 21 ottobre 2017, in <https://www.associazionemagistrati.it/doc/2829/relazione-di-gianluca-grasso-magistrato-di-tribunale-destinato-alla-corte-suprema-di-cassazione.htm> [febbraio 2020]; A. IACOBONI, *Le valutazioni di professionalità*, in *Foro it.*, 2016, V, 202; D. CAVALLINI, *Le valutazioni di professionalità dei magistrati: prime riflessioni tratte da una ricerca empirica sui verbali del Csm*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, n. 4, 1123.

(18) V. PACILEO, *Pubblico ministero*, cit., 307.

(19) La differenziazione dei ruoli è un criterio importante che attiene alla configurazione di base delle strutture organizzative: all'iniziale divisione dei compiti seguono progressivamente specializzazione e specificazione delle funzioni e dei doveri per ciascun componente, si da ottenere meccaniche di lavoro distribuite secondo un organigramma preciso e intellegibile.

(20) Il Libro è stato pubblicato a seguito della legge finanziaria del luglio 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296), dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in pieno clima di *cd. spending review*. È consultabile presso [http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfp/documenti/Libro\\_verde\\_spesa\\_pubblica.pdf](http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfp/documenti/Libro_verde_spesa_pubblica.pdf) [febbraio 2020].

ottimizzare la resa investigativa e ridurre al minimo lo spreco delle risorse; anche a tal fine, la legge rinvia a successivi decreti attuativi la riorganizzazione integrale delle procure. In questo contesto, la tutela della coesione interna all'ufficio è affidata giocoforza al procuratore della Repubblica, che può ripartire equamente i carichi di lavoro adoperando schemi che mettano in risalto le competenze specialistiche dei magistrati. L'approccio integrato con la scienza dell'organizzazione dispiega, quindi, effetti positivi.

Per garantire lo sviluppo unitario dell'azione requirente, il procuratore può avvalersi di tecniche di vario genere: può optare per un'accentuazione della scala gerarchica riducendo al minimo i margini discrezionali dei magistrati, oppure può allestire strumenti di regolamentazione che scandiscano le procedure interne cui i magistrati si dovranno attenere per esercitare i loro poteri. Quest'ultima opzione valorizza, più della prima, le competenze specifiche dei singoli, evitando rigide verticalizzazioni. Il procuratore potrebbe agire sul piano della circolazione delle informazioni, concepire, anche tramite le tecnologie moderne, strategie e programmi d'azione comuni, nonché, infine, specificare le linee di "politica criminale" fissate a livello nazionale. Tuttavia, nonostante il principio egualitario che si ricava dall'art. 107 cost. rifiuti logiche gerarchiche ordinate per gradi e qualifiche, in tema di organizzazione delle procure, in realtà, un residuo gerarchico – si chiarirà nel prosieguo (v. *infra* par. 1.3) – è praticamente ineliminabile.

In questa fase lo sguardo dev'essere rivolto soprattutto all'organizzazione intesa come cooperazione, ossia al momento in cui si realizza il passaggio dal carattere oggettivo al carattere soggettivo del fenomeno organizzativo. Cooperare vuol dire attuare scambi rapidi e frequenti delle informazioni all'interno dell'ufficio; significa realizzare canali di interoperabilità delle conoscenze. Così intesa, la cooperazione diventa una forma di conoscenza collettiva spesso decisiva nel campo investigativo, è fatta di schemi e di valori che sono condivisi e applicati da coloro che appartengono all'organizzazione-procura. Si colloca, perciò, alla base della cultura dell'organizzazione giudiziaria, come strumento di responsabilità e formazione (21).

Prima d'ora la cultura dell'organizzazione non è stata oggetto di autonoma considerazione scientifica. I primi passi in tal senso sono stati mossi all'epoca della stagione delle riforme ordinamentali del 2006 - 2007. A proposito della gestione degli uffici requirenti, infatti, parte della letteratura che ha indagato sugli aspetti organizzativi della giustizia italiana ha portato allo scoperto

---

(21) F. CANANZI, *Tavola rotonda*, in A. CIRIELLO (a cura di), *Organizzando la giustizia: Atti del convegno* (Capri, ottobre 2016), Vicalvi, Key editore, 2017, 27; B. DEIDDA, *Bilancio e prospettive della formazione dei dirigenti*, in *Questione giustizia*, 2016, n. 1, 63; G. BONAZZI, *Storia del pensiero organizzativo*, Milano, F. Angeli, 2008, 410; G. MELILLO, *L'organizzazione della Procura della Repubblica*, in D. CARCANO (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Organizzazione e profili processuali*, Milano, Giuffrè, 2009, 249.

le fratture che si sono prodotte all'interno della magistratura al tempo della riforma degli uffici del pubblico ministero (22). Intorno alla riforma aleggiavano il sospetto e la diffidenza (23), per ciò l'organo di autogoverno della magistratura decise di investire molto proprio sul tema della direzione degli uffici.

In quest'ottica, il livello delle capacità gestionali e "manageriali" posseduto dai magistrati è diventato ben presto un requisito idoneo a influire sull'attribuzione delle funzioni direttive e semidirettive. Come tale, è criterio che va accertato in maniera specifica al momento dell'assegnazione dell'incarico. Dunque, in materia di assegnazione di funzioni *lato sensu* direttive, sono necessarie ma non più sufficienti l'esperienza professionale e la conoscenza del diritto, perché una certa dose di intuito dirigenziale è ben sì decisiva. Ma erano evidenti i *deficit* culturali della magistratura (24), e, per contro, si attendeva ormai da tempo una "svolta culturale" (25).

Con delibera del 27 luglio 2010, in materia di buone prassi (26), il Consiglio superiore aveva precisato che il successo di questa rivoluzione culturale derivasse dall'opportunità di non limitarsi a considerare gli aspetti giuridici della funzione requirente, in senso sostanziale o processuale, ma di integrarli con gli schemi di organizzazione del lavoro propri della scienza gestionale. La ragione è intuibile. Per ridurre la distanza che separa la giustizia dai cittadini e far sì che essi riacquistino la credibilità perduta nel sistema giudiziario, la magistratura può adottare unicamente misure di tipo organizzativo, non possiede poteri normativi in senso generale ed astratto e non può disporre del complesso di risorse, beni e servizi che sono stabiliti a livello ministeriale. Per questo va abbandonata

---

(22) In argomento, M. G. CIVININI - A. PROTO PISANI - G. SALMÈ - G. SCARSELLI, *La riforma dell'ordinamento giudiziario tra il ministro Castelli e il ministro Mastella*, in *Foro it.*, 2007, V, 12-16, secondo cui erano percorribili due strade, o introdurre ex novo una disciplina che potesse subentrare alla riforma Castelli, oppure riformare quest'ultima, "salvando quel che si poteva salvare". La scelta del nuovo governo fu in quest'ultima direzione. Invece, occorre un ripensamento *ab imis*, per A. PIZZORUSSO, *La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario: considerazioni generali*, in *Foro it.*, 2006, V, 6; C. GUARNIERI, *La riforma impossibile*, in *Legislazione penale*, 2006, n. 4, 676; diffusamente, per vari aspetti, L. PEPINO - G. SANTALUCIA - C. CASTELLI - P. MOROSINI, et al., *La controriforma dell'ordinamento giudiziario alla prova dei decreti delegati*, in *Questione giustizia*, 2006, n. 1, 53.

(23) S. SCUTO, *L'organizzazione della procura della Repubblica tra capo, sostituti e cittadini*, in *Giustizia insieme*, 2013, n. 1., 100.

(24) C. CASTELLI, *La dirigenza degli uffici giudiziari: una riforma da completare a livello culturale e normativo*, in *Questione giustizia*, 2013, n. 2-3, 22.

(25) V. E. MACCORÀ, *La dirigenza degli uffici giudiziari nella esperienza del Consiglio Superiore della Magistratura negli anni 2006/2010*, in *Questione giustizia*, 2013, n. 2-3, 270.

(26) L'impegno del C.S.M. nelle operazioni di catalogazione e diffusione delle buone prassi risulta da una serie di delibere la cui premessa è, giustappunto, la necessità di una svolta a livello culturale. La delibera C.S.M. del 27 luglio 2010, "Definizione, Rilevazione, Classificazione, Valutazione e Diffusione - Note metodologiche" è stata specificata e accompagnata dalle delibere 16 marzo 2011, "Istituzione della Banca Dati Nazionale delle Buone Prassi", e 17 giugno 2015, "Aggiornamento delle Buone Prassi presso gli Uffici giudiziari", i cui esempi positivi sono stati descritti con la delibera del 7 luglio 2016, "Dalle buone prassi ai "modelli": una prima manualistica ricognitiva delle pratiche di organizzazione più diffuse negli uffici giudiziari italiani". Ad oggi, gli ultimi approdi del progetto buone prassi sono rappresentati dalle delibere del 9 maggio e 18 giugno 2018. Tutte le delibere sono disponibili presso [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020].



la concezione autoreferenziale della funzione giudiziaria, per aprire al confronto diretto con quanti operino all'esterno e all'interno dell'ufficio. Di riflesso, conoscere la realtà dei sistemi organizzativi adottati dagli altri uffici è necessario, specialmente rispetto a quelli che appartengono allo stesso distretto, perché l'interoperabilità dei modelli, sia tra uffici di procura che tra questi e gli uffici del tribunale, assicura l'unità del sistema giudiziario.

Sul piano processuale, l'economia di specializzazione si traduce in una buona organizzazione che rileva ben al di là delle ragioni di convenienza inerenti al servizio offerto, andando a collocarsi nel perimetro del giusto processo, della ragionevole durata del procedimento e del principio di non discriminazione nell'esercizio dell'azione penale. Non è un invito a guardare agli uffici giudiziari con l'ottica dell'offerta e della domanda di giustizia, anzi, se fosse così, sarebbe rovesciato il rapporto esistente tra le finalità di tutela dei diritti fondamentali e i mezzi di produzione del diritto, in adesione a una logica apertamente mercatoria che è in ogni caso estranea al processo (27). Un simile cambio di direzione non avrebbe infatti alcun posto all'interno della scala valoriale dell'ordinamento (28), apparendo, piuttosto, come il tentativo di attuare politiche aziendalistiche di amministrazione della giustizia.

A conferma dell'assunto, per esempio, basti considerare quanto è accaduto, in sede applicativa, a seguito dell'entrata in vigore della L. 24 marzo 2001, n. 89 (cd. Legge Pinto), in relazione ai ricorsi per irragionevole durata dei processi. Siccome la dilatazione dei termini di conclusione del procedimento penale è già un fatto che può dipendere anche solo in minima parte dalla complessità del corredo normativo, a causa delle concrete modalità di svolgimento delle procedure si producono ritardi nient'affatto giustificati rispetto ai tempi di risposta giudiziaria. Modalità di attuazione del dato normativo eccessivamente "burocratiche" comportano disfunzioni sul versante della tutela giurisdizionale e sul versante delle scelte processuali a disposizione delle parti (29).

Se si concepiscono interventi mirati sulle procedure organizzative, aumentano, allora, le probabilità di eliminare i tempi d'attesa senza che vengano trascurate le regole processuali da

---

(27) L. DI CARLO, *Diritti fondamentali tra teoria del discorso e prospettive istituzionalistiche*, Milano, Giuffrè, 2009, 155.

(28) Sul sistema dei valori all'interno e all'esterno del processo penale, per vari aspetti si veda l'analisi ancora attuale di R. I. ADORNO - M. COLAMUSSI - G. DI CHIARA - E. DI PALMA, et al., *Il processo come garanzia: tra crisi e valori del sistema*; in V. PERCHINUNNO (a cura di), *Percorsi di procedura penale*, Milano, Giuffrè, 2000, II, 1.

(29) Le garanzie processuali, tradizionalmente considerate come fattispecie rigide, subiscono in questa maniera un'erosione abbastanza singolare: vengono sacrificate per far spazio a garanzie di più pratica spendibilità, come la rapidità di giudizio e l'accorciamento dei tempi delle indagini, senonché per attuarle si crea più scompiglio che altro. Il processo penale è un insieme ordinato di garanzie. Sulla rigidità delle garanzie come fondamento della legalità processuale, cfr. M. NOBILI, *Scenari e trasformazioni del processo penale*, Padova, Cedam, 1998, 182; fra la dottrina, più di recente, cfr. D. NEGRI, *Delle procedure criminali: parte di legislazione così principale e così trascurata*, in *Cass. pen.*, 2014, n. 11, 3956 ss; e con riferimento agli impegni assunti in ambito internazionale, M. DANIELE, *La triangolazione delle garanzie processuali fra diritto dell'Unione europea, Cedu e sistemi nazionali*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2016, n. 4, 48.

applicare al caso concreto. In quest'ordine di idee, la tendenza a interpretare le fonti in senso efficientistico (30), inoltre, può essere arginata a partire dalla diffusione di prassi la cui applicazione risulti effettivamente certa e lineare. Nel caso che i meccanismi applicativi delle regole processuali apparissero farraginosi, nella pratica verrebbero altrimenti a crearsi sistemi che operano in parallelo seguendo procedure più snelle rispetto a quelle stabilite dalla legge, ma con la conseguenza di dare l'avvio a una distorsione del valore cogente delle regole stesse.

Il processo penale è un fenomeno unitario, malgrado la sua intrinseca complessità; non vale, per così dire, la regola machiavellica di giustificazione dei mezzi. Non foss'altro perché la materia penale, sostanziale e processuale, è rivolta a neutralizzare i fenomeni criminosi soprattutto tramite limitazioni della libertà personale. Ben si comprende la ragione per cui alla base di una giustizia credibile, efficiente ed efficace si collochino per prime le considerazioni di metodo, che di merito.

L'obiettivo consiste nell'eliminare gli effetti dilatori connessi alla burocrazia accusatoria (31), a partire da sistemi di indagine più "snelli" nella forma, rapidi nello svolgimento ed efficaci nell'operazione di selezione e raccolta degli elementi probatori. La cultura dell'organizzazione, dunque, gioca un ruolo da protagonista nella cernita di meccanismi di tal sorta, ma simboleggia anche una delle maggiori conquiste della magistratura contemporanea, soprattutto nei confronti del potere politico.

### 1.1.3 Assetto ordinamentale del pubblico ministero: evoluzione e tratti caratteristici

Chiarita la necessità di operare all'insegna di una svolta culturale della magistratura, giova premettere brevi cenni in ordine agli sviluppi essenziali dell'assetto ordinamentale degli uffici requirenti, perché si verta in un settore costituzionale alquanto imperfetto (32).

---

(30) Detta tendenza è strettamente collegata alla tenuta del principio di legalità processuale, la cui congenita debolezza risulta amplificata, in effetti, da prassi applicative che trascurano la cogenza delle regole codicistiche. Al riguardo, si vedano le riflessioni di D. NEGRI, *Splendori e miserie della legalità processuale. Genealogie culturali, "èthos" delle fonti, dialettica tra le corti*, Relazione al convegno *Legalità penale e legalità processuale: dissociazioni tra modelli e realtà* (Roma, 29 maggio 2017), in *Archivio penale*, 2017, n. 2, 421.

(31) R. ORLANDI, *La riforma del processo penale fra correzioni strutturali e tutela "progressiva" dei diritti fondamentali*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2014, n. 3, 1134.

(32) La materia si colloca nella parte II del Titolo IV della Costituzione, che, in diverse occasioni, fa riferimento all'ordinamento giudiziario, ma non sempre in maniera precisa, coerente ed esaltante. È opinione comune e consolidata che in questo settore il testo costituzionale sia ambiguo e bisognoso di correzione. In questo senso, già M. CAPRUSO, *I giudici della Repubblica: giudici soggetti alla legge o giudici di fronte alla legge?*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, 101 ss.; A. PIZZORUSSO, *Introduzione*, in AA.VV., in A. PIZZORUSSO (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, Il Mulino, 1974, 24 ss.; per altri si tratta di formule non esaltanti, cfr. G. NEPPI MODONA, *sub. art. 112 e 107 comma 4, La magistratura*, IV, Art. 111-113, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1987, 40 e 69,70; così S. BARTOLE, *Corte costituzionale e magistratura*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La*

Com'è noto, anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, l'ordinamento del potere giudiziario era stato dapprima modellato sul calco dell'ideologia napoleonica e, passando per le riforme Orlando del 1907 e 1908, di quella del periodo fascista (33). Se si guarda in prospettiva cronologica, ci si avvede della circostanza che i mutamenti dell'assetto ordinamentale siano stati da sempre l'esito di un braccio di ferro tra la magistratura e il potere politico (34).

Nello specifico, sotto la vigenza dell'ordinamento giudiziario "Cortese" del 1865 (r.d. 6 dicembre 1865, n. 2626) e dell'ordinamento giudiziario "Oviglio" del 1923 (r. d. 30 dicembre 1923, n. 2786), la funzione giudiziaria era caratterizzata, sul piano strutturale, da un rapporto di servizio col potere di governo. Gli organi di giustizia appartenevano a un corpo burocratico istituito nell'ambito dell'amministrazione centrale. In particolare, il pubblico ministero – per dirla con Calamandrei – era l'"occhio del governo" (35). L'articolo 77 del r. d. 30 dicembre 1923, n. 2786, stabiliva che il pubblico ministero era infatti «il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria [...] posto sotto la direzione del Ministro della giustizia».

Se ne affermava la natura essenzialmente amministrativa, alla quale, dal punto di vista organizzativo, corrispondeva una struttura adattata al modello degli apparati burocratici dello Stato centrale.

Esistevano uffici requirenti presso le corti, i tribunali e le preture. All'interno degli uffici, i rapporti erano ordinati in base a una rigida gerarchia, con al vertice il procuratore capo. Questi aveva l'onere di garantire unità e indivisibilità nell'azione dei funzionari d'accusa, predisponendo una

---

*Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, Il Mulino, 1978, 404; manca di precisione e coerenza per G. SILVESTRI, *Giudici onorari, giudici speciali e unità della giurisdizione nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, Giuffrè, 1988, 709. Per una conferma, tra gli autori recenti, anche per gli altri riferimenti bibliografici, cfr. G. FERRI, *Ordinamento Giudiziario e Costituzione*, in G. FERRI - A. TEDOLDI (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a dieci anni dalla legge n. 150 del 2005*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, 2-3; M. DEVOTO, voce *Ordinamento giudiziario*, in *Enc. giur.*, Treccani, XXI, Roma, 2000, 4.

(33) In epoca fascista, il potere di indirizzo politico-normativo è stato accentrato in capo al solo governo, secondo la concezione totalitaria dello Stato, in cui si sarebbe dovuta identificare l'intera società nazionale. In questo senso, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Milano, Wolters Kluwer [Padova, Cedam], 2017, 128.; sull'assetto dei rapporti costituzionali fra l'esecutivo e la magistratura, si vedano A. GUSTAPANE, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della Bicamerale*, Milano, Giuffrè, 1999, 99 ss.; E. SPAGNA MUSSO, *Problemi costituzionali del pubblico ministero*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1963, n. 2, 407.

(34) Il rapporto con il potere politico è il principale filo rosso che consente di interpretare nella maniera corretta il passaggio tra le diverse leggi sull'ordinamento giudiziario della storia italiana. In questo senso, F. DAL CANTO, *Le trasformazioni della legge sull'ordinamento giudiziario e il modello italiano di magistrato*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 3, 671.

(35) Il problema dello status del p.m. e dei rapporti con l'esecutivo creò diverse correnti già in sede costituente: da Calamandrei, che sosteneva la necessità di svincolare il p.m. dall'esecutivo attribuendogli le garanzie già previste per i giudici, a Leone, che al contrario propendeva per la dipendenza dal Ministro di grazia e giustizia, a Patricolo e Castiglia, che, pur essendo a favore dell'indipendenza della magistratura, volevano comunque che fosse istituito un "Ministro non politico della giustizia" al vertice del potere giudiziario. Si veda, per tutti, cfr. A. BARBERA, *Calamandrei e l'ordinamento giudiziario: una battaglia su più fronti*, Relazione a convegno *Piero Calamandrei e la ricostruzione dello Stato democratico* (Firenze, 18 febbraio 2006), presso [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 31 luglio 2006, [febbraio 2020].

griglia di criteri ai quali costoro dovevano attenersi nell'assolvimento di specifici compiti o affari. In caso di inosservanza dei criteri investigativi fissati dal procuratore, si poteva revocare l'incarico *ad nutum*. Nel complesso, anche in virtù dei poteri che erano riservati al Ministro della giustizia, l'ascendente "politico" del sistema giudiziario era inequivocabile.

Il carattere gerarchico del rapporto interno fra organi d'accusa e il condizionamento esterno da parte del potere politico sono andati attenuandosi con la codificazione processuale del 1930. Al pubblico ministero furono riservati poteri istruttori autonomi, per garantire l'esercizio dei quali risultava necessario predisporre adeguamenti della normativa di riferimento, a livello processuale e organizzativo. Con il r. d. 30 gennaio 1941, n. 12 (cd. ordinamento "Grandi", d'ora in avanti come ord. giud.), il sistema giudiziario italiano ha assunto una forma sostanzialmente definitiva; anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione non si rinviene alcun intervento normativo che rappresenti, in senso assoluto, un nuovo "ordinamento". Ciò, nonostante che la VII disposizione transitoria e finale della Carta disponesse di emanare la nuova legge sull'ordinamento giudiziario (36). Le riforme successive si sono caratterizzate, piuttosto, per la necessità di revisionare la sistemazione previgente dei rapporti tra pubblici poteri, mirando a eliminare gli avanzi del periodo fascista e lasciando, invece, inalterato l'assetto strutturale. Infatti, nel 1946, con il cd. decreto Togliatti (r. d. lgs. 31 maggio 1946, n. 511) la magistratura ottenne importanti guarentigie a tutela di indipendenza, autonomia e terzietà della funzione. Profondi mutamenti si hanno tuttavia in seguito all'espresso riconoscimento dell'obbligo di esercitare l'azione penale (37). Per quanto la Costituzione non avesse apportato modifiche sul piano delle attribuzioni delineate dall'art. 73 ord. giud., la collocazione istituzionale del pubblico ministero era stata svincolata dal potere esecutivo, nei confronti del quale se ne affermava l'indipendenza (38). Gran parte delle prerogative che appartenevano al ministro furono attribuite al rigenerato Consiglio superiore della magistratura (operativo a partire dal 1958), che da organo consultivo e amministrativo divenne, quindi, organo di autogoverno.

Affianco al potere pressoché esclusivo di adire la giurisdizione penale, il principio di obbligatorietà aveva condotto ben presto, sul piano effettuale, all'aumento dei carichi di lavoro delle

---

(36) In proposito, si veda C.S.M., *Relazione annuale sullo stato dell'amministrazione della giustizia (1991), L'attuazione della VII disposizione transitoria della Costituzione. Orientamenti per la riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Quaderni del Consiglio superiore della magistratura*, 1992, n. 55, 1.

(37) Malgrado l'attribuzione di importanti garanzie ai magistrati del pubblico ministero, il decreto però non ha rivisitato l'impianto organizzativo messo a punto nella seconda metà del XIX secolo, cfr. A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino, Einaudi, 1990, 37.

(38) «Il pubblico ministero nasce dall'alto - si è detto - come emanazione del potere sovrano e tale rimane anche dopo la fine dell'*Ancien Régime*, quando le leggi di ordinamento giudiziario lo qualificheranno come "rappresentante dell'esecutivo presso l'autorità giudiziaria"», così in buona sostanza sino a che l'obbligatorietà dell'azione penale è stata inserita nella Costituzione. In questi termini, R. ORLANDI, voce *Pubblico ministero (ufficio del)*, in *Enciclopedia del diritto*, 2008, Annali, II, 944.

procure. La situazione peggiorò all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale e del rito accusatorio (39), tanto che, al fine di recuperare sufficienti livelli di efficienza, si decise di intervenire nuovamente sull'assetto ordinamentale della magistratura. La riforma del cd. giudice unico (d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, e L. 16 dicembre 1999, n. 479) portò, verso la fine del 2000, a quello che sarebbe stato, almeno in ipotesi, l'assetto definitivo della magistratura, con la soppressione degli uffici del pubblico ministero presso le preture. Così però non è stato, sia perché la riforma non contribuì affatto a migliorare la situazione del carico di lavoro degli uffici giudiziari e sia a causa dell'instabilità politica degli anni successivi.

L'assetto della funzione requirente di cui si tratterà nel prosieguo, quindi, è il risultato di un lungo percorso evolutivo che non accenna ad arrestarsi, neanche dopo le riforme "Castelli" (l. 25 luglio 2005, n. 150, e decreti attuativi (40)) e "Mastella" (l. 30 luglio 2007, n.111).

Anticipando alcune delle questioni che saranno oggetto di un più attento esame, entrambe queste due riforme hanno assunto grande rilevanza nel processo di consolidamento del fenomeno specialistico per gli uffici requirenti. Intervenendo sul piano organizzativo dell'azione penale, piuttosto che sulle strutture e sui modelli di esercizio della funzione, hanno determinato un cambiamento di prospettiva fondamentale: dall'organizzazione dell'ufficio all'organizzazione dell'attività. In tale prospettiva, il procuratore conserva, in quanto vertice, la direzione di un'organizzazione unitaria funzionale alla correttezza, puntualità e uniformità dell'azione penale, in attuazione del criterio di specializzazione delle competenze investigative.

Dunque, all'esito del percorso evolutivo tracciato in ordine al contesto ordinamentale del pubblico ministero, vengono in rilievo i tratti che hanno caratterizzato sino a ora le riforme della giustizia in questo particolare settore. Dapprima è stata affermata l'indipendenza degli organi requirenti, svicolando il pubblico ministero dal giogo del potere politico; dopodiché, è stata ridefinita la configurazione strutturale delle procure, riducendo il numero degli uffici e razionalizzando le funzioni; infine, sono stati ritoccati gli aspetti funzionali all'esercizio dell'azione penale, attribuendo considerevoli poteri direttivi al procuratore capo e prediligendo schemi organizzativi basati su criteri di specializzazione. La tendenza risulta chiara: nel corso del tempo, le modifiche all'ordinamento requirente hanno riguardato, in buona sostanza, una dopo l'altra, la posizione istituzionale degli organi d'accusa, la dislocazione del potere di attivare la giurisdizione penale e la gestione del potere di esercizio della relativa azione.

---

(39) F. RUGGERI, *Note introduttive*, in F. RUGGERI - M. MILETTI - C. BOTTI - D. MANZIONE - E. MARZADURI, *Il principio di obbligatorietà dell'azione penale oggi: confini e prospettive*, in *Criminalia*, 2010, 302.

(40) La delega è stata attuata con una serie di decreti delegati; si tratta dei decreti nn. 20, 24, 25, 26, 35, 62, 106, 109, 160 e 240 del 2006.

Si è trattato di riforme strutturali, in coerenza con il quadro della politica penale europea. Tutti questi valori, infatti, sono stati al centro della riflessione sull'organizzazione degli uffici d'accusa anche oltre i confini nazionali, dove, nonostante le differenze dei singoli ordinamenti, sono stati fissati alcuni criteri comuni indispensabili.

#### 1.1.4 Il pubblico ministero e le strutture requirenti nell'ambito delle fonti internazionali

La collocazione istituzionale del pubblico ministero all'interno degli ordinamenti nazionali varia da contesto a contesto. Basti un pensiero giustappunto all'obbligatorietà dell'azione penale, che secondo l'interpretazione ricavabile dall'art. 112 della Costituzione italiana è volta ad assicurare, oltre al principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alle iniziative giudiziarie, l'indipendenza cosiddetta esterna della magistratura requirente e la sua contemporanea appartenenza all'ordine giudiziario, senza distinzioni con la funzione giudicante; laddove, al contrario, rapporti gerarchici all'interno e all'esterno dell'ufficio, discrezionalità nell'esercizio dei poteri repressivi e marcata separazione delle funzioni caratterizzano altri ordinamenti (non soltanto) europei (41). Perciò, nel tentativo di individuare uno statuto internazionale del *public prosecutor*, bisogna anzitutto descrivere le circostanze minime che lo identificano come tale.

Sulla scorta delle indicazioni fornite dal Consiglio d'Europa, con l'espressione "pubblico ministero" deve intendersi, in linea di massima, l'autorità che, in nome della società e nell'interesse generale, vigila sull'applicazione della legge quando quest'ultima è sanzionata penalmente, avuto riguardo ai diritti degli individui e alla necessaria efficacia dell'ordinamento penale (42). In realtà, si tratta di un argomento non ancora esaurito, giacché, così inteso, un concetto "europeo" di pubblico ministero circola sin dal 1979 anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. In tal senso, uno dei primi riferimenti compare in *Schiesser c. Svizzera*,

---

(41) Sulla struttura organizzativa e sulla collocazione istituzionale del p.m. in alcuni ordinamenti europei, si veda il convegno organizzato dal C.S.M., *Lo statuto organizzativo del Pubblico Ministero in Europa ed i rapporti con le strutture investigative* (Roma, 15 dicembre 2014), presso <http://www.radioradicale.it/scheda/428922/lo-statuto-organizzativo-del-pubblico-ministero-in-europa-ed-i-rapporti-con-le> [febbraio 2020].

(42) Si veda, al riguardo, il documento redatto in occasione del *Committee of Ministers of the Council of Europe, the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, Rec(2000)19, 6 October 2000*, in base al quale il pubblico ministero può essere definito come «*public authorities who, on behalf of society and in the public interest, ensure the application of the law where the breach of the law carries a criminal sanction, taking into account both the rights of the individual and the necessary effectiveness of the criminal justice system*». La definizione è tratta da Rec(2000)19 COE, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 6 ottobre 2000, nella 724ª riunione dei delegati dei Ministri, sul tema *Il ruolo del Pubblico ministero nell'ordinamento penale*. I testi ufficiali in lingua inglese e francese (e in lingua italiana non ufficiale) sono disponibili su <http://www.procuracassazione.it> e su [www.coe.int](http://www.coe.int) [febbraio 2020]. A tal proposito, per esempio, V. MONETTI, *Organizzazione del pubblico ministero e poteri di amministrazione della giurisdizione*, in *Questione giustizia*, 2001, n. 2, 195.

mentre il più noto – a tutt’oggi – si trova in *Moulin c. Francia* del 2010 (43). Si tratta dell’“autorità giudiziaria” diversa dal giudice che dispone legittimamente del potere di emettere provvedimenti che incidono sulla libertà personale, ai sensi dell’art. 5 par. 3 Cedu (44), ossia il pubblico ministero di tradizione continentale. Comunque sia tratteggiata negli ordinamenti nazionali (45), questa autorità, per essere considerata “giudiziaria”, deve svolgere le funzioni che gli sono assegnate dalla legge senza interferenze, senza che il legame gerarchico o funzionale mantenuto eventualmente con l’esecutivo ne comprometta l’obiettivo svolgimento. Né la collocazione istituzionale o il nome dell’ufficio determinano *per se* l’appartenenza al complesso giudiziario; bensì, sono decisive le funzioni esercitate in concreto a farlo. Nel caso del pubblico ministero, vengono quindi in rilievo le funzioni che questi esercita in materia di libertà individuale. Il loro esercizio prescinde dal potere di giudicare, ma trova la propria giustificazione in un “potere giudiziario” (*judicial power*) organizzato e libero da

---

(43) Nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, si segnalano per i tentativi definitivi e per l’intrinseca rilevanza rispetto al tema in discussione: sent. 4.12.1979, *Schiesser c. Svizzera*, app. n. 7710/76, §§ 27-29; sent. 1.10.1982, *Piersack c. Belgio*, app. n. 8692/79, §§ 30-32; sent. 22.4.1984, *De Jong, Baljet e Van Den Brink c. Paesi Bassi*, app. n. 8805/79; 8806/79; 9242/81, §§ 49-50; sent. 30.10.1991, *Borgers c. Belgio*, app. n.12005/86, §§ 24-29; sent. 22.02.1996, *Lobo Machado c. Portogallo*, app. n. 15764/89, §§ 24-32; sent. 28.10.1998, *Assenov e altri c. Bulgaria*, app. n. 90/1997/874/1086, §§ 146; sent. 4.07.2000, *Niedbala c. Polonia*, app. n. 27915/95, §§ 48-57; sent. 20.07.2000, *Caloc c. Francia*, app. n. 33951/96, §§ 87-92; sent. 11.03.2003-11.06.2003, *Lesnik c. Slovacchia*, app. n. 35640/97, § 54, secondo cui: «Public prosecutors are civil servants whose task it is to contribute to the proper administration of justice. In this respect they form part of the judicial machinery in the broader sense of this term. It is in the interest that they, like judicial officers, should enjoy public confidence. It may therefore be necessary for the State to protect them from accusations that are unfounded»; sent. 3.06.2003-30.09.2003, *Pantea c. Romania*, app. n. 33343/96, §§ 232-243; sent. 8.7.2003-10.11.2004, *Fontaine e Bertin c. Francia*, app. n. 38410/97 e 40373/98, §§ 55-67; sent. 10.11.2005-15.05.2007, *Ramsahai e altri c. Paesi Bassi*, app. n. 52391/99, §§ 321-357; sent. 12.04.2006, *Martinie v. Francia*, app. n. 58675/00, §§ 50-55; sent. definite entrambe il 26.07.2007 *Dumitru Popescu c. Romania* (n. 1) e *Dumitru Popescu c. Romania* (n. 2), app. n. 49234/99 e app. n. 71525/01, §§ 70-79 e §§ 68-86; sent. 8.01.2008-8.04.2008, *Saygili altri c. Turchia*, app. n. 19353/03, §§ 34-40; sent. 12.02.2008, *Guja c. Moldavia*, app. n. 14277/04, §§ 85-91; sent. 26.05.2009-14.09.2009, *Batsanina c. Russia*, app. n. 3932/02, §§ 15-17, 20-28; sent. 10.7.2008, *Medvedev e altri c. Francia*, app. n. 3394/03, §§ 123-124; sent. 23.11.2010, *Moulin v. France*, app. n. 37104/06, §§ 53-62, che i commentatori francesi definiscono una «sentenza storica», per tutti J. SAULNIER, *La justice française sur le banc des accusés*, in *l’Express*, 11 ottobre 2010; M. NEGLIA, *La sentenza Moulin della Corte europea dei diritti dell’uomo e la discussa posizione del pubblico ministero nel sistema francese*, in *DPCE Online*, [S.l.], v. 9, n. 1, marzo 2017, su <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/348> [febbraio 2020]. Le sentenze della Corte Edu sono tutte consultabili su [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) [febbraio 2020].

(44) Fra ordinamenti cd. di *civil law* e di *common law* la differenza si coglie già sul piano semantico del testo dell’art. 5 co. 3 Cedu, in lingua ufficiale francese e inglese: «*juge ou [...] magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires*», e «*a judge or other officer authorised by law to exercise judicial power*»; soprattutto nell’utilizzo dei termini “*magistrat*” e “*officer*”.

(45) La flessibilità rispetta il valore che la Convenzione ha nell’ordinamento degli Stati membri. Essa impone obbligazioni cd. di risultato, ossia il rispetto delle norme convenzionali in materia di diritti umani, non anche di mezzi, con univoci assetti organizzativi e procedure normative; cfr. M. CARTABIA, *La CEDU e l’ordinamento italiano: rapporti tra fonti, rapporti tra giurisdizioni*, in R. BIN - G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *All’incrocio tra Costituzione e CEDU: il rango delle norme della Convenzione e l’efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*. Atti del seminario (Ferrara, 9 marzo 2007), Torino, Giappichelli, 2007, 1; D. TEGA, *L’ordinamento costituzionale italiano e il “sistema” CEDU: accordi e disaccordi*, in V. MANES - V. ZAGREBELSKY (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo nell’ordinamento penale italiano*, Milano, Giuffrè, 2011, 193.



condizionamenti esterni (46). L'autorità che esercita, quindi, funzioni giudiziarie ed è organizzata in maniera da risultare indipendente dagli altri poteri dello Stato agisce di fatto e di diritto (art. 5 par. 3 Cedu) come autorità giudiziaria.

In quanto tale, viene attirata nel perimetro applicativo, *quoad effectum*, delle garanzie e dei limiti stabiliti dalla Convenzione Edu, fra cui l'equo processo (art. 6 Cedu) e la durata ragionevole dei procedimenti. Cosicché, per mezzo dell'attività requirente, la durata ragionevole diviene parametro di misura comune di efficacia ed efficienza dei sistemi giudiziari nazionali, nonché strumento di rinforzo del *rule of law* comunitario.

È dunque possibile affermare che, in ambito internazionale, il pubblico ministero sia un'autorità funzionalmente giudiziaria, che la posizione di *magistrat* o di *officer* ricoperta nelle singole esperienze nazionali non faccia alcuna differenza, se l'esercizio dei poteri è esentato da ingerenze arbitrarie e particolari suggestioni. L'affermazione trova conferma nella pronuncia della Corte di Strasburgo che ha escluso il *parquet* – il pubblico ministero francese – dalla cornice tipica di “autorità giudiziaria” (47), perché nei suoi confronti era incontrovertibile l'influenza da parte dell'esecutivo (48).

---

(46) Cfr. Corte di Strasburgo sent. 4.12.1979, *Schiesser c. Svizzera*, app. n. 7710/76, § 28 cit.: «"Magistrat" in French and, even more, "officer" in English manifestly have a wider meaning than "juge" and "judge". Again, the exercise of "judicial power" is not necessarily confined to adjudicating on legal disputes. In many Contracting States, officers (magistrats) and even judges exercise such power without adjudicating, for example members of the prosecuting authorities and investigating judges. A literal analysis thus suggests that Art. 5.3 includes officials in public prosecutors' departments as well as judges sitting in court (*les magistrats du parquet comme ceux du siège*). La nostra Corte costituzionale, con ord. n. 16 del 1979, ha affermato l'estraneità del pubblico ministero alla funzione giurisdizionale in senso proprio, riconoscendo però che gli spetti il titolo di “autorità giudiziaria”; si vedano, per esempio, anche sent. cost. n. 190 del 1970, sent. cost. nn. 123 e 136 del 1971, sent. cost. n. 96 del 1975, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) [febbraio 2020].

(47) Sul pubblico ministero francese e i rapporti con l'esecutivo, vedasi ad esempio M. ROBERT, *Quale imparzialità per il pubblico ministero?*, Conferenza tenuta alla *Ecole Nationale de la Magistrature*, dicembre 2003, in *Quest. Giust.*, 2005, n. 2, 401; L. MONTANARI - S. RENOUX THIERRY, *Il ruolo del consiglio superiore della magistratura in Francia alla luce della riforma costituzionale del 2008*, Relazione al convegno *L'indipendenza della magistratura in Europa e il ruolo dei consigli di giustizia* (Udine, 7-8 maggio 2010), in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, n. 4, 1624; E. ALT, *Un pubblico ministero dallo status malato*, in *Quest. Giust. Online*, 21 febbraio 2014, in [http://www.questionegiustizia.it/articolo/un-pubblico-ministero-dallo-status-malato\\_21-02-2014.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/un-pubblico-ministero-dallo-status-malato_21-02-2014.php) [febbraio 2020]; A. BARAGGIA, *Il pubblico ministero francese in cerca di identità tra riforme costituzionali e moniti sovranazionali*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 4, in [https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/4\\_2014\\_Baraggia.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/4_2014_Baraggia.pdf) [febbraio 2020].

(48) Giova richiamare l'opinione della Corte nelle sue parti essenziali: «*La Cour n'ignore pas que le lien de dépendance effective entre le ministre de la Justice et le ministère public fait l'objet d'un débat au plan interne. Toutefois, il ne lui appartient pas de prendre position dans ce débat qui relève des autorités nationales: la Cour n'est en effet appelée à se prononcer que sous le seul angle des dispositions de l'article 5 § 3 de la Convention, et des notions autonomes développées par sa jurisprudence au regard desdites dispositions. Dans ce cadre, la Cour considère que, du fait de leur statut ainsi rappelé, les membres du ministère public, en France, ne remplissent pas l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif, qui, selon une jurisprudence constante, compte, au même titre que l'impartialité, parmi les garanties inhérentes à la notion autonome de "magistrat" au sens de l'article 5 § 3*», cfr. Corte di Strasburgo, sent. 23.11.2010, *Moulin c. Francia*, cit., p.to 57. In precedenza, per la stessa Corte di Strasburgo, sent. 10.7.2008, *Medvedev e altri c. Francia*, cit., §61: «[...] force est ce pendant de constater que le procureur de la République n'est pas une autorité judiciaire au sens que la jurisprudence donne à cette notion: comme le soulignent les requérants, il lui manque en particulier l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif pour pouvoir être ainsi qualifié».



Chiarito cosa s'intenda con l'espressione pubblico ministero, utilizzando la medesima prospettiva si passi a considerare i caratteri organizzativi e funzionali della struttura requirente, anche in virtù di possibili analogie con gli sviluppi ordinamentali interni visti in precedenza. Sono numerosi i documenti internazionali che si riferiscono al ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale (49). Tra questi, però, ve sono alcuni che concernono in particolare il tema oggetto d'indagine, dacché, nell'ottica di assicurare efficacia ed efficienza al processo e alla giustizia penale, associano con chiarezza l'attività requirente a criteri di specializzazione.

Quanto segue, per tanto, va riferito a questa specifica categoria di fonti.

Sul piano dei contenuti, la raccomandazione *Rec(2000)19* del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sul ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale può essere considerata il primo documento in ordine di importanza. Nel testo italiano (50), il termine "specializzazione" viene ripetuto per ben dodici volte, in poco meno di trenta pagine fra la Raccomandazione e le sue giustificazioni, come a testimoniare l'attenzione rivolta al fenomeno specialistico dalla comunità internazionale. Di grande interesse per la ricerca sono i paragrafi 8, 9 e 36 della Raccomandazione.

Al paragrafo 8, viene descritto l'aspetto "investigativo" della specializzazione, nel senso di misura di contrasto ottimale allo sviluppo della criminalità, in particolare di quella organizzata, che assume rilevanza prioritaria negli ambiti dell'organizzazione degli uffici del pubblico ministero, della sua formazione e degli avanzamenti in carriera. Nel paragrafo 9, la specializzazione viene considerata, invece, per l'aspetto "strutturale", che inerisce all'organizzazione e al funzionamento interno del pubblico ministero. Da questo punto di vista, la specializzazione viene elevata a criterio di distribuzione delle cause e assegnazione dei fascicoli. Il paragrafo 36 fissa invece le regole strutturali che, nell'ottica del Comitato, consentono più di altre di valorizzare il criterio della specializzazione in relazione all'interesse di efficacia dei sistemi giudiziari. La fonte descrive i due

---

(49) Oltre ai documenti che saranno esaminati nell'elaborato, tra i più significativi e recenti, vengono in rilievo, ad esempio: le linee guida delle Nazioni Unite, del 1990, sul ruolo dei procuratori; le norme sulla responsabilità professionale e la dichiarazione del 1999 dell'IAP (Associazione internazionale dei Procuratori generali) sui diritti e doveri essenziali della pubblica accusa; la relazione della quinta conferenza dei procuratori generali europei (CPGE) dal titolo "*Discretionary powers of public prosecution: opportunity or legal principle – advantages and disadvantages*", del 2004, a cui partecipò, in rappresentanza dello Stato italiano, il Procuratore Gerardo Colombo; le linee guida europee sul codice etico e di comportamento del pubblico ministero (cd. "Linee guida di Budapest" del Consiglio d'Europa, 2005); la raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa *Rec(2012)11* sul ruolo del pubblico ministero al di fuori del sistema giudiziario penale; l'Opinion No.7 (2012) del CCPE, sulla gestione delle risorse del pubblico ministero, che al § 47 afferma che per mantenere livelli qualitativi elevati di professionalità si possono realizzare strutture specializzate all'interno delle procure, per esempio in materia di criminalità economica o di cyber-criminalità; l'Opinion No.12 (2017) del CCPE, in materia di tutela delle vittime di reato e dei testimoni nei procedimenti penali. Tutti i documenti sono consultabili in lingua originale sui siti web istituzionali delle autorità che li hanno adottati.

(50) La versione italiana è consultabile sia dal portale internet del Consiglio superiore della magistratura, in <https://www.csm.it/web/csm-international-corner/partecipazione-ad-organismi-internazionali/consiglio-consultivo-dei-pubblici-ministeri/documentazione> [febbraio 2020], che insieme alle versioni in lingua ufficiale, francese e inglese, dal portale internet del Consiglio d'Europa, nell'apposita sezione documentale, in [www.coe.it](http://www.coe.it) [febbraio 2020].

aspetti principali della specializzazione requirente, investigativo e strutturale, e in aggiunta indica lo schema organizzativo utile a consolidarne la validità.

Affermando che la specializzazione debba essere considerata a tutti gli effetti una priorità, tanto nello svolgimento che nell'organizzazione del lavoro requirente, il documento assume una valenza politica altamente innovativa nel campo della giustizia penale. La prospettiva, infatti, è quella di far esercitare le funzioni di pubblico ministero a vere e proprie *équipes* di specialisti e a gruppi di essi che posseggono conoscenze multidisciplinari, come se la specializzazione si ponesse a garanzia dell'attività istituzionale dell'accusa. La Raccomandazione è chiara nell'auspicare la specializzazione degli uffici statali del pubblico ministero, soprattutto nelle materie che presentano profili di collegamento con i fenomeni di criminalità transnazionale.

Nel paragrafo 8, si auspica la costituzione di due tipi di specializzazione. Il primo tipo si rifà a una specializzazione "classica", che consiste nella formazione di «squadre di procuratori specializzati in determinati settori» (cfr. motivi illustrativi alla Rec(2000)19) a livello nazionale, regionale o nelle procure più grandi. Per attuare questo tipo di specializzazione, si raccomanda di distinguere gruppi di pubblici ministeri in base al grado e alla funzione, prevedendo percorsi di carriera specializzati (51). Il secondo tipo contempla un'ipotesi di specializzazione "avanzata", che consiste nella creazione di strutture apposite al cui interno figurino, da un lato, procuratori specializzati, e, per altro, ulteriori figure professionali con competenze multidisciplinari: così, ad esempio, in materia di criminalità economico-finanziaria e riciclaggio, è possibile creare centrali di contrasto composte da pubblici ministeri, esperti contabili, doganieri e specialisti bancari.

Nel paragrafo 9, la specializzazione riguarda la struttura dell'ufficio e attua principi di buon funzionamento tramite assetti organizzativi di tipo gerarchico, per la necessità di assicurare unità al mandato istituzionale del pubblico ministero. La gerarchia pensata dalla Raccomandazione è ordinata su più livelli, secondo rapporti chiari e trasparenti, per garantire una distribuzione razionale dei fascicoli, a discapito di ingiustificate considerazioni personali del vertice della scala.

Se la specializzazione e la gerarchia realizzano obiettivi di equità, coerenza ed efficacia dell'azione del pubblico ministero, è anche possibile che nel mettere in pratica tali principi si provochi una deriva burocratica dell'esercizio delle funzioni requirenti. In casi del genere, l'attività va incontro a un blocco del potere decisionale, che può scaturire dall'alto della gerarchia, a causa dei veti imposti, o dal basso, per la condizione di superiorità fattuale sottesa al possesso di conoscenze specializzate. Per evitare inefficienze e paralisi, il paragrafo 36 raccomanda di definire linee guida chiare in ordine

---

<sup>(51)</sup> Questa idea di distinguere i magistrati per gradi o funzioni al fine di agevolare lo sviluppo di conoscenze specializzate era stata già avanzata con la raccomandazione Rec(1995)12, punto 13.

alla gestione dei rapporti interni e all'attuazione della politica penale dell'ufficio. L'adozione di principi e criteri generali che possano orientare la scelta dei singoli nel caso concreto riduce infatti il tasso di arbitrio dei processi decisionali e consente di individuare più facilmente eventuali abusi.

Nel complesso, a un'analisi più attenta, si ricava che il modello ideale di pubblico ministero preso di mira dai compilatori della Raccomandazione sia organizzato su base gerarchica, sia improntato a principi di specializzazione e responsabilità e agisca nel solco delle linee di politica generale stabilite per conseguire obiettivi di efficacia ed efficienza del sistema giudiziario. Queste linee direttrici della politica penale sono vere e proprie valutazioni di priorità nell'esercizio dell'azione investigativa. L'opinione del Comitato è che il compito di stabilire l'assetto organizzativo, le linee direttrici e i mezzi necessari per attuarle spetti al Parlamento, al Governo o agli stessi rappresentanti del pubblico ministero, se questi ultimi godono delle garanzie di indipendenza e autonomia.

L'impianto, in definitiva, realizza, se non altro a livello teorico, l'obiettivo di regolare i criteri di gestione dell'azione penale nelle singole esperienze nazionali, favorendo l'adozione di schemi uniformi. Nel caso opposto, la disuniformità degli schemi adottati in alcune procure piuttosto che in altre avrebbe l'effetto di determinare aree di sistematica impunità, o a causa dell'osservanza di procedure originali oppure in considerazione di modalità operative paralizzanti. Nel rispetto delle specificità locali, dunque, strutture requirenti così costituite consentirebbero di evitare l'impunità di coloro che agiscono ai margini del sistema.

I principi affermati con la Raccomandazione sono stati di fatto riprodotti in una serie di documenti successivi del Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), che possono essere considerati a tutti gli effetti "figli" della prima. Tra i più significativi, si contano l'"*Opinion No.9 (2014)*", nota anche come "Carta di Roma" (52), in materia di norme e principi europei concernenti il pubblico ministero, e l'"*Opinion No.10 (2015)*" (53), sul ruolo del pubblico ministero nelle indagini penali. Basti osservare che, a una distanza di tre lustri dalla *Rec(2000)19*, entrambi questi documenti confermano il carattere prioritario della specializzazione del pubblico ministero all'interno degli ordinamenti nazionali.

La collocazione sistematica del criterio specialistico, però, non è la stessa. Nell'*Opinion No. 9*, il criterio viene associato all'organo e all'ufficio requirenti (cfr. note esplicative, 6.4, § 64), come se fosse un aspetto esterno all'esercizio della funzione. Nell'*Opinion No.10*, invece, è incluso fra le

---

<sup>(52)</sup> Approvato il 17 dicembre 2014, in lingua inglese presso <https://rm.coe.int/168074738b> [febbraio 2020].

<sup>(53)</sup> Approvato il 20 novembre 2015, in lingua inglese presso <https://rm.coe.int/1680747720> [febbraio 2020].

tecniche investigative da adottare nel rispetto del diritto di difesa degli indagati (cfr. parte III, sub B, §§ 40-43), in qualità di accortezza che, in definitiva, ben si rivolge all'aspetto pratico della funzione.

Questa sfasatura scompare nella successiva “*Opinion No. 11 (2016)*” del CCPE, sulla qualità ed efficienza del lavoro dei procuratori in materia di terrorismo e criminalità organizzata (54). Foss'anche per il tema che tratta, il parere riconduce il criterio specialistico agli ambiti: gestionale, di selezione e formazione dei pubblici ministeri (cfr. parte II, sub B, punto 2, §§ 26-28); strutturale, di organizzazione delle procure e istituzione di unità specializzate nei settori concernenti il terrorismo, gli stupefacenti, la criminalità economica, la tutela dell'ambiente e la cooperazione internazionale (cfr. parte II, sub B, punto 3, §§ 30-33); e, infine, investigativo, sulle tecniche di contrasto alla criminalità, nel rispetto dei diritti di difesa e del principio di proporzionalità nella scelta dei mezzi investigativi (cfr. parte III, sub B, punto 3, §§ 65-67).

L'elaborazione proposta dal documento è la più analitica ed esaustiva nel quadro delle fonti europee. Fermo restando quanto detto in precedenza con riferimento agli aspetti gestionali e organizzativi, l'ambito relativo alle tecniche di investigazione può essere accostato, nella sostanza, al concetto di “protocollo investigativo”, sul quale l'elaborato si soffermerà più avanti (v. *infra*, cap. III, par. 3.5).

È seconda per ordine di importanza la raccolta di studi dedicati al ruolo e alle strutture del pubblico ministero formata, nel 2017, dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, dal titolo “*Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors*” (55). Si tratta in effetti di un compendio di opinioni, basta scorrere il documento per rendersene conto, e come tale, dunque, dev'essere considerato; ma presenta profili di grande interesse, perché si occupa del tema della specializzazione del pubblico ministero dedicandovi un paragrafo *ad hoc* (cfr. “*Specialized prosecutors*”). Senza entrare nel merito delle varie esperienze nazionali, giova soffermarsi per esaminare alcune delle opinioni riportate nella Raccolta veneziana, onde ricavare riscontri di pratica utilità ai fini della ricerca.

Per prima cosa, si concentra l'attenzione sul piano del diritto positivo. Viene spiegato che, anche se la legge non prevede la specializzazione all'interno delle procure, si possono costituire comunque settori di indagine specializzati in relazione a certe tipologie di reato, purché ciò avvenga nel rispetto di garanzie procedurali che assicurino lo stesso livello di efficacia investigativa a

---

<sup>(54)</sup> Approvato il 18 novembre 2016, in lingua inglese presso <https://rm.coe.int/16807474b9> [febbraio 2020].

<sup>(55)</sup> Il documento è stato pubblicato l'11 novembre 2017, sul portale della Commissione di Venezia, in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int) [febbraio 2020].

fenomeni criminosi comuni. Esempi di specializzazione sono i settori dell'anticorruzione, del crimine organizzato o della giustizia minorile.

In seconda battuta, con particolare riferimento alla corruzione, si passa a considerare la dimensione pratica. Si raccomanda l'istituzione di organismi di contrasto altamente competenti e specializzati, che si distinguano dal modello requirente generale. Nei casi di corruzione, riciclaggio di denaro sporco e traffico di influenze illecite, l'attività investigativa ottiene in concreto migliori risultati se viene condotta da personale specializzato. La decisione di costituire questi organi, tuttavia, viene assunta sulla base di circostanze politiche, perché sottintende ragioni di opportunità connesse all'investimento di risorse pubbliche. Infatti, le alternative che si prospettano sono due, o le unità specializzate fanno parte della stessa struttura che si occupa di esercitare l'azione penale anche riguardo a fenomeni ordinari, oppure sono fatte in modo da risultare veri e propri centri specializzati, con competenze autonome e distinte. In ogni caso, la previsione di organi specializzati del pubblico ministero dispiega effetti positivi sull'efficienza complessiva del sistema giudiziario. Poiché se ne ipotizza la valenza generale, tali affermazioni saranno oggetto di verifica nella parte dell'elaborato che si occupa degli effetti positivi e negativi della specializzazione (v. *infra* Cap. III, par. 3.1).

La Raccolta non aggiunge altro, se non che dove sono costituiti organismi specializzati è opportuno favorire, in sede di nomina a membro dei consigli superiori associati alla funzione requirente, i pubblici ministeri che sono dotati di conoscenze settoriali. Invece, a proposito dell'assetto strutturale delle procure, essa sviluppa gli argomenti presentati in un precedente documento della Commissione.

È terzo per ordine di importanza il “Rapporto sulle norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario”, nella parte dedicata al pubblico ministero, adottato dalla Commissione di Venezia nel 2010 (56). Benché la specializzazione non compaia come formula ricorrente, entrambe le dimensioni, investigativa e strutturale, si ricavano per via interpretativa da una serie di elementi. La *ratio* di fondo del Rapporto è il principio di indipendenza del pubblico ministero, come base minima di buona amministrazione della giustizia. In questo contesto, il piano della funzione si antepone al piano dell'organizzazione, nel senso che a esser presi in considerazione per primi sono gli aspetti di merito dell'attività investigativa.

Nell'affermare che il pubblico ministero, viste le conseguenze che il processo penale arreca all'individuo, agisca secondo equità e imparzialità anche nei sistemi in cui non appartiene alla magistratura, la Commissione conferma, anzitutto, la natura giudiziaria dell'autorità requirente,

---

<sup>(56)</sup> Consultabile in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int) [febbraio 2020].

qualunque sia la relativa collocazione istituzionale. A un esame più attento, questo elemento indica, inoltre, che per esercitare le funzioni di pubblico ministero occorre possedere spiccati requisiti di professionalità, competenza e moralità, perché non è ammessa imperizia nell'utilizzo di poteri che incidono (o che possono incidere) sulla libertà personale. L'adesione al modello specialistico delle funzioni requirenti, dunque, si ricava in primo luogo da ciò che la Commissione definisce la «qualità» del pubblico ministero (cfr. parte V, §§ 14-19 del Rapporto).

Riguardo all'assetto organizzativo degli uffici, il Rapporto, come la Raccomandazione già esaminata, sostiene la convenienza di schemi gerarchici, perché assicurano unità e coerenza all'azione dei singoli procuratori. Tuttavia, da un'interpretazione logico-sistematica dell'articolato veneziano si ricava che non è la gerarchia a garantire un sistema di giustizia penale efficace ed equo, ma è più che altro tramite le più alte sfere dell'organizzazione requirente che si diffonde la necessità di pubblici ministeri qualificati, diligenti e imparziali. Un altro elemento importante, dunque, consiste nella formazione della pubblica accusa. La formazione, nell'ottica del Rapporto, accompagna l'intera carriera del magistrato e concerne tanto le scienze giuridiche che quelle di segno manageriale (cfr. parte XI, §§ 69-70 del Rapporto). Competenze integrate di questo tipo consentono di programmare nel migliore dei modi l'attività delle procure, che, alla stregua di organi specializzati, possono attuare un bilanciamento positivo tra esigenze di costo e di efficacia in merito all'amministrazione della giustizia.

In prospettiva di garantire l'indipendenza del pubblico ministero, la Commissione di Venezia attribuisce valore essenziale alla qualità e alla formazione; questi aspetti, nella misura in cui corrispondono a esigenze di efficacia e razionalità del sistema penale, assumono, in ultima analisi, le sembianze del fenomeno specialistico, giacché possono condizionare la programmazione e l'organizzazione dell'attività requirente.

L'importanza del momento formativo delle carriere giudiziarie viene messa in risalto anche dalla “Dichiarazione di Bordeaux” del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) e del Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), del 2009, sul ruolo di giudici e pubblici ministeri in una società democratica (57). La Dichiarazione associa il grado di formazione alle *performances* individuali dei magistrati e alla qualità complessiva del sistema giudiziario. In particolare, afferma in maniera esplicita che l'interesse a una buona amministrazione si attua tramite

---

(57) La Dichiarazione è stata adottata il 18 novembre 2009. Il testo in lingua italiana è reperibile in <https://www.csm.it/web/csm-international-corner/partecipazione-ad-organismi-internazionali/consiglio-consultivo-dei-pubblici-ministeri/documentazione> [febbraio 2020] e in lingua inglese, con la relativa sezione illustrativa, in <https://rm.coe.int/1680747391> [febbraio 2020].

criteri di specializzazione (cfr. par. 10 della Dichiarazione), nonché fornendo competenze minime anche in materia di gestione amministrativa degli uffici.

Le fonti sin qui esaminate delineano uno scenario abbastanza chiaro. Al fine di garantire effettività al sistema giudiziario in materia penale, occorrono strutture requirenti specializzate; la specializzazione può essere di tipo investigativo, se riguarda il piano della formazione dei singoli procuratori, oppure di tipo strutturale, se riguarda invece i modelli organizzativi delle procure. In questo modo, l'effettività sarebbe assicurata dalla combinazione di due principali fattori qualitativi, vale a dire, per un verso, l'indipendenza nello svolgimento dell'attività investigativa e, per altro, l'unità nell'esercizio dell'azione penale. In quest'ordine di idee, si raccomanda l'adozione di modelli organizzativi improntati al canone della gerarchia.

Ciò che in effetti è stato fatto dagli ideatori del cosiddetto pubblico ministero europeo (EPPO) (58). Anche in tal caso si ha a che fare con un ufficio organizzato su base gerarchica, al cui interno lavorano, in regime di complementarità con le autorità nazionali eppur in condizioni di autonomia e indipendenza, unità di procuratori altamente specializzati, soprattutto nel contrasto della criminalità economico-finanziaria (59).

Per trattarsi in ambito europeo, giova fornire ancora qualche elemento a sostegno delle riflessioni proposte. A tal uopo, è possibile rifarsi agli esiti misurati nel quadro di valutazione dei sistemi giudiziari pubblicato annualmente dalla Commissione europea. Nel quadro di valutazione relativo alle annualità 2018 e 2019 (60), nell'ottica di rendere effettiva l'azione di contrasto alla criminalità transazionale, come nei casi di riciclaggio, finanziamento al terrorismo e finanche di corruzione, si raccomanda agli Stati membri di assicurare che i pubblici ministeri siano in possesso degli adeguati strumenti conoscitivi e organizzativi, nonché di sufficienti livelli di indipendenza nei confronti dell'esecutivo e dei superiori gerarchici. In proposito, per quanto concerne, nello specifico, il nostro ordinamento, il documento di sintesi redatto in vista dell'elaborazione del quadro di valutazione per il 2019 indica che il settore in cui sono state investite quantità di risorse consistenti,

---

(58) S. MANACORDA, *Il p.m. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Diritto penale e processo*, 2017, n. 5, 660; G. DE AMICIS, *La cooperazione verticale*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, Giuffrè, 2017, 234.

(59) S. RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Processo penale e Giustizia*, 2018, n. 3, 15.

(60) Gli "EU Justice Scoreboard" sono consultabili, per ciascuna annualità, in [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en) [febbraio 2020].



in termini di mezzi e di persone, è giustappunto quello relativo al contrasto dei fenomeni corruttivi (61).

Ciascuna delle fonti oggetto di analisi rivolge delle raccomandazioni abbastanza precise sulla necessità di specializzare le istituzioni requirenti. In via conclusiva, dunque, va detto che il criterio specialistico sia lo strumento che, a parità di risorse, può assicurare qualità all'attività investigativa, efficacia all'amministrazione della giustizia penale ed effettività al sistema giudiziario, in termini di *law enforcement* e di *rule of law*. Per queste ragioni, la specializzazione requirente dev'essere considerata una priorità per le legislazioni nazionali, anche nel campo della formazione culturale. Spetta ai singoli Stati la decisione sulle misure organizzative più idonee allo scopo, nel rispetto delle proprie tradizioni giuridiche.

Si passi, pertanto, a considerare quali sono state le scelte compiute dal legislatore italiano, prima di studiare nel dettaglio il fenomeno specialistico.

## **1.2 Dalla legge delega n. 150 del 2005 al complesso quadro normativo di riferimento.**

Chiarito lo stato delle cose che hanno contribuito a promuovere la riforma dell'assetto ordinamentale del pubblico ministero, lo studio si propone di esaminare la cornice normativa della nuova organizzazione delle procure della Repubblica.

### **1.2.1 Osservazioni introduttive sulla legge di delegazione**

La legge 25 luglio 2005, n. 150, delega il Governo a riformare l'ordinamento giudiziario a partire dalla riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero (cfr., articolo 1 comma 1 lett. d). Secondo le intenzioni dei compilatori, la legge avrebbe dovuto attuare il dettato della VII disposizione transitoria e finale della Costituzione, costituendo, insieme ai relativi decreti attuativi, un nuovo ordinamento giudiziario. Di fatto, questi propositi si sono rivelati se non altro esagerati (62). Già al momento della promulgazione, ben cinque profili di criticità erano stati posti in evidenza con un

---

<sup>(61)</sup> Si veda al riguardo il Report italiano relativo al 2019, in [https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_en) [febbraio 2020].

<sup>(62)</sup> Questo modo di pensare la riforma è stato definito «assolutamente paradossale» da A. PIZZORUSSO, *Considerazioni generali*, in A. PIZZORUSSO, M. LUCIANI, F. SGUBBI, T. GIOVANNETTI, et al., *La Legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Foro it.*, 2006, V, 1.



messaggio di rinvio alle Camere da parte dell'allora Capo dello Stato Pres. Ciampi (63). Oltre ai dubbi sulla tenuta in sede di controllo costituzionale (64), la legge era criticata inoltre sul piano tecnico di redazione (65). Non era di certo accolta con le migliori premesse (66), ma è sul piano applicativo che sono sorte questioni di interesse dogmatico per lo studioso del processo penale.

Avendo l'obiettivo di riorganizzare l'ufficio del pubblico ministero, la riforma ha inciso profondamente su molti aspetti della funzione requirente. Vengono in rilievo, per citare quelli che sono utili ai fini del presente elaborato, il ruolo della dirigenza, i rapporti interni tra i magistrati della procura, le condizioni strumentali all'esercizio dell'azione penale, i criteri di assegnazione e revoca degli affari penali, la certificazione delle priorità. Ma la legge ha anche disposto un aggiornamento importante delle regole e del procedimento disciplinari che riguardano la magistratura, come se, in questo modo, volesse colmare simbolicamente una lacuna intorno alle responsabilità del pubblico ministero. Se ne parlerà fra un momento.

Le direttrici segnate dalla legge di delegazione consistono nel recupero della gerarchia e della disciplina, la cui realizzazione è favorita da un incremento dei poteri-doveri del procuratore della Repubblica. Costui è posto al vertice dell'organizzazione di procura e assume la responsabilità per l'esercizio dell'azione penale, essendo titolare del relativo potere. Vale a dire, in prospettiva concreta, che intrattiene i rapporti con i media e i canali d'informazione, elabora i criteri d'iscrizione delle notizie di reato nell'apposito registro ex art. 335 c.p.p., può stabilire regole per la gestione delle informative, appone il "visto" sulle richieste cautelari, fissa direttive per l'impiego della polizia

---

(63) Il messaggio di rinvio, datato 16 dicembre 2004, è riportato in *Foro it.*, 2005, III, 57. In relazione al contenuto, il messaggio svolge un approfondito controllo di legittimità. Si veda, al riguardo, A. D'ALOIA, *Il rinvio alle camere della riforma dell'ordinamento giudiziario: note a prima lettura*, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/490.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/490.pdf) [febbraio 2020]; in relazione al tema della compatibilità costituzionale, cfr. G. SILVESTRI, *Organizzazione giudiziaria e indipendenza della magistratura*, Relazione al XIX Convegno annuale dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale* (Padova, 22-23 ottobre 2004), in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, *Annuario 2004, Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, Padova, Cedam, 2008, 82..

(64) A cominciare dalle garanzie di indipendenza della magistratura rispetto al potere esecutivo. Al riguardo, per esempio, si veda C. CHIMENTI, *In margine al rinvio presidenziale del nuovo ordinamento giudiziario*, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/489.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/489.pdf) [febbraio 2020].

(65) Per L. CUOCOLO, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul «drafting» legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, 7 gennaio 2005, in [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/dibattiti/magistratura/cuocolo.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dibattiti/magistratura/cuocolo.html) [febbraio 2020], si tratta di problemi che concernono il *drafting* legislativo. L'espressione si riferisce al complesso di regole, metodi e strumenti di redazione e semplificazione delle norme. Per un efficace riepilogo degli studi in materia di *drafting* normativo, si consulti il portale a cura di P. COSTANZO, in [www.tecnichenormative.it](http://www.tecnichenormative.it) [febbraio 2020]. Secondo M. LUCIANI, *Il rinvio presidenziale*, in A. PIZZORUSSO, M. LUCIANI, F. SGUBBI, T. GIOVANNETTI, et al., *op. cit.*, 7, si tratta di una vicenda di «schietto diritto costituzionale».

(66) Anzi, sarebbero di più le «ragioni d'insoddisfazione» che altro, cfr. F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, Giappichelli, 2018, 40.

giudiziaria e cura la distribuzione delle risorse, sia per lo svolgimento di particolari accertamenti che per i mezzi più tradizionali di ricerca della prova.

Nonostante che, a una prima lettura, la legge appaia unicamente rivolta verso la fase processuale del procedimento penale, in realtà i richiami all'esercizio dell'azione penale e alle norme sul giusto processo non possono che essere intesi nel senso estensivo e non limitativo della portata applicativa dei criteri che quella enuncia (67). Nella parte introduttiva del lavoro è stato spiegato che, in materia di organizzazione del processo, l'esercizio dell'azione penale sia espressivo più che altro di valori che circostanziano l'esercizio dell'attività requirente considerata nel suo insieme. Se anche in tale occasione si ragionasse in senso contrario, si dovrebbe peraltro ammettere che le garanzie di correttezza e uniformità poste dalla riforma non riguardino una fase così delicata quanto è, in effetti, la fase delle indagini preliminari. E, se ciò non bastasse, si aggiunga che in attuazione della delega la maggioranza di Governo ha poi affiancato agli attributi di correttezza e uniformità l'ulteriore canone della puntualità, in materia di esercizio dell'azione penale. Tale ultimo parametro rivela in maniera più chiara dei primi l'interesse per l'efficienza dell'intero procedimento.

Conviene soffermare l'attenzione sui profili di attuazione della delega che si rivolgono al pubblico ministero.

### **1.2.2 La riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero nella riforma Castelli, nella (contro-)riforma Mastella e in alcune fonti del Consiglio superiore della magistratura**

La lettera d) dell'articolo 1 della legge delega n. 150 del 2005 fissa l'obiettivo di riorganizzare le strutture requirenti, in coerenza con i principi e i criteri elencati nel successivo articolo 2, comma quarto. Si tratta di un nervo scoperto della riforma dell'ordinamento requirente, in merito al quale sono intervenuti i decreti attuativi della delega (nel complesso si tratta della nota riforma Castelli), due successive leggi di riforma (note come la controriforma, ovvero riforma Mastella) e alcune delibere del Consiglio superiore della magistratura. A darne lettura, si ha l'impressione che tutto ruoti attorno alla dirigenza dell'ufficio requirente, piuttosto che alla sua attività.

La legge delega del 2005 prende di mira soprattutto il ruolo del procuratore della Repubblica, come capo dell'organizzazione-procura e in quanto sorvegliato speciale del procuratore generale. I

---

(67) Sarebbe fuorviante fermarsi a un'interpretazione letterale della legge di delegazione. Aderendo all'impostazione più restrittiva, per cui è soltanto a partire dalla formulazione della richiesta di rinvio a giudizio o dalla citazione diretta a giudizio (art. 405 c.p.p.) che i principi espressi dalla legge dispiegano la loro efficacia, si sarebbe al cospetto di una riforma «irragionevole, di scarsa utilità e del tutto anacronistica nel contesto odierno», *sic* F. SGUBBI, *Alcuni riflessi della riforma sulla pratica penale*, in A. PIZZORUSSO, M. LUCIANI, F. SGUBBI, T. GIOVANNETTI, et al., *op. cit.*, 9.

principi ad essa sottesi si prestano ad almeno quattro diverse letture (68), cui corrispondono, in buona sostanza, visioni di tipo gerarchico, politico, oppure attinenti al piano valoriale e, infine, manageriale.

La riorganizzazione degli uffici requirenti viene attuata tramite l'attribuzione di rilevanti poteri al procuratore capo e il conseguente spossessamento di margini di autonomia decisionale nei confronti dei sostituti. In questo primo senso la procura assume la forma di una piramide. In secondo luogo, la legge tenta di bilanciare la concentrazione di poteri verso l'alto con l'attribuzione di altri poteri ma a un soggetto differente. La legge delega riconosce al procuratore generale poteri di vigilanza sull'operato del procuratore della Repubblica. Dal momento che la nomina a procuratore generale avviene previo parere del Ministro della Giustizia (69), il sistema di vigilanza assume in fin dei conti un qualche cosa di politico. Cosicché, l'operato del procuratore capo è sotto la vigilanza del procuratore generale per quanto attiene agli aspetti della funzione requirente, ma è anche nell'angolo di visuale dell'esecutivo, in quanto carica dirigenziale. Per questa specifica ragione, secondo parte della dottrina la delega può essere intesa come un'aggressione indiretta al principio di uguaglianza nell'amministrazione della giustizia; come titolare esclusivo del potere-dovere che scaturisce dal 112 cost., il procuratore della Repubblica è l'unico cui la legge riconosce espressamente indipendenza, ma, siccome nella norma costituzionale dimora anche il valore dell'eguaglianza, ne deriva se non altro che i due rispettivi principi, di indipendenza e uguaglianza, non siano riferibili con la medesima forza all'operato dei sostituti e del procuratore. L'affermazione, invero, dev'essere rivista alla luce della normativa delegata. Da ultimo, si consideri che se vengono richieste competenze manageriali alla magistratura requirente, significa che la riorganizzazione dei suoi uffici avviene nel segno dell'efficienza per l'uso concreto dei poteri repressivi.

Il d. lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, mette a disposizione tutti gli elementi necessari a verificare quante e quali ipotesi di lettura, fra quelle riepilogate, siano riscontrabili in sede di attuazione, nonché se effettivamente si tratti di concetti praticabili. L'obiettivo dei compilatori del decreto è di dare garanzie in ordine al corretto e uniforme esercizio dell'azione penale, all'osservanza delle norme sul giusto processo e alla predisposizione degli strumenti atti a conseguirle.

Nella sua formulazione originaria, il decreto contemplava il primato gestionale e direttivo del procuratore capo, reso possibile anche grazie all'abrogazione dell'art. 7-ter, comma terzo,

---

(68) Cfr. G. SCARSELLI, *La riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, in A. PIZZORUSSO, M. LUCIANI, F. SGUBBI, T. GIOVANNETTI, et al., *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, cit., 29.

(69) In forza dell'art. 11 della l. 24 marzo 1958, n. 195, la nomina deve avvenire di concerto col Ministro della Giustizia. Sul punto, la Consulta ha spiegato che la concertazione realizza in concreto il canone della leale collaborazione istituzionale, con sent. cost. n. 379 del 1972. Cfr. F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., 134.

dell'ordinamento Grandi (70). Le procure sono state affrancate dal perimetro applicativo delle tabelle triennali per gli uffici giudiziari e, di conseguenza, è venuto meno anche il ruolo del C.S.M. sulla predisposizione dei criteri organizzativi degli uffici requirenti. Questa attività di programmazione diventa una prerogativa del procuratore capo.

Senonché, dapprima lo stesso C.S.M. e, poco dopo, anche il legislatore sono intervenuti per sottoporre a revisione il decreto.

Il Consiglio superiore con la risoluzione urgente del 5 luglio 2006 s'interroga sulla compatibilità costituzionale della legge delega e dei decreti attuativi rispetto – per quanto qui rileva – all'art. 112 Cost., nella misura in cui, a seguito della riforma, gli uffici del p.m. assumono contorni gerarchici; l'urgenza di intervenire si spiega per la ragione che la gerarchia comporta all'atto pratico effetti negativi sull'organizzazione e, quindi, sull'efficienza stessa degli uffici (71). La prospettiva da cui prende le mosse il Consiglio, quindi, si colloca all'estremo opposto rispetto all'immagine verticistica della procura che disegnano le fonti internazionali. La risoluzione, inoltre, auspica che, giusto il rilievo costituzionale del Consiglio, questo possa comunque valutare la congruità, la razionalità e la rispondenza dei profili organizzativi tracciati dal procuratore capo riguardo agli obiettivi di uniformità, nonostante l'abrogazione dell'art. 7-ter, comma terzo, cit. Vale a dire che non ci si poteva accontentare di una valutazione *ex post* delle strutture requirenti, che era necessario conservare poteri di indirizzo per intervenire prima che la gerarchia vanificasse le prerogative costituzionali in gioco. La dispensa dal controllo sui progetti organizzativi avrebbe reso concreto il pericolo di distorsioni nell'impiego dei poteri serbati per legge al procuratore capo. Si pensi, ad esempio, all'utilizzo delle risorse finanziarie e tecnologiche, oppure alla direzione impressa alle indagini o ancora all'impiego della polizia giudiziaria.

A questo proposito, il rischio di indagini inefficaci e di malgoverno dei processi a seguito dell'esercizio dell'azione penale è stato amplificato dall'abrogazione dell'art. 3 disp. att. c.p.p., ad opera del d. lgs. n. 106 del 2006 cit., e la conseguente scomparsa della regola di concentrazione in capo a un medesimo p.m. degli atti del procedimento. La disposizione abrogata era considerata dalla dottrina come attributiva di autonomia in capo ai sostituti nella gestione delle indagini e nella loro proiezione dibattimentale (72), realizzando le esigenze organizzative e investigative di speditezza e

---

(70) L'articolo abrogato disponeva: «Il Consiglio superiore della magistratura determina i criteri generali per l'organizzazione degli uffici del pubblico ministero e per l'eventuale ripartizione di essi in gruppi di lavoro».

(71) CSM, *Disposizioni in materia di organizzazione degli uffici del Pubblico Ministero a seguito dell'entrata in vigore del D.L.vo 20 febbraio 2006 n. 106*, Risoluzione C.S.M. 12 luglio 2007, in [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020].

(72) Alla stregua di antecedente dell'art. 53 c.p.p.

incisività che possono originare dalla concentrazione dell'accusa verso un unico soggetto responsabile e lungo l'intero *iter* del procedimento.

Il tema dell'esercizio dell'azione penale è senz'altro uno dei maggiori grattacapi della riforma. La riforma prende le mosse dal piano delle responsabilità.

La responsabilità per l'esercizio dell'azione penale è attribuita in via esclusiva al procuratore della Repubblica. È una forma di responsabilità connessa alla titolarità dell'ufficio (73), ma, andando più verso il fondo, se si considerano i parametri alla stregua dei quali la responsabilità dev'essere accertata, si scorge, tuttavia, anche un carattere "politico". I parametri di valutazione coincidono con le finalità poste dalla legge delega: correttezza e uniformità hanno perciò doppia funzione. Nel senso che il procuratore risponde per la mancanza di correttezza e uniformità nell'esercizio dell'azione penale e, quindi, delle funzioni d'accusa, "mettendoci la faccia", salvo che vi siano illeciti disciplinari dei singoli procuratori. Inoltre, al binomio correttezza e uniformità, l'articolo 1, comma secondo, del d. lgs. n. 106 del 2006 ha aggiunto anche la «puntualità». In merito, si prospettano due principali orientamenti interpretativi. Si può dire che la puntualità sia una specificazione di tipo pratico, *ad abundantiam*, dei canoni di correttezza e uniformità già previsti dalla legge delega, di talché nulla cambia sul piano delle responsabilità; oppure che il legislatore delegato, in questa maniera, abbia aggiunto un terzo criterio di valutazione della responsabilità del procuratore. Dal momento che, per dare un senso alle norme, la successione terminologica affiancata all'esercizio dell'azione penale vincola le soluzioni gestionali che il medesimo procuratore può adottare con la redazione del progetto organizzativo dell'ufficio, è preferibile aderire alla seconda delle due tesi illustrate.

La puntualità è cosa affatto diversa dalla correttezza e dall'uniformità, non è idonea a specificare alcuna delle due. Inoltre, se l'intenzione dei compilatori del decreto fosse stata davvero quella di specificare la delega, a ben vedere non sarebbe stato sufficiente aggiungere un nuovo criterio, men che meno quello della puntualità. Questa circostanza, se mai, complica ulteriormente le cose. L'esercizio dell'azione penale, infatti, per quanto corretto e uniforme, può non essere anche puntuale, o viceversa.

Ma vi è un'altra ragione che consente di affermare in maniera *tranchant* la validità della tesi che riconosce autonomia al criterio della puntualità. Non è chiaro che cosa stiano a indicare correttezza, uniformità e puntualità. Se si trattasse di criteri fra di loro alternativi sarebbe semplice aggirare il dettato normativo; siccome l'esercizio dell'azione penale è strumentale, nell'ottica della

---

(73) Nel senso di "responsabilità per la gestione dell'ufficio", F. DE LEO, *Il principio di responsabilità nella dirigenza delle procure*, in *Questione giustizia*, 2008, n. 5, 63-64. L'A. auspica maggiore effettività del controllo disciplinare affidato al C.S.M. e ai Consigli giudiziari.

legge delega, al rispetto delle norme che presidiano la ragionevole durata, il giusto processo e l'impiego delle risorse, si dovrebbe riconoscere che, se fosse assicurato anche soltanto uno dei predetti parametri, siano rispettate tutte le condizioni poste dalla legge. Ma non si comprende la ragione che induce a ritenere soddisfatta, ad esempio, la necessità di utilizzare bene le risorse (incluso l'impiego della polizia giudiziaria) con il criterio della puntualità dell'esercizio dell'azione penale. Dunque, non si tratta di criteri alternativi, ma di condizioni che vanno soddisfatte insieme. Fuori del significato semantico delle espressioni utilizzate, sarebbe stato opportuno che il legislatore avesse individuato esplicitamente i termini di comparazione in base ai quali riscontrare, almeno, il mancato raggiungimento delle finalità. Mancando i necessari chiarimenti, l'esercizio dell'azione penale, quand'anche risultasse scorretto o soltanto disuniforme e almeno puntuale, sarebbe nonostante ciò soddisfacente, per il sol fatto quindi dell'esercizio, dell'obbligo costituzionale di cui all'art. 112 cost., con esclusione di qualsiasi responsabilità.

In via interpretativa, si può anche ritenere che la correttezza racchiuda un significato di tipo soltanto processuale, ma, in concreto, l'espressione acquista un contenuto precettivo quando il pubblico ministero compie la valutazione sull'opportunità di compressione dei diritti e delle libertà della persona sottoposta alle indagini; in questo caso, l'esercizio dell'azione penale può apparire, o meno, corretto, in quanto è proporzionato, o meno, rispetto ai fini accertativi presi di mira. L'"uniformità", invece, sembra fare riferimento al principio della certezza del diritto, nel senso che auspica un esercizio della funzione requirente il più omogeneo possibile, anche mediante l'utilizzo di prassi e criteri condivisi tra le procure che operano in un medesimo distretto. Il significato da attribuire, infine, alla "puntualità" coincide con un parametro di tipo temporale, vicino alla tempestività, nell'ottica di un esercizio solerte dell'azione penale nella misura del diritto a una ragionevole durata del processo, e anche della fase investigativa.

La responsabilità si rivela – in tal senso esclusivamente – di tipo politico in relazione allo *status* direttivo delle funzioni. A livello statistico, infatti, le procure che tuttora si collocano al di sotto della media nazionale quanto a tempi e numeri di definizione dei procedimenti penali sono circa un terzo del totale (74), a prescindere dall'indice di smaltimento calcolabile per ciascun magistrato requirente; in tali circostanze, si può ragionevolmente ritenere che l'esercizio dell'azione penale incontri delle difficoltà sul triplice piano di correttezza, uniformità e puntualità, benché il tasso di operosità degli uffici sparsi sul territorio nazionale sia di fatto incensurabile. Si ricavano, in definitiva, almeno due considerazioni: *in primis*, che il richiamo alla responsabilità del procuratore della Repubblica assume

---

(74) Cfr. Statistiche giudiziarie elaborate da DG-Stat, a cura del Ministero della Giustizia, in <https://webstat.giustizia.it> [febbraio 2020].

in questo caso una valenza più che altro ideologica, esortativa, per mantenere coesione e unità nell'esercizio dell'azione penale internamente all'ufficio, mentre, in prospettiva esterna allo stesso, viene richiesta la non manifesta disorganicità; *in secundis*, che sulla *performance* delle procure incidono sia i criteri organizzativi prescelti che i livelli di cooperazione consolidati con gli enti territoriali di riferimento. Se ne parlerà nel prosieguo della trattazione (v *infra* cap. III).

Nella veste, quindi, di «titolare esclusivo», il procuratore della Repubblica si trova, altresì, in posizione sopraelevata rispetto ai magistrati dell'ufficio. Da questa posizione, può «delegare» ai suoi collaboratori questioni concernenti specifici settori di affari oppure il compimento di singoli atti. In entrambi i casi, si è innanzi a una forma delegata di trattazione, che evoca chiaramente il periodo in cui le funzioni di pubblico ministero erano affidate in via del tutto provvisoria a sostituti procuratori (75), ai quali non era attribuita alcuna autonomia decisionale. Con il provvedimento di delega, il titolare delle funzioni, oltre a non spogliarsi del potere che gli è attribuito in prima persona, matura il diritto di seguito sulla questione delegata, che si estrinseca negli ulteriori poteri di indirizzo, controllo e vigilanza. In altri termini, restano immutati i poteri decisori del delegante, fra cui spicca quello di revoca, a discapito delle capacità deliberative del delegato. Non è certamente questo l'assetto dei rapporti pensato all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Con una modifica all'art. 70, comma 3, ord. giud., veniva introdotto l'istituto della «designazione», per respingere l'idea di una dipendenza nei rapporti fra capo e sostituti, a vantaggio della più ampia autonomia degli ultimi. L'attribuzione del procedimento mediante designazione testimonia il superamento della concezione gerarchica regolata attraverso la delega di poteri, in accoglimento della teoria in base alla quale la designazione attiva poteri che già esistono in capo al magistrato addetto all'ufficio. L'atto di designazione si avvicina, di più della delega, all' (atto di) assegnazione dell'affare penale in uso presso gli uffici giudicanti (76).

In questo contesto, si inserisce allora la controriforma, ai sensi della l. 24 ottobre 2006, n. 269, e della l. 30 luglio 2007, n. 111, con cui il legislatore modifica sotto vari aspetti il d. lgs. 106 del 2006, ma non se distacca radicalmente (77). Concentrando l'attenzione sui profili d'interesse per la ricerca, per prima cosa viene in rilievo la scomparsa, dagli articoli 1 e 2 del decreto, di ogni riferimento alla «responsabilità» del dirigente; ciò non significa, da un punto di vista pratico, che a seguito della scomparsa dal testo normativo, non siano più prefigurabili responsabilità in capo al procuratore della

---

(75) V. PACILEO, *Pubblico ministero*, cit., 38.

(76) *Id.*, 39.

(77) F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., 45, per il quale «la legge Mastella, pur temperando in modo rilevante le asperità più evidenti dell'impianto precedente, sotto il profilo della conformità ai principi costituzionali, non si ponga affatto in “netta discontinuità” con il progetto culturale sotteso allo stesso».

Repubblica per l'esercizio dell'azione penale, ma che rappresenta il tentativo di stemperare i vincoli gerarchici delineati dalla precedente riforma. Si opta per un modello di dirigenza funzionalmente verticistico. L'assunto trova conferma negli altri ritocchi normativi: i procedimenti non sono più «delegati», vengono «assegnati» al «magistrato», non al «sostituto» come nel testo originario del decreto. L'assegnazione può riguardare uno o anche più procedimenti, oppure singoli atti di essi. Il rapporto tra procuratore e magistrato assegnatario appare meno vincolante rispetto al precedente costruito normativo. Continuano, tuttavia, a essere riservate al procuratore la facoltà di stabilire, al momento dell'assegnazione, i criteri di trattazione ai quali il magistrato assegnatario deve attenersi nello svolgimento degli affari assegnati, nonché il potere di revocare l'assegnazione se il magistrato non osserva, nel compimento dell'attività, questi stessi criteri, o se insorgono contrasti intorno al *quomodo* dell'esercizio.

In questa maniera, il vincolo gerarchico risulta surrettiziamente amplificato, nella misura in cui, essendo venuto meno il piano della responsabilità “politica”, l'esercizio dell'azione penale si colloca ora – esclusivamente – nell'ambito del dovere di osservanza da parte dell'assegnatario delle direttive stabilite dal procuratore. Secondo parte della magistratura, la riforma, infatti, può giustificare letture assolutistiche del ruolo del procuratore (78), che rimane pur sempre titolare dell'azione penale per assicurarne uniformità, correttezza e puntualità.

Nessun *revirement* per quanto concerne, invece, l'abrogazione dell'art. 7-ter, comma 3, ord. giud. (79). La conferma dell'abrogazione – potremmo dire – smentisce in via definitiva la possibilità di un ritorno all'applicazione del modello tabellare anche per gli uffici requirenti, il quale, come noto, ha rappresentato il cardine del sistema di controllo e approvazione delle scelte organizzative delle procure da parte del Consiglio. Si tratta – va detto – di una scelta positiva. Chi altri, meglio dei procuratori, potrebbe assicurare efficacia ed efficienza all'esercizio dell'azione penale. Ma il potere di stabilire liberamente i criteri organizzativi non si presta a controlli di uniformità su larga scala (v. paragrafo 1.4.1). *Domi suae quilibet rex*, dunque, ma fino a un certo punto.

D'altronde, erano in pochi a credere in una conferma del superamento del sistema tabellare, forse neanche i magistrati ne erano convinti. Infatti, ci sono motivi per ritenere che i titolari degli uffici, quasi come se fossero stati colti di sorpresa dalla situazione, si siano inizialmente limitati a ripetere gli stessi schemi organizzativi già previsti dalle medesime tabelle. Al riguardo, un dato criticabile della nuova legge di riforma consiste nel non avere stabilito, in via generale e astratta,

---

(78) G. SALVI, *Organizzazione del pubblico ministero e procura generale presso la Corte di Cassazione*, in *Questione giustizia*, 2011, n. 5, 188.

(79) Sull'abrogazione, mostra un atteggiamento positivo F. MENDITTO, *L'organizzazione delle procure nella stagione della controriforma*, in *Questione giustizia*, 2006, n. 5, 899 ss.



linee-guida che potessero suggerire criteri minimi di organizzazione degli uffici. I parametri di correttezza, uniformità e puntualità, in tale contesto, sono inconcludenti. Le procure hanno dunque preferito attingere dal sistema tabellare, che lo stesso legislatore aveva già ritenuto, però, mezzo inadeguato a garantire le finalità che la legge delega associa all'esercizio dell'azione penale. Il Consiglio superiore della magistratura ha tentato di porre rimedio con alcuni interventi, assumendo un ruolo fondamentale per la corretta applicazione della riforma. Data l'assenza di indicazioni organizzative, si sarebbe potuto compromettere l'efficacia complessiva dell'azione requirente. D'altronde, l'organo di autogoverno aveva già criticato l'impianto normativo nella risoluzione urgente del 5 luglio 2006, in cui si rivendicava un diritto a "mettere mano" sui progetti organizzativi delle procure, anche tramite azioni coordinate con i locali Consigli giudiziari.

Con la risoluzione del 12 luglio 2007 viene la prima vera lettura della riforma.

La risoluzione è, anzitutto, una valida occasione per confermare l'auspicio del ritorno alla cultura tabellare degli uffici requirenti (80). Anche nel parere del 31 maggio 2007 il C.S.M. aveva sostenuto che le tabelle, uniche sia per i p.m. che per i giudici, attuavano nel migliore dei modi il principio di parificazione dei modelli organizzativi delle funzioni giudiziarie, stabilendo regole comuni di coordinamento e cooperazione. Con la risoluzione del 2007, si compiono importanti passi in avanti. Vengono, ad esempio, individuate le basi normative che consentono al Consiglio di intervenire nella predisposizione dei criteri organizzativi delle procure; si fissano linee-guida utili a orientare le scelte dei dirigenti; si sancisce l'incomprimibilità delle garanzie di autonomia e indipendenza dei sostituti, in vista della finalità di istruire a una nuova «cultura della dirigenza».

L'intervento sui criteri organizzativi è il contenuto pratico di un «potere di indirizzo» del Consiglio. Il potere di indirizzare la scelta dei dirigenti delle procure nella formazione dei progetti organizzativi è giustificata in virtù degli articoli 105 e 112 cost., che elevano l'organo di autogoverno a «pietra angolare» (81), a vertice organizzativo dell'ordine giudiziario. Tale è la natura che gli è stata attribuita anche dalla Commissione Paladin, che fu istituita dal Presidente Cossiga nel 1990 (82).

---

(80) Infatti, per come è stata interpretata dagli stessi operatori, la risoluzione rappresenta vuole essere anche l'autolegittimazione del C.S.M. a intervenire sulle scelte del procuratore, a nulla rilevando la mancanza del carattere approvativo dell'intervento; infatti è stato detto che, viste anche le successive risoluzioni, in questa maniera si sia verificato uno squilibrio fra la tutela del magistrato e i poteri di indirizzo organizzativo del dirigente, cfr. G. SALVI, *L'effettività della giurisdizione attraverso le scelte e la responsabilità del procuratore: il progetto organizzativo*, cit., 54-55; parzialmente diversa è l'opinione della dottrina, C. SALAZAR, *L'organizzazione interna delle procure e la separazione delle carriere*, in *Problemi attuali della giustizia in Italia*, Atti del Seminario di studio (Roma, 8 giugno 2009), 2010, 212.

(81) Corte cost. sent. 14 gennaio 1986, n. 4, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) [febbraio 2020].

(82) Il testo della Relazione finale della Commissione di studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura cd. Paladin, del 10 gennaio 1991, è disponibile presso <https://www.csm.it/documents/21768/144530/Relazione+Paladin/a46735f9-5794-4a2e-afa0-3c645c9ea192> [febbraio 2020].

Quindi, il Consiglio superiore, in quanto vertice organizzativo della magistratura, mira a conservare un ruolo attivo nello sviluppo degli *interna corporis acta* degli uffici requirenti.

Sin dalle risoluzioni del 3 giugno 1992, 25 marzo 1993 e 10 aprile 1996, il C.S.M. ha mantenuto sotto osservazione il concreto atteggiarsi dei rapporti interni alla procura, riservando particolare cura alle modalità di trattazione degli affari penali. La gestione dei rapporti interni e della trattazione dei procedimenti è una materia delicata, perché richiede un bilanciamento fra opposte esigenze di unità dell'azione penale e autonomia del magistrato che deve coltivarla. Il bilanciamento può essere effettuato anche tramite l'elaborazione di linee guida (83).

La risoluzione del luglio 2007 cade temporalmente in un momento strategico. Soltanto pochi mesi prima della sua approvazione si è potuto assistere a un cambio della guardia nella maggioranza governativa che ha condotto a una parziale riscrittura della riforma, con l. n. 269 del 2006 cit. Se il Consiglio ha ritenuto comunque di intervenire, nonostante le modifiche normative, significa che la riscrittura non ha risolto le criticità del d. lgs. n. 106 del 2006. L'impianto ordinamentale del pubblico ministero doveva essere riformato un'altra volta. Perciò venne approvata e promulgata la l. 30 luglio 2007, n. 111, a completamento della "riforma" della riforma che l'ha preceduta.

Senza apportare modifiche alle disposizioni organizzative degli uffici requirenti, il nuovo intervento normativo ne conferma il carattere verticistico ma disciplina in maniera differente dal d. lgs. 5 aprile 2006, n. 160 le garanzie della magistratura. Una lettura complessiva delle riforme del 2006 e 2007 avvalorata la tesi che l'intenzione del legislatore sia stata quella di migliorare la resa qualitativa del servizio offerto alla collettività tramite una gestione manageriale delle procure. Infatti, viene ridimensionato il valore del criterio di anzianità, che, da criterio di selezione per lo svolgimento di incarichi direttivi e semidirettivi, diviene criterio di apprezzamento delle attitudini professionali e dei meriti extragiuridici necessari per la copertura delle stesse funzioni. Si stabilisce la temporaneità degli incarichi, di talché le funzioni direttive e semidirettive siano conferite per la durata di anni quattro, rinnovabili di altri quattro, previa valutazione positiva da parte del Consiglio superiore della magistratura in merito all'attività *medio tempore* svolta (cfr. articoli 45 e 46 del d. lgs. 20 febbraio 2006, n. 160, come modificati dall'art. 2 commi 9 e 10 della l. n. 111 del 2007) (84).

La temporaneità riguarda anche i magistrati che esercitano funzioni di primo e secondo grado (cfr. nuovo art. 19 del decreto n. 160 cit.). La permanenza dei magistrati all'interno dei gruppi di

---

(83) Le linee guida prevengono disfunzioni interne sul piano gestionale e, favorendo la collaborazione esterna tra uffici, favoriscono l'omogeneità dei progetti organizzativi a livello nazionale. All'elaborazione delle linee guida partecipano direttamente anche i magistrati delle varie procure e il loro apporto conoscitivo segna l'avvio di una nuova stagione della dirigenza requirente all'insegna della trasparenza, dove la cultura delle garanzie incontra quella dei risultati.

(84) In caso di valutazione negativa, il magistrato non è ammesso a partecipare ai concorsi per il conferimento di incarichi direttivi per i successivi cinque anni.

lavoro viene limitata a un periodo compreso tra cinque e dieci anni da individuarsi a discrezione del Consiglio superiore, tramite regolamento, a seconda della tipologia di funzioni. Con regolamento del 13 marzo 2008, il Consiglio ha stabilito il termine massimo di permanenza pari a un decennio (85), salvo proroga per non oltre due anni, previa valutazione da effettuarsi sulla base di comprovate esigenze di funzionamento dell'ufficio e con la possibilità di concludere processi di particolare complessità che vedano impegnato il magistrato alla scadenza del predetto termine.

La temporaneità punta ad avvalorare capacità, laboriosità, diligenza e impegno all'interno della procura. Questi sono in effetti gli "indicatori" o gli indici di valutazione che sono descritti nella delibera consiliare del 4 ottobre 2007, in materia di permanenza nello stesso incarico, come sintesi di cultura giuridica e abilità manageriale (86). I capi degli uffici giudiziari sanno che il «mestiere del dirigente è diverso da quello del magistrato» (87), e, intuendo la possibilità di derive burocratiche dell'azione penale, hanno stilato un decalogo di principi e linee guida che ogni "buon capo dell'ufficio" deve conoscere e attuare all'interno della procura di cui abbia la direzione. Il documento è denominato "Decalogo del capo dell'ufficio giudiziario", è stato varato a Bologna, nel 2012, dal centro per l'organizzazione, il management e l'informatizzazione degli uffici giudiziari (cd. C.O.M.I.U.G.), e si applica sia agli uffici giudicanti che a quelli requirenti (88).

Il decalogo è un atto di autodisciplina e autoregolamentazione del corpo giudiziario, e va inteso come una reazione al confuso panorama normativo delineato nel corso di quella stagione normativa. Non possiede certamente carattere vincolante e, in caso di violazione, non assurge a fonte di

---

(85) CSM, *Regolamento in materia di permanenza nell'incarico presso lo stesso ufficio alla luce della modifica introdotta dal Decreto Legislativo 160 del 30 gennaio 2006 come modificato dalla Legge 30 luglio 2007, n. 111*, delibera CSM del 13 marzo 2008, reperibile dal sito web [www.csm.it](http://www.csm.it). È importante circoscrivere l'ambito applicativo della disciplina, per cui si riporta di seguito l'articolo 1, "Campo di applicazione": «La presente normativa si applica esclusivamente ai magistrati che esercitano funzioni giudicanti e requirenti di primo e secondo grado, escluse le seguenti funzioni: giudice presso il Tribunale ordinario composto da un'unica sezione, oltre all'eventuale sezione distaccata, fatta eccezione per le seguenti posizioni tabellari alle quali si applica il termine di permanenza massimo: giudice fallimentare, giudice addetto alle esecuzioni civili, g.i.p./g.u.p., g.i.p. in via esclusiva, g.u.p. in via esclusiva, giudice addetto ad una sezione distaccata di Tribunale; giudice del lavoro di pianta organica; giudice presso il Tribunale per i minorenni, fatta eccezione per chi svolge funzioni esclusive di g.i.p./g.u.p.; giudice presso l'Ufficio di sorveglianza; magistrato addetto all'Ufficio del ruolo e del massimario della Corte di cassazione; sostituto Procuratore della Repubblica presso un ufficio di Procura composto da magistrati in numero fino a otto unità compreso il Procuratore della Repubblica; magistrato distrettuale giudicante e requirente; giudice presso la Corte d'appello composta da un'unica sezione; giudice presso una sezione distaccata della Corte di appello composta da un'unica sezione; sostituto Procuratore generale presso la Corte di appello».

(86) Cfr. CSM, *Nuovi criteri per la valutazione di professionalità dei magistrati a seguito della legge 30 luglio 2007, n. 111, recante Modifiche alle norme sull'Ordinamento giudiziario*, Circolare n. 20691 dell'8 ottobre 2007 – Deliberazione del 4 ottobre 2007, in [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020].

(87) G. SALVI, *Dalla valutazione del dirigente alla valutazione dell'efficacia dell'intervento organizzativo: spostare il fulcro dal magistrato al servizio reso*, in *Questione giustizia*, 2013, n. 2-3, 202.

(88) COMIUG, *Decalogo del Capo dell'Ufficio Giudiziario*, aprile 2012, <http://www.magistraturademocratica.it/mdem/upy/faticolo/Decalogo%20Capo%20UG%20versione%20def%202023-04-12.pdf> [febbraio 2020].

responsabilità per il magistrato che non si è attenuto ai principi della buona dirigenza, ma è senza dubbio un punto fermo che consente all'interprete di immaginare un modello ideale della direzione giudiziaria. Ne deriva che la valutazione in ordine all'incarico direttivo dipenda in larga misura dall'efficacia concreta degli schemi organizzativi prescelti. Il che trova conferma in un altro importante intervento del C.S.M. sul tema della riorganizzazione delle procure, che è stato giustificato alla luce della circostanza che un magistrato, seppur di comprovata esperienza, non possiede naturalmente competenze particolari in campo gestionale, trovandosi così in una posizione di generale difficoltà nel preparare modi e tempi delle attività dell'ufficio.

La risoluzione del 21 luglio 2009 si muove nel solco dei principi affermati con la risoluzione del 2007, ma vuole esserne allo stesso tempo il complemento, per diffondere *best practices*.

In apertura, la risoluzione fissa gli obiettivi che devono essere presi di mira al momento della programmazione dell'attività da parte del procuratore capo: ragionevole durata del processo; corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale nel rispetto delle norme sul giusto processo; efficienza nell'impiego della polizia giudiziaria e nell'uso delle risorse tecnologiche e finanziarie disponibili. Lo strumento di programmazione è il progetto organizzativo della procura (p.o.p.). Il p.o.p. è il cuore pulsante dell'ufficio, perché contiene la regolamentazione di tutte le principali attività da compiersi all'interno e all'esterno della procura. Stabiliti gli obiettivi e individuati i mezzi per conseguirli, la risoluzione prosegue col raccomandare ai magistrati di improntare la propria attività quotidiana a criteri di razionalità ed efficacia.

Si comprende ora in maniera più chiara perché il C.S.M. rivendicasse sin da subito un potere correttivo sui programmi di organizzazione. Non è tutto. Il Consiglio mette in risalto la necessità di predisporre criteri che siano praticabili nell'arco del triennio, come lo sono quelli inseriti nelle tabelle degli uffici giudicanti, per garantire il coordinamento fra le azioni della procura e del tribunale e rinsaldare nel complesso il settore della giustizia penale.

Le risoluzioni del 2007 e del 2009 vanno allora interpretate alla stregua di linee guida che perseguono lo scopo, nel breve e nel lungo periodo, di riavvicinare il più possibile i modelli organizzativi delle procure a quelli degli uffici giudicanti. Non coglie nel segno, invece, l'opinione che denuncia, di fatto, l'usurpazione da parte dell'organo di autogoverno di poteri riservati in via esclusiva al procuratore dalla riforma del 2006 (89). Se fosse stato realmente questo lo scopo

---

(89) Ancora oggi il Consiglio tende a rimarcare l'importanza, la circolare sulle tabelle degli uffici giudicanti per il triennio 2012-2014 espone i risultati del proficuo confronto in tema di organizzazione alla luce della «profonda rivisitazione normativa dell'organizzazione degli uffici di Procura, incentrata sull'abrogazione della disposizione dell'art. 7-ter O.G. che ha comportato il sostanziale ridimensionamento del ruolo del C.S.M. nel procedimento di definizione dei relativi assetti organizzativi, salvi gli spazi di intervento recuperati grazie alle risoluzioni del 12 luglio 2007 e del 21

perseguito, non vi sarebbe stato motivo di richiedere la trasmissione dei progetti, oltre che allo stesso C.S.M., anche al procuratore generale presso la Corte d'appello (90), al Consiglio giudiziario locale e al procuratore generale presso la Corte di Cassazione. L'intenzione, bensì, è di realizzare un circuito conoscitivo-informativo interno agli uffici giudiziari, il quale è di norma rimesso alla spontanea iniziativa dei dirigenti. Per tale motivo, il ruolo di supervisore che il C.S.M. si riserva, ossia come soggetto al quale devono essere inviati i p.o.p., non ha l'effetto di creare le basi per esprimere giudizi di approvazione o disapprovazione dell'atto programmatico – che peraltro non sarebbero consentiti dalla disciplina vigente – ma di formulare “rilievi” e osservazioni non vincolanti. Che i criteri non siano vincolanti, tuttavia, non significa anche che siano privi di conseguenze. Anzi, essi vogliono essere un messaggio rivolto al procuratore generale presso la Cassazione e al procuratore generale presso la Corte d'appello, in vista dell'eventuale attivazione delle rispettive competenze, anche sul piano disciplinare nei confronti del dirigente di procura.

In definitiva, l'organo di autogoverno ha tentato di fare chiarezza in una stagione normativa che, almeno per quanto concerne l'organizzazione delle procure, ha definito imperfetta e magmatica (91). Infatti, se si pensa che la giustificazione iniziale della legge delega era di attuare il dettato costituzionale di cui alla VII disposizione transitoria e finale, non v'è chi non veda come gli sviluppi normativi sin qui considerati abbiano, in realtà, condotto ad affermare certe cose e a smentirle, le stesse, in brevissimo tempo; in altri termini, quantomeno sul fronte della riorganizzazione del pubblico ministero, il motore delle riforme è ancora caldo. Quel che è non è cambiato è l'affermazione del modello gerarchico e la diffusione del criterio di specializzazione come elementi necessari delle strutture requirenti. Non sarebbe prudente, dunque, sostenere che anche tramite le risoluzioni del 2007 e 2009 siano state appianate le problematiche della funzione requirente; a tacer d'altro, infatti, basti riflettere sulla possibilità di “separare le carriere” giudiziarie, incorporando, a conti fatti, le garanzie delle funzioni giudicante e requirente.

Ma vi è almeno un'altra ragione che consiglia di ritenere ancora aperta la discussione sulla riorganizzazione delle strutture requirenti. Dopo due anni di lavori, il C.S.M. ha emesso a fine 2017 una circolare unica sull'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, sulla quale è necessario soffermarsi separatamente.

---

luglio 2009, ha indotto ad estrapolare dalla presente circolare la regolamentazione di tutti quegli istituti che mantengono un profilo di disciplina comune tra uffici giudicanti ed uffici requirenti», in [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020].

<sup>(90)</sup> Come d'altronde già stabilisce l'articolo 7, commi 1 e 6, del d. lgs. n. 106 del 2006.

<sup>(91)</sup> CSM, *Risoluzione in materia di organizzazione degli uffici del Pubblico Ministero*, Risoluzione 21 luglio 2009, presso [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020].

### **1.2.3 Passato e presente dell'organizzazione delle procure della Repubblica nella circolare del 16 novembre 2017 del Consiglio superiore della magistratura**

Le pagine che precedono propongono uno studio, in senso diacronico, dei principali sviluppi normativi e para-normativi che hanno fatto seguito alla riforma dell'ordinamento giudiziario del 2006, soffermandosi sul tema della riorganizzazione delle strutture requirenti, così da fornire validi strumenti interpretativi in vista dell'indagine sulla specializzazione del pubblico ministero. È stato detto che, malgrado la successione delle fonti primarie e secondarie prese in esame, le questioni che scaturiscono dalla riorganizzazione non erano state risolte in via definitiva. La dimostrazione più efficace di questo assunto è la nuova circolare del C.S.M. sull'organizzazione delle procure, del 16 novembre 2017.

Le citate risoluzioni del 2007 e 2009 costituiscono interventi di fondamentale importanza per la magistratura requirente. Il loro obiettivo era però più che altro di ridurre la sensazione di disorientamento avvertita dai titolari degli uffici, sia per la nuova configurazione gerarchica delle procure che a causa dei poteri direttivi ad essi assegnati dalla legge. Le conseguenze della riforma si sono prodotte, innanzi tutto, sul versante della trasmissione al Consiglio di dati e informazioni riguardanti i criteri di assegnazione degli affari, la creazione di gruppi di lavoro specializzati e le eventuali priorità adottate nella trattazione delle *notitiae criminis*. Inoltre, con la concentrazione verso l'alto di potere e responsabilità è stata messa da parte l'attività degli altri magistrati, relegandola, per ciò, nella concezione burocratica e deresponsabilizzata del lavoro requirente; basti pensare alla quantità di fascicoli con cui ciascuno di essi si confronta ogni giorno.

L'intervento consiliare di fine 2017, invece, è l'esito di una lunga fase di preparazione, che, nell'arco di un biennio, ha coinvolto tutti (o quasi) i maggiori esponenti delle procure della Repubblica, al fine di porre le fondamenta per un esercizio più responsabile e partecipato dell'azione penale.

D'altronde, sul piano delle fonti, la circolare non è un atto che ha valore meramente esortativo. Mentre la risoluzione ha lo scopo di orientare, quello della circolare è di conformare; l'una fornisce indicazioni, quell'altra regole precettive (92). Tale cambiamento in ordine alla tipologia dello strumento normativo utilizzato dal Consiglio è significativo dell'avvenuto recupero, in capo allo stesso

---

(92) La circolare rientra nell'attività para-normativa del Consiglio, ma, secondo alcuni interpreti, essa rappresenta un "caso limite", nel senso che si colloca verso la creazione piuttosto che l'interpretazione o l'esecuzione del diritto. Si veda, M. D'AMICO, *Amministrazione creatrice ed esecutrice del diritto*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 4, 113, presso [https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/4\\_2018\\_D\\_Amico.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/4_2018_D_Amico.pdf) [febbraio 2020]. D'altronde, l'ordinamento giudiziario è materia riservata alla legge, ai sensi dell'art. 108 cost.

organo, del potere di stabilire certi requisiti minimi di organizzazione delle procure. La circolare è questo statuto minimo di organizzazione. Occorre riflettere sui principali contenuti che si riferiscono agli aspetti strutturali delle procure, invece che alla posizione del procuratore, e che aggiungono elementi d'interesse interpretativo, rinviando al prosieguo della trattazione le novità che concernono i rapporti interni.

Un primo aspetto interessante è la creazione del «fascicolo dell'organizzazione della Procura», di cui all'art. 8 co. 8 della circolare. Il fascicolo è istituito presso la Settima commissione referente e ha lo scopo di raccogliere, in maniera stabile e duratura, dati e informazioni dalle varie procure: in tal senso, è fonte inesauribile di conoscenza, anche statistica, del C.S.M. Tra le informazioni da inserire al suo interno, figurano provvedimenti di assegnazione dei procedimenti ai magistrati, di creazione dei gruppi di lavoro specializzati e ogni altro documento dalla cui applicazione derivino condizioni operative particolari all'interno dell'ufficio. Il fascicolo funziona come un'unica banca dati, è uno strumento dal grande potenziale, che può servire per uniformare i criteri organizzativi delle procure, oppure per escludere l'operatività di prassi del tutto originali, perché fondate su criteri scarsamente praticabili.

La circolare, inoltre, riconsidera in positivo il ruolo degli organi di vigilanza circa l'attività posta in essere dalle procure e dai singoli sostituti; nel senso che fissa regole di necessario coinvolgimento dei Consigli giudiziari e criteri di necessario coordinamento per quanto concerne i procuratori generali presso le Corti d'appello.

Ai Consigli giudiziari vengono attribuiti poteri istruttori sulla formazione del progetto organizzativo dell'ufficio, in attuazione del principio di democrazia partecipativa. Il Consiglio giudiziario diventa così portavoce delle proposte e delle osservazioni dei sostituti. Ai procuratori generali presso le Corti d'appello, invece, si riconoscono poteri di coordinamento consistenti nella convocazione periodica di riunioni, nella possibilità di acquisire dati e notizie sugli assetti organizzativi degli uffici requirenti del distretto, nonché di proporre soluzioni organizzative condivise. Ma non è tutto.

La circolare dice chiaramente che i poteri del procuratore generale non sono classificabili come poteri di coordinamento investigativo. Tranne che nelle eccezionali ipotesi stabilite dalla legge, il coordinamento investigativo spetta (solo) al procuratore della Repubblica; mentre ai procuratori generali, quindi, residuano poteri di coordinamento – per così dire – organizzativo e gestionale. Difatti, questi ultimi, anche facendo ricorso al fascicolo per l'organizzazione depositato presso il C.S.M., hanno la facoltà di individuare, divulgare e promuovere buone prassi fra gli uffici requirenti del distretto. Benché dispongano anche del potere di avocare le indagini (sul presupposto del mancato

esercizio dell'azione penale da parte della procura della Repubblica), si verte in tutt'altra questione rispetto alle prerogative di tipo organizzativo. L'avocazione non è un fatto organizzativo (93), ma è un provvedimento destinato a produrre effetti sul piano investigativo.

Insieme con i Consigli giudiziari, i procuratori generali hanno, altresì, il diritto di ricevere il decreto del procuratore capo che contiene il progetto organizzativo della procura e possono formulare le osservazioni che ritengono più opportune. Non si tratta affatto di un dato privo di rilevanza. Anzi, tramite l'accesso alla banca dati del C.S.M. per le buone prassi e la possibilità di esaminare i progetti organizzativi di tutte le procure del distretto di competenza, i procuratori generali possono dare un contributo decisivo per garantire l'esercizio corretto, puntuale e uniforme dell'azione penale.

Anche il ruolo del procuratore aggiunto viene nettamente rivalutato. L'articolo 5 ne definisce lo statuto, delineando specifiche competenze che rispecchiano le funzioni di magistrato requirente e di organo che partecipa alla funzione direttiva dell'ufficio. La previsione di uno statuto assicura lo svolgimento effettivo dei compiti semidirettivi, perché non discende dai criteri organizzativi della procura, ossia preesiste rispetto ad essi.

Nell'ottica della circolare, il ruolo del procuratore aggiunto s'inserisce fra i principi di leale collaborazione e di buon andamento, ma ha anche l'obiettivo di favorire correttezza ed equità sul piano pratico della distribuzione delle risorse e degli affari. Tuttavia, il documento consiliare non tratta affatto il piano delle responsabilità del procuratore aggiunto, nonostante egli sia un magistrato che assolve funzioni semidirettive in maniera indipendente. A questo proposito, dunque, si deve ritenere che per l'aggiunto valgano le medesime considerazioni già svolte per quanto concerne la responsabilità del procuratore capo, nel senso che, assolvendo entrambi funzioni di spicco, la responsabilità è una responsabilità "politica". Sia l'aggiunto che il capo ne rispondono innanzi al C.S.M., mettendo in gioco la propria carica direttiva al tempo della valutazione di professionalità (94). In particolare, si ritiene che la conferma dell'incarico direttivo debba poter essere giustificata anche sulla base di informazioni che vengano raccolte direttamente fra gli altri magistrati, in maniera

---

(93) L'esercizio del potere di avocazione può scaturire da errori di programmazione delle attività requirenti, ma non per questo può essere considerato di per sé un fatto organizzativo. A conferma di ciò basti osservare che sussiste una connessione tra i progetti organizzativi delle procure e l'avocazione, ma riguarda più che altro questioni relative alle tempistiche delle indagini (cfr., art. 407 comma 3-bis c.p.p.). Cfr., anche dopo le modifiche apportate dalla l. 103/2017, orientamenti della Procura generale della Corte di cassazione, presso <http://www.procuracassazione.it/procuragenerale-resources/resources/cms/documents/AvocazioneCriteriorientativi-PG1.pdf> [febbraio 2020].

(94) D'altronde sembra indirizzare in questo senso la Relazione finale della Commissione di studio Vietti, costituita con d.m. 12 agosto 2015, per la riforma dell'ordinamento giudiziario. Al riguardo, nella Relazione del 17 marzo 2016 si legge che le valutazioni di professionalità «debbono ampliare le fonti di cognizione ma anche accelerare i tempi di definizione» e che in sede di conferimento degli incarichi direttivi «l'aspirazione del singolo a una carriera "senza demerito" va sostituita con la garanzia per i cittadini di mettere il magistrato giusto al posto giusto e di revocarlo se la scelta si rivela errata», 2-3, in [https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/Vietti\\_relazione\\_12ago2015.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/Vietti_relazione_12ago2015.pdf) [febbraio 2020].



da creare un effettivo parallelismo nei meccanismi di valutazione: infatti, la professionalità del magistrato dell'ufficio è valutata sulla base di schede di giudizio elaborate dal procuratore capo, mentre quella del procuratore non è valutata tenendo in conto le opinioni dei magistrati della procura. Si può anche percorrere una via di mezzo, attribuendo questo mutuo scambio di giudizi per lo meno ai procuratori aggiunti.

Nel complesso, comunque, gli effetti della circolare non saranno concretamente visibili prima dello spirare del triennio di validità dei progetti organizzativi che sono stati emessi, approvati e attuati o dopo il novembre 2017, oppure entro il termine diverso da essa stabilito (95). L'idea del Consiglio era di realizzare un intervento sistematico che potesse non solo far vedere quali prassi sono adottate all'interno degli uffici requirenti, ma che fosse anche selettivo delle migliori prassi da adottare, fornendo una disciplina omogenea minima dell'organizzazione delle procure a livello nazionale. Al di là delle idee, sul piano concreto l'obiettivo del Consiglio è di prevenire o almeno superare situazioni patologiche di incertezza e conflittualità (96).

#### 1.2.4 Quel che è stato fatto e che ancora si può fare

Lo studio condotto sugli aspetti maggiormente discussi delle riforme dell'ordinamento giudiziario ha dimostrato che la reale intenzione del legislatore non fosse tanto di assicurare omogeneità e funzionalità al processo penale, ma che questo fosse, piuttosto, l'esito di compromessi fra politica e magistratura (97). Per far salva l'autonomia del singolo pubblico ministero, è stato rinforzato il ruolo del procuratore della Repubblica (98). Nel senso che a quest'ultimo il legislatore ha dato la responsabilità di gestire l'intero ufficio, garantendogli l'esclusività nell'esercizio

---

(95) Inizialmente l'art. 25 comma 2 della circolare del 2017 assegnava un termine trimestrale per adeguare l'assetto organizzativo delle procure alle disposizioni *ivi* contenute, tuttavia, con delibera del 25 gennaio 2018, il Consiglio ha differito al 31 maggio dello stesso anno il computo del termine di tre mesi, in ragione dell'incidenza delle modifiche sull'avocazione apportate dalla l. 103/2017 (art. 407 comma 3 bis c.p.p.). Ancora, con delibera del 16 maggio 2018, essendo stata approvata una risoluzione giustappunto sull'avocazione, detto termine è stato differito una seconda volta al 30 giugno 2018. In ipotesi, dunque, è a far data da tale momento che decorre il termine triennale di vigenza dei progetti di cui si è discusso. Per le sole procure minorili, il termine di adeguamento è stato individuato nel 31 luglio 2018, con delibera del 18 giugno dello stesso anno, in forza dell'approvazione della risoluzione sugli uffici requirenti minorili.

(96) F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., 190.

(97) Questa è anche l'opinione di chi sostiene che l'aver riproposto, in fase attuativa, quel che la legge delega stabiliva sul piano delle intenzioni abbia in realtà dimostrato la rinascita della gerarchia nell'assetto della magistratura requirente, anche per aumentare gli spazi discrezionali della politica rispetto ai piani alti degli uffici. In questo senso, si veda V. FAZIO, *La sfida dell'ordinamento giudiziario (Considerazioni realistiche sul "progetto Mastella")*, in *Questione giustizia*, 2007, n. 2, 217; S. LEONE, *L'ufficio del pubblico ministero tra gerarchia e impersonalità: simul stabunt simul cadent?*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 3, 554.

(98) M. BRANCACCIO, *CSM e organizzazione degli uffici di procura dopo le modifiche ordinamentali del 2006*, in *Questione Giustizia*, 2011, n. 5, 165.

dell'azione penale. Quel che è stato fatto, perciò, è l'aver attribuito al procuratore un ruolo da guardiano rispetto all'operato dei sostituti, i quali pur conservano autonomia organizzativa, ma non possono discostarsi più di tanto dalle direttive di tipo politico-investigativo che il capo stabilisce. In questo senso il sistema dell'azione penale è tenuto "sotto controllo", per il profilo dinamico e non statico del relativo esercizio (99).

Per questo lo studio e la progettazione dei programmi organizzativi hanno assunto nel tempo un ruolo centrale. Se il programma messo a punto dal dirigente della procura è sufficientemente preciso, completo e intelligente, nel breve e nel lungo periodo si ottengono risultati effettivi nell'attività di contrasto alla delinquenza, sia per il posizionamento strategico delle competenze specialistiche dei pubblici ministeri che per gli obiettivi di politica criminale avuti di mira.

All'alba della nuova cultura della magistratura, ciò che viene richiesto al procuratore della Repubblica è di fare da protagonista nell'individuazione delle migliori pratiche di esecuzione delle attività requirenti, a beneficio dell'intero sistema di amministrazione della giustizia penale. In tal senso, quel che ancora si può fare, dunque, è dare al procuratore strumenti coi quali agire in maniera responsabile, ossia strumenti che egli possa impiegare non per tenere "sotto controllo" i ritmi di lavoro dei collaboratori, ma per metterli nella condizione materiale di operare con saggezza nell'interesse della legalità, sia delle vittime che degli imputati. Si reputa che strumenti di tale fattura siano già presenti nella prassi e che, nonostante il loro pratico utilizzo, sul piano ideologico resista lo scetticismo. La specializzazione è uno di essi, le priorità anche: la loro esistenza è un dato di fatto, ma non tutti sono concordi nel dare il via a una "liberalizzazione" del relativo impiego. Fors'anche per contrastare l'eccessivo espandersi di simili fenomeni che è impossibile eliminare la matrice gerarchica delle procure.

### 1.3. Ineluttabili gerarchie nella tradizione delle procure

---

(99) Tale controllo è parallelo, implicito e del tutto indipendente rispetto al controllo giurisdizionale. Riguarda la fenomenologia dell'esercizio, anziché la legalità; inerisce, per così dire, a un'alternativa dinamica sulla scelta delle modalità con cui coltivare, in senso investigativo, l'accusa, invece che fermarsi all'alternativa statica "esercizio/non esercizio" dell'azione. Ancora, in altri termini, serve per controllare l'iperattivismo del p.m., anziché l'inazione. Sui controlli giurisdizionali, cfr. diffusamente, anche per i richiami bibliografici, M. CAIANIELLO, voce *Archiviazione* (*dir. proc. pen.*), in *Enc. dir.*, Annali, II, Milano, Giuffrè, 2008, 59 ss; C. VALENTINI REUTER, *Le forme di controllo sull'esercizio dell'azione penale*, Padova, Cedam, 1994, 1 ss; F. CORDERO, voce *Archiviazione*, in *Enc. dir.*, II, Milano, Giuffrè, 1958, 1030; in relazione agli aspetti pratici delle indagini e dell'archiviazione, si veda E. APRILE, P. SILVESTRI, *Le indagini preliminari e l'archiviazione*, Milano, Giuffrè, 2011, 1.

Limitando le riflessioni ai profili che rilevano a fini di studio, giova fare chiarezza sul concreto significato della gerarchia nell'ambito dell'organizzazione delle procure. Tramite la gerarchia si punta a garantire il buon funzionamento dell'esercizio dell'azione penale.

### **1.3.1 La tradizione gerarchica della Procura della Repubblica**

Dall'art. 70 dell'ordinamento giudiziario si ricava la struttura tendenzialmente gerarchica delle procure (100). Il carattere gerarchico differenzia il pubblico ministero dalla magistratura giudicante e collide, in via di principio, contro le garanzie di indipendenza connesse alla sua funzione. Con sentenza cost. n. 52 del 1976, la Consulta ha dichiarato infondata, come noto, la questione di costituzionalità relativa all'art. 70 dell'ordinamento giudiziario, perché la norma non istituisce all'interno degli uffici requirenti concreti rapporti di dipendenza gerarchica in contrasto con agli artt. 101, secondo comma, e 107, terzo e quarto comma, della Costituzione. Il principio costituzionale della diversità per funzioni non osta infatti alla previsione di un'organizzazione verticistica, nel senso che le norme dell'ordinamento giudiziario non sono censurabili quando l'attività dell'organo, facendo leva sul carattere impersonale della funzione, sia improntata a criteri di gerarchia. Il carattere gerarchico dimostra la vocazione impersonale e quindi unitaria della funzione requirente. Presi singolarmente, i magistrati della procura rappresentano l'ufficio, compiono gli atti tipici della funzione e possono sostituirsi in udienza avanti all'organo giudicante.

Il processo di gerarchizzazione delle procure muove dall'interpretazione degli articoli 101, secondo comma, e 107, quarto comma, della Costituzione. I giudici sono soggetti soltanto alla legge, laddove le garanzie del p.m. vengono stabilite dalle norme dell'ordinamento giudiziario. Sul versante interno, l'indipendenza del p.m. appare, quindi, «sostanzialmente decostituzionalizzata» (101). Il d. lgs. n. 106 del 2006 sull'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero coglie appieno questo dato, giacché ne accentua la gerarchia, in parte per le ragioni già viste in precedenza. Lo stesso articolo 70, terzo comma, ord. giud. stabilisce che i titolari degli uffici requirenti dispongono di poteri direttivi e gestionali, esercitano personalmente le funzioni attribuite al pubblico ministero, se non designano altri magistrati addetti all'ufficio.

---

<sup>(100)</sup> Invero, nella sua formulazione originaria la norma evocava un concetto di dipendenza fra procuratore della Repubblica e sostituti procuratori, anche se, per come è stata interpretata dai più, non giustificava l'adozione di comportamenti arbitrari dei primi a danno dei secondi. In merito, cfr. L. PRIMICERIO, *Il sostituto procuratore della Repubblica tra indipendenza e gerarchia*, Torino, Giappichelli, 2015, 57.

<sup>(101)</sup> Cfr. A. LOLLO, *L'indipendenza interna dei magistrati nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 4, 2-3, <https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/Lollo.pdf> [febbraio 2020].

In senso opposto si orienta il C.S.M., che già all'epoca del varo del nuovo codice di procedura penale ritenne doveroso sollecitare le procure ad abbandonare il principio gerarchico. Nella delibera del 25 marzo 1993 afferma espressamente la necessità di rinunciare a ogni incidenza gerarchica nei rapporti fra procuratore della Repubblica e magistrati addetti all'ufficio. Si profila, dunque, il seguente contrasto. Mentre il legislatore guarda con favore l'assetto gerarchico delle procure (in adesione ai principi che emergono dalle fonti internazionali, *supra* par. 1.1), il C.S.M. raccomanda maggiore autonomia. Per conoscere a fondo le motivazioni della divergenza, bisogna ritornare alla fase di preparazione del nuovo codice di procedura penale (102).

La direttiva n. 61 della legge delega 3 aprile 1974, n. 108, ordinava l'eliminazione dell'incidenza gerarchica nell'esercizio delle funzioni d'accusa unicamente nella fase dibattimentale. La direttiva n. 68 della legge delega 16 febbraio 1987, n.81, stabiliva che le funzioni di pubblico ministero in udienza fossero esercitate con piena autonomia. Sul piano terminologico, la presenza nella legge del 1987 della locuzione «piena autonomia» aveva la finalità precauzionale di bandire equivoche interpretazioni gerarchiche dei poteri del procuratore, che, proprio attraverso l'eliminazione dell'incidenza gerarchica dalla fase dibattimentale, ben potevano prefigurarsi invece nelle altre fasi del processo (103). Di questa finalità vi è traccia nell'articolo 53 c.p.p. La norma affianca l'aggettivo «piena» all'«autonomia» che è riservata al pubblico ministero in udienza, sia udienza preliminare sia dibattimentale. Nelle indagini preliminari, invece, si assiste ancora a una forma di autonomia – per così dire – *semiplena*. Si spiegano così, tra gli altri, i poteri di “visto” del procuratore capo in ordine alla richiesta del magistrato dell'ufficio di applicazione di misure cautelari, oppure in caso di sequestri e perquisizioni, proroga delle intercettazioni, archiviazioni e rinvii a giudizio. Una diversa modifica sul piano considerato dall'art. 70 ord. giud. potrebbe, per tanto, ragionevolmente consentire un ripensamento complessivo della gerarchia, svincolandola dall'esercizio di facoltà processuali. Un intervento di questo tipo si pone in linea di continuità con il nuovo quadro della dirigenza giudiziaria di cui si accenna nelle delibere del Consiglio superiore: il procuratore capo non esercita più soltanto le funzioni di pubblico ministero, ma deve occuparsi di garantire l'unità dell'ufficio anche attraverso poteri di direzione e organizzazione. Il rapporto fra magistrati con e senza funzioni direttive o semidirettive non si presta, dunque, a essere inquadrato in

---

(102) Sebbene siano passati molti anni dalla sua promulgazione nel 1988, il codice di procedura penale viene ancora definito «nuovo». Per una interessante lettura critica di questo aggettivo, R. ORLANDI, *La riforma del processo penale fra correzioni strutturali e tutela “progressiva” dei diritti fondamentali*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2014, 1134.

(103) Cfr. Relazione al Progetto preliminare del c.p.p., in *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, 24 ottobre 1988, n. 250, suppl. ord. n. 2, 24.

termini di dipendenza. Il procuratore capo non esercita le funzioni «per mezzo» di magistrati delegati, se non intende valersene in prima persona «designa» un sostituto (104).

Si ha a che fare con una sovra-ordinazione di tipo funzionale, non gerarchica.

Al di là di riferimenti verbali apertamente ispirati al principio di gerarchia, il legislatore sembra avere tuttora mantenuto una struttura comunque verticistica dell'ufficio del p.m., la quale realizza, contrariamente alla logica del predetto art. 53 c.p.p., la personalizzazione delle funzioni in capo al medesimo titolare (105). Da questo punto di vista, le disposizioni del d. lgs. n. 106 del 2006 consolidano la gerarchia interna agli uffici requirenti per scongiurare giustappunto gli eccessi di personalizzazione delle mansioni investigative, presumendo che le esigenze di unitarietà della funzione accusatoria possano essere meglio soddisfatte in una procura a struttura piramidale (106).

### 1.3.2 Il profilo direttivo-funzionale dell'organizzazione verticistica

Struttura e funzioni, invero, non vanno confuse, nel senso che sussiste un evidente scarto logico mezzi-fini: lo schema organizzativo di una procura della Repubblica descrive il modo in cui la procura è fatta, mentre gli obiettivi, più che altro, ne palesano l'essenza, definendola in funzione della tutela dell'osservanza delle leggi dello Stato, della pronta e regolare amministrazione della giustizia e della repressione della delinquenza. Con la guida, a capo della procura, di un vertice esperto, si tende, allora, a prevenire dannose disparità di trattamento e dispersione delle risorse. In altri termini, va bene anche munirsi di una struttura piramidale, ma a condizione che il rapporto tra “capo” e “sostituto” non venga basato su gerarchie pure.

D'altronde, le leggi di riforma mostrano particolare cautela lessicale, evitando espressioni che si propongano ordini gerarchici di sovraordinazione o subordinazione tra pubblici ministeri. Per comprendere la natura della gerarchia espressiva della funzione requirente, allora, si devono scartare i caratteri verticali dei rapporti tra dipendenti della pubblica amministrazione o quelli tipici dei privati imprenditori. Il prodotto dell'attività giudiziaria risponde a interessi generali e individuali, è sottratto

---

(104) Cfr. CSM, *Quesito inteso a conoscere l'esatta interpretazione dell'art. 53 c.p.p. e dell'art.70 ord. giud.*, Risposta a quesito-risoluzione del 25 marzo 1993, in [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020], che espone, sul punto, l'evoluzione normativa anche di altre disposizioni d'interesse.

(105) V. PACILEO, *Il pubblico ministero*, cit., 85.

(106) In effetti la personalizzazione delle funzioni requirenti si contrapponeva, già verso gli anni Settanta, all'idea della gerarchizzazione dell'ufficio: garantendo l'esercizio diffuso dell'azione in capo ai singoli magistrati, si poteva realizzare nella pratica quel che nella teoria è sotteso ai principi di obbligatorietà dell'azione penale e di uguaglianza. In questi termini, F. CALLARI, *L'assetto organizzativo dell'ufficio della procura della Repubblica: verso nuovi equilibri sistematici*, in *Cass. pen.*, 2017, n. 1., 424; G. NEPPI MODONA, *sub Art. 102 e 107, 4° comma*, cit., 83.

alle regole di mercato, non è un bene patrimoniale e sfugge alle logiche lavoristiche e aziendali (107). Sul fondo resta ciò che è un concetto di gerarchia funzionale, la quale si rivolge alla composizione degli squilibri prefigurabili nell'esercizio delle attività requirenti (108). Se organizzazione e giurisdizione sono diverse e richiedono diverse soluzioni (109), non può essere sottaciuto che la legge richieda omogeneità e condivisione nell'attività giudiziaria, nel rispetto dell'unità della funzione e dell'autonomia dei singoli magistrati.

Questo può essere desunto anche oltre il dato normativo.

Un'altra occasione in cui la gerarchia è stata seriamente messa in discussione, infatti, coincide con il momento di elaborazione della circolare del 16 novembre 2017 del C.S.M. Un'analisi sistematica della circolare dimostra che è il profilo direttivo dell'organizzazione verticistica, piuttosto che quello gerarchico, a essere promosso. Una conferma in tal senso è data dal fatto che la circolare specifichi le concrete modalità di esercizio dei poteri da parte del procuratore della Repubblica, collocandolo all'apice di una struttura in cui la responsabilità gestionale è spalmata, per così dire, su tutti i magistrati che compongono l'ufficio: è vero che il procuratore è titolare esclusivo dell'azione penale, ma è vero anche che per fare in modo che le sue scelte siano responsabili, questi deve confrontarsi con gli altri magistrati e praticare il dialogo come metodo privilegiato (110). Il magistrato che interviene nel dialogo si sente responsabile, come il procuratore, della gestione delle cose all'interno dell'ufficio, a cominciare dal dare un ordine ai fascicoli che si trovano sulla scrivania o nello scaffale.

Occorre, dunque, andare più a fondo nell'esaminare i poteri del procuratore.

---

(107) Sul punto si veda lo studio di A. CONSOLI, *Giurisdizione penale ed efficienza. Procure della Repubblica tra vincoli e produttività*, Tesi di dottorato di ricerca in *Law and Economics*, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, 2007, nota n. 16, 28: «Il bene scambiato nel mercato giurisdizionale può assimilarsi, in linea teorica, ad un bene pubblico, caratterizzato da non rivalità nel consumo (il suo consumo da parte di un individuo non riduce la possibilità di consumo della medesima unità da parte di un altro individuo) e non escludibilità (un bene è non escludibile se il possessore/produttore non è in grado di escludere dal consumo i soggetti che non corrispondono un prezzo - free riders). Ma, in realtà, la presenza di fenomeni di congestione e di una parziale escludibilità giuridica della domanda attribuiscono al prodotto giustizia il carattere di bene pubblico non puro».

(108) È stata messa in atto un'opera di destrutturazione della gerarchia pura, si veda C. SALAZAR, *L'organizzazione interna delle procure e la separazione delle carriere*, cit., 192. Tuttavia, bisogna evitare interpretazioni assolutistiche, come ad esempio sembra potersi ricavare da V. ZAGREBELSKY, *Sull'assetto interno degli uffici del pubblico ministero*, in *Cass. pen.*, 1993, n. 3, 719, secondo cui «chi dirige ed organizza un ufficio esercita i poteri necessari a raggiungere gli scopi propri dell'ufficio stesso», con la conseguente esclusione di interpretazioni riduttive dei poteri direttivi, organizzativi e, in somma, gestionali.

(109) G. SALVI, *Dalla valutazione del dirigente alla valutazione dell'efficacia dell'intervento organizzativo: spostare il fulcro dal magistrato al servizio reso*, in *Questione giustizia*, 2013, n. 2-3, 203.

(110) Cfr. C.S.M., *Relazione illustrativa alla circolare sull'organizzazione delle procure del 16 novembre 2017*, in [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020]; I. PERINU, *Focus sull'assetto organizzativo degli uffici di procura. L'indipendenza interna del pubblico ministero alla luce della normativa, primaria e secondaria, vigente*, 6 febbraio 2016, in <https://www.magistraturaindipendente.it/focus-sullassetto-organizzativo-degli-uffici-di-procura-lindipendenza-interna-del-pubblico.htm> [febbraio 2020].

## 1.4 Organizzazione e gestione dell'ufficio da parte del Procuratore

A capo della procura, il procuratore si avvale di prerogative tipicamente giuridiche e gestionali (111).

La riforma del 2006 mostra maggiore articolazione proprio sulla figura del procuratore della Repubblica. Costui ha l'onere di programmare l'organizzazione del lavoro e l'impiego delle risorse in vista della gestione del carico di procedimenti e della necessità di vigilare sulle determinazioni processuali dei propri collaboratori, come accade, ad esempio, per le richieste cautelari.

Il d. lgs. n. 106 del 2006 apre il tema delle attribuzioni del procuratore, stabilendo all'articolo 1, primo comma, che è lui il titolare esclusivo dell'azione penale e che deve esercitarla nei modi e nei termini fissati dalla legge, or dunque anche personalmente (112).

Prima di entrare nel merito dei rapporti con gli altri magistrati, giova sin d'ora premettere che l'obbligo di esercitare l'azione penale non riguarda esclusivamente – e in tal senso personalmente – i titolari degli uffici requirenti, anzi è pacifico che il destinatario dell'obbligo non sia la persona in sé del procuratore ma la funzione del pubblico ministero (art. 74, comma 1, ord. giud.). Questo aspetto è chiarito meglio al successivo articolo 2 del decreto, dove si afferma che l'esercizio può avvenire con assegnazione a uno o più procuratori e per la trattazione di uno o più procedimenti, oppure per il compimento di singoli atti. Se opta per l'assegnazione, il procuratore capo deve curare la rispondenza dell'operato dei singoli assegnatari alle finalità di legge: soprattutto di correttezza, puntualità, uniformità e rispetto delle norme sul giusto processo.

Questi principi richiedono di essere tradotti in pratiche organizzative che tengano conto anche della necessità di assicurare il contraddittorio, lo svolgimento di indagini complete in tempi ragionevoli, il ricorso ponderato all'attività delegata della polizia giudiziaria, la proporzione fra costi e vantaggi nella determinazione delle tecniche investigative. L'operazione di traduzione presenta la

---

<sup>(111)</sup> Quanto alle prerogative gestionali, il procuratore ha sempre potuto indicare ai magistrati dell'ufficio le direttive di carattere generale relative all'organizzazione, e non anche direttive di carattere particolare relative, per ipotesi, a singoli procedimenti o agli aspetti investigativi dell'attività. Lo conferma il C.S.M. in una delibera del 10 aprile 1996, accordando al titolare la facoltà di impartire linee generali di indirizzo. Si veda, M. NARDOZZA, *Indipendenza o gerarchia negli uffici del pubblico ministero?*, in *Giustizia civile*, 1994, n. 3, 833. Oggi v'è da dubitare della possibilità di ricostruire la situazione nei medesimi termini (v. *infra*).

<sup>(112)</sup> Giova qui ribadire che con l'art. 1, comma 2, lettera a) la legge 24 ottobre 2006, n. 269 ha disposto la modifica dell'art 1, comma 2, eliminando il riferimento alla «propria responsabilità» (del Procuratore capo). L'intento perseguito era quello di evitare eccessive gerarchie all'interno degli uffici di procura, responsabilizzando in qualche modo tutti i magistrati dell'organico. Il legislatore non ha considerato, però, l'ipotesi opposta, ossia che il capo, venuta meno la sua propria responsabilità, possa approfittarne per rimarcare l'indiscutibilità delle decisioni che assume riguardo alla divisione dei compiti e alla distribuzione del lavoro.

difficoltà di coniugare facoltà concepite dalla legge per l'esercizio della funzione accusatoria con la prospettiva realistica delle risorse umane e materiali a disposizione della procura.

Consapevole dell'accennata difficoltà, il legislatore individua al comma 6 del decreto i poteri di direzione, organizzazione e indirizzo, e, più nello specifico, attribuisce al procuratore il potere di determinare i criteri organizzativi dell'ufficio, i criteri di assegnazione dei procedimenti, i settori di affari da assegnare a gruppi specializzati coordinati da un procuratore aggiunto o da altro magistrato, le tipologie di reati da assegnare tramite meccanismi di natura automatica.

La normativa contiene un mero elenco dei poteri del procuratore, senza che ne vengano chiariti i contenuti di merito. Essi consistono, ad esempio, nella facoltà di stabilire le regole di registrazione delle notizie di reato, gli indici di gestione prioritaria dei procedimenti, la distribuzione dei carichi di lavoro fra i magistrati appartenenti a uno o più gruppi specializzati, la raccolta in appositi protocolli delle prassi investigative adottate dall'ufficio oppure la stipulazione di accordi organizzativo-procedimentali con enti e istituzioni locali. Il successivo art. 4, comma primo e secondo, specifica quanto disposto dall'art. 1, comma sesto, stabilendo che il procuratore si occupa dell'«impostazione delle indagini in relazione a settori omogenei di procedimenti». Il dato rileva ai fini della ricerca per la ragione che esso consente di intravedere la prospettiva da cui il legislatore rivolge lo sguardo al criterio della specializzazione. Il riferimento alle indagini arricchisce di fatto il criterio specialistico di un significato inquisitivo, invece di confinarlo nella dimensione organizzativa. Se ne discuterà meglio in seguito.

Nell'ottica di conseguire gli obiettivi sopra menzionati, il procuratore dovrebbe fissare criteri utili a orientare il processo decisionale dei magistrati dell'ufficio in ogni momento, sia nei periodi di crisi che durante il normale svolgimento delle attività (113). È il procuratore a sceglierli (114). L'art. 7 della circolare del novembre 2017 indica, però, che, qualunque essi siano, i criteri devono essere contenuti tutti all'interno del progetto organizzativo, che è il punto focale dell'amministrazione dell'ufficio. Ciò si stabilisce affinché la gestione pratica del lavoro da parte dei magistrati non viaggi su un binario parallelo rispetto a quello fissato dal titolare dell'ufficio.

D'altronde, se si reputa che i parametri organizzativi debbano essere dotati di elasticità per adattarli alle vicende sulle quali si sta indagando, si comprende giocoforza perché il potere decretato

---

(113) Difatti, parte della dottrina ritiene che la legge abbia assegnato in via esclusiva ancorché simbolica l'azione penale al procuratore capo, affinché questi evitasse frantumazioni interne dell'operato dell'ufficio. Al riguardo, cfr. F. DE LEO, *Il principio di responsabilità nella dirigenza delle procure*, cit., 65.

(114) È questa la più rilevante delle modifiche apportate dalla riforma sull'ordinamento giudiziario. Talché, secondo D. CARCANO, C. CASTELLI, F. DAL CANTO, V. D'AMBROSIO, et al., *L'organizzazione dell'ufficio del Pubblico ministero*, in E. PACIOTTI (a cura di), *Per un nuovo ordinamento giudiziario*, Firenze, Passigli Editore, 2006, 155, la riforma attua un'«estrema enfaticizzazione della natura discrezionale delle prerogative dirigenziali».



a monte appaia generico, concedendo spazi discrezionali al procuratore. Se, invece, si guardasse dalla prospettiva dei singoli magistrati, si sentirebbe la mancanza di parametri in base ai quali definire ampiezza e contenuto delle facoltà che gli sono accordate. Nel senso che, siccome questi dati sono tuttora presi per sottrazione dai poteri che, ai sensi di legge e tramite il programma organizzativo, si riferiscono ai magistrati con funzioni direttive e semidirettive, non è affatto conveniente avere a che fare con previsioni sintetiche. Su questo punto, la circolare del C.S.M. propone un modello di organizzazione dinamico e trasparente, tale da assicurare il coinvolgimento di ciascun p.m. nell'esercizio dei poteri.

### 1.4.1 Il progetto organizzativo

Il programma, o progetto organizzativo è il documento programmatico e organizzativo generale dell'ufficio requirente. Raccoglie i criteri di gestione e i principi di carattere "politico" che ispirano l'azione della procura. Non fissa solo le regole di funzionamento pratico dell'ufficio, ma individua anche i valori e le scelte di fondo che denotano, sul versante opposto, la realtà socio-criminale di riferimento. Il progetto organizzativo ha assunto una centralità autonoma nell'organizzazione delle procure in seguito all'abrogazione dell'art. 7-ter, comma terzo, dell'ordinamento giudiziario (115). Con l'abrogazione della norma, infatti, le procure sono state escluse dalle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari predisposte periodicamente dal C.S.M., che, per altro, ha perso il ruolo di protagonista nella previsione dei criteri organizzativi delle procure per vestire i panni dello "spettatore critico" dei progetti messi a punto dai dirigenti; per questo si prevede la mera comunicazione del documento organizzativo (116).

A seguito dell'abrogazione, si è reso necessario un adeguamento del periodo di validità delle tabelle, dapprima individuato nel biennio e poi esteso al triennio con l'art. 4, comma 19, della l. n. 111 del 2007, per adeguarlo al periodo di validità dei progetti organizzativi delle procure. Questo adeguamento è significativo in un'ottica di dialogo e collaborazione tra gli uffici requirenti e giudicanti, la qual cosa è auspicata in numerosi interventi del Consiglio Superiore della Magistratura per incrementare qualità ed efficienza dell'attività giurisdizionale. Al riguardo, l'articolo 7 della

---

(<sup>115</sup>) Sul principio di responsabilità come contrappeso al potere direttivo, si considerino le osservazioni di G. SALVI, *L'effettività della giurisdizione attraverso le scelte e la responsabilità del procuratore: il progetto organizzativo*, in *Questione Giustizia*, n. 4, 2014, n. 4, 49. Secondo l'A., il progetto organizzativo è il quadro entro cui ricercare responsabilità non "autoreferenziali".

(<sup>116</sup>) L. G. BRUNO, *L'organizzazione dell'Ufficio di Procura*, Relazione al convegno *Quale magistratura oggi? Il ruolo del magistrato tra profili organizzativi e responsabilità*, di Unicost Puglia (Monopoli, 11-12 settembre 2015), presso [www.unicost.eu](http://www.unicost.eu) [febbraio 2020].

circolare C.S.M. del novembre 2017, interamente dedicato al programma organizzativo, indica, in apertura, certe cadenze temporali entro cui il titolare dell'ufficio deve predisporre il progetto.

Il procuratore della Repubblica deve redigerlo con cadenza triennale. Allorché il magistrato assuma le funzioni direttive nel corso del triennio di validità di un progetto precedente, possono verificarsi due situazioni: la prima consiste nell'elaborazione di un nuovo programma entro il termine massimo di sei mesi dall'assunzione dell'incarico, fermo restando che si dovrà, comunque, provvedere a redigerlo di nuovo alla scadenza del triennio di vigenza; la seconda possibilità, invece, è che venga confermato il programma organizzativo vigente, con l'adozione di un provvedimento motivato, sino alla naturale scadenza. Si tratta di scelte che il neo-procuratore fa a sua discrezione.

Il contenuto del progetto, inoltre, è definito in maniera molto dettagliata. Vincola il procuratore nell'*an*, ma non intacca la discrezionalità nel *quomodo*. Invero, il Consiglio specifica nella circolare che i poteri attribuiti in capo al dirigente dell'ufficio requirente devono manifestarsi nel concreto in forme chiare e trasparenti, per le quali è necessaria una procedimentalizzazione. Questa supplisce alla carenza contenutistica dei poteri direttivi, e, in tal senso, traccia i contorni di legalità del relativo esercizio.

Il procuratore della Repubblica, altresì, individua gli obiettivi di repressione criminale stimando quali siano i migliori criteri organizzativi che possono essere adottati per aumentare la resa di efficacia ed efficienza ottenuta dai magistrati dell'ufficio nel corso del triennio precedente. Queste regole andranno stabilite in base al contesto territoriale-criminale di competenza, nonché sulla base dei flussi di lavoro e dello stato delle pendenze.

L'art. 7 della circolare simboleggia una chiara scelta di ordine pragmatico, si innesta nel filo rosso delle *best practices*. Il significato della procedimentalizzazione, *in parte qua*, è di creare un percorso tramite il quale poter individuare le prassi territoriali efficaci, meritevoli di diffusione, creando uno strumento di catalogazione e conoscenza a disposizione degli attori del sistema. L'organo di autogoverno propone una "direzione per obiettivi", anche di tipo gestionale, onde massimizzare l'efficienza dell'ufficio nel rispetto dei valori fondamentali (117).

Uno di questi valori consiste nell'uniforme esercizio dell'azione penale. Per garantire uniformità, il procuratore deve effettuare, in maniera attenta e particolareggiata, un'analisi dei flussi, delle pendenze e delle tempistiche di definizione degli affari, senza la quale non sarebbe possibile

---

(117) In proposito, vengono in rilievo gli studi raccolti con le delibere C.S.M. del 27 luglio 2010 "Definizione, rilevazione, classificazione, valutazione e diffusione - Note metodologiche", del 16 marzo 2011 "Istituzione della banca dati nazionale delle buone prassi", del 18 giugno 2018 "Buone prassi e modelli di organizzazione degli uffici giudiziari: aggiornamento del manuale ricognitivo approvato con delibera del 7 luglio 2016; bilancio del progetto e prospettive future", tutte consultabili in [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020].

ottenere una distribuzione equa e funzionale delle risorse. La validità dei criteri organizzativi, allora, è tanto maggiore quanto è alta la probabilità di incidere realmente sulla qualità e quantità del lavoro.

In via esplicativa, ad esempio, qualora l'ufficio possenga il capitale umano ed economico sufficiente all'istituzione di gruppi di lavoro specializzati, se ne deve dar conto nel progetto organizzativo indicando quanti e quali gruppi di lavoro è possibile costituire, perché sono di un certo tipo piuttosto che di altro e, soprattutto, quanti sono i magistrati designati a comporli e coordinarli, avuto riguardo al carattere temporaneo della permanenza nelle funzioni.

L'esempio consente di introdurre il tema della distinzione qualitativa degli elementi che fanno parte del contenuto del programma organizzativo. La norma consiliare opera una distinzione tra contenuto obbligatorio e contenuto (soltanto) eventuale, rispettivamente al comma quarto e al comma quinto dell'articolo 7 della circolare.

Il contenuto essenziale del programma è rappresentato dagli elementi in assenza dei quali prenderebbe forma un'elusione di fatto dei poteri assegnati in capo alla figura del dirigente, perché si crea uno squilibrio nel rapporto potere-responsabilità a vantaggio dell'esercizio discrezionale delle stesse prerogative.

Fra i contenuti essenziali, vengono in rilievo il criterio di assegnazione dei procedimenti – di seguito oggetto di analisi specifica, in confronto dialettico con il procedimento di revoca dell'assegnazione, che è un altro essenziale del programma organizzativo – nonché le tipologie di reati che prevedono meccanismi di assegnazione automatica e la costituzione dei gruppi di lavoro. Ancora, devono essere specificatamente indicati i compiti di coordinamento e direzione dei procuratori aggiunti e dei procuratori onorari (V.P.O.). In ossequio, poi, a quanto disposto dall'articolo 13 della circolare, va riportato anche il procedimento di esercizio delle funzioni di assenso sulle misure cautelari. È parimenti essenziale l'indicazione dei criteri generali cui devono attenersi i magistrati nell'impiego della polizia giudiziaria e delle risorse tecnologiche e finanziarie a disposizione della procura. Per le sole procure distrettuali, infine, è prevista l'indicazione dei criteri per il funzionamento e l'assegnazione dei procedimenti di competenza della Direzione antimafia e delle sezioni specializzate nell'antiterrorismo, nel rispetto della normativa primaria e di settore.

Com'è noto, altresì, quello dei criteri di priorità è un tema ampiamente dibattuto, su cui lo stesso C.S.M. ha assunto nel corso del tempo posizioni talvolta oscillanti e ai limiti del contraddittorio (118). In tal sede le priorità devono essere intese nel significato di criteri che, al pari di quelli menzionati in

---

<sup>(118)</sup> G. AMATO, *L'assetto ordinamentale del P.M. Il ruolo del Procuratore e i rapporti con i Sostituti*, in *Gnosis - Rivista italiana di intelligence*, 2009, n. 4, in <http://gnosis.aisi.gov.it/gnosis/Rivista21.nsf/ServNavig/17> [febbraio 2020].

precedenza, vanno inseriti nel programma organizzativo. Più in particolare, in un'ottica organizzativa integrata, è previsto che, oltre agli obiettivi di smaltimento dell'arretrato, il procuratore della Repubblica possa formulare i criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti. In quanto facoltà rimessa a discrezione del titolare, i criteri devono essere indicati fra i contenuti eventuali del programma. Affiora quindi una presa di posizione da parte del Consiglio: le prassi che rispondono al criterio di specializzazione si collocano nella parte essenziale e necessaria del programma organizzativo, mentre le prassi che concernono l'adozione di priorità non sono necessarie, né essenziali, e, per tanto, devono essere incluse nella parte eventuale relativa all'organizzazione. Va detto sin d'ora che l'elaborazione delle priorità è funzionale, secondo l'opinione del C.S.M., a garantire la ragionevole durata del processo. Al di là delle considerazioni di merito, appare se non altro poco coerente che una finalità così nobile, certo essenziale, venga allora associata a criteri che "possono" e non "devono" essere stabiliti dalle procure.

Il procedimento di approvazione del documento organizzativo si connota per la scansione in più fasi di elaborazione, in vista dei requisiti di completezza e coerenza richiesti. A proposito, l'indicazione contenuta nell'articolato consiliare è di favorire la partecipazione di tutti i magistrati (art. 107 cost.). La sua stesura è preceduta da una o più d'una assemblea generale, e, non appena pronto, il progetto viene comunicato ai magistrati. Costoro hanno 15 giorni di tempo dalla comunicazione per presentare osservazioni e formulare proposte, altrimenti il capo dell'ufficio adotta il decreto contenente il progetto, che è immediatamente esecutivo.

Dopo la sua adozione, il decreto viene trasmesso al procuratore generale presso la Corte d'appello e, per il tramite del Consiglio giudiziario alla competente commissione referente del C.S.M., dando così forma al circuito conoscitivo-informativo la cui necessità era già sentita all'epoca delle risoluzioni del 2007 e 2009. Ricevuti gli atti, il Consiglio espleta l'istruttoria e può chiedere chiarimenti al procuratore della Repubblica.

Viene, dunque, potenziato il ruolo dei Consigli giudiziari. Spetta loro il compito di esaminare in contemporanea i progetti organizzativi delle procure e le tabelle degli uffici giudicanti (119), sia in termini di «sincronismo fenomenico» che di «apprezzamento» circa la praticabilità delle gestioni ipotizzate, valutando possibili situazioni di interdipendenza funzionale (120).

---

(<sup>119</sup>) Viene di nuovo a crearsi il parallelismo con le tabelle degli uffici giudicanti. L'art. 7-bis ord. giud. stabilisce infatti che le tabelle vengono approvate a cadenza triennale «con decreto del Ministero della giustizia, in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, assunte sulle proposte dei presidenti delle Corti di appello, sentiti i Consigli giudiziari».

(<sup>120</sup>) Cfr. CSM, *Risoluzione in materia di organizzazione degli uffici del Pubblico Ministero*, delibera C.S.M. del 21 luglio 2009, in [www.csm.it](http://www.csm.it). [febbraio 2020].

La riforma dell'ordinamento giudiziario aveva creato grandi disorientamenti in relazione ai poteri di intervento dei Consigli giudiziari, i quali hanno finito per interpretare ciascuno in maniera diversa l'ampiezza delle proprie prerogative. Per tale motivo, la circolare istituzionalizza l'intervento del Consiglio giudiziario nel procedimento di adozione del documento organizzativo. In un certo senso, è come se il C.S.M. avesse mantenuto ancora il ruolo di supervisore delle procure, come se si fosse innanzi a fenomeni di ultrattività della cultura tabellare incoraggiati dalle facoltà che sono a disposizione dell'organo di autogoverno locale. Quest'ultimo deve fornire entro 30 giorni un parere sul programma del procuratore, che pur non essendo vincolante è idoneo a fondare le valutazioni di professionalità. Il potere di interlocuzione si attua mediante richiesta di chiarimenti. Nel complesso, si tratta di prerogative estremamente importanti nell'ottica della partecipazione democratica e non autoreferenziale delle strutture giudiziarie, sia per la composizione dell'organo, che per la sua prossimità. Anche a tal fine, il procuratore è obbligato di fatto, dapprima, a interpellare la commissione flussi dei Consigli giudiziari per elaborare il progetto dell'ufficio e, in secondo luogo, a comunicare alla stessa commissione i dati statistici ottenuti dal suo ufficio con il medesimo programma. La relazione biunivoca fra il procuratore della Repubblica e il Consiglio giudiziario di riferimento assume perciò il crisma dell'ufficialità, come si desume dall'art. 8 della circolare del 16 novembre 2017 (121).

In ultima istanza, il C.S.M. si riserva il compito di vagliare i programmi organizzativi dei vari uffici requirenti, e a farlo tramite la formula della "presa d'atto" (122). Sebbene non si tratti di un giudizio di tipo approvativo, la presa d'atto serve per garantire la corrispondenza formale del programma all'ordinamento giudiziario. Infatti, se non ritenesse sussistente la dovuta corrispondenza, l'organo di autogoverno formula rilievi specifici non vincolanti, invitando il procuratore a riconsiderare i punti che ritiene critici.

Quanto detto dimostra la centralità dello strumento organizzativo. Il progetto mette alla prova le capacità gestionali e l'estro del procuratore della Repubblica, il quale fa da garante dell'adeguatezza delle scelte tecniche effettuate, assumendosi la responsabilità innanzi al C.S.M., in

---

(121) Sul ruolo dei Consigli giudiziari nella prospettiva degli ultimi dieci anni, si veda, ad esempio, A. ROCCELLA, *Il Consiglio giudiziario nelle riflessioni di un componente non togato*, in *Questione giustizia*, 17 ottobre 2018, in <http://questionegiustizia.it/articolo/il-consiglio-giudiziario-nelle-riflessioni-di-un-componente-non-togato-17-10-2018.php> [febbraio 2020]; B. GIANGIACOMO, *La nuova organizzazione e i compiti degli organi di autogoverno: consigli giudiziari, consiglio direttivo della Corte di cassazione e Consiglio superiore della magistratura*, in *Foro it.*, 2010, V, 77.; C. MIGNONE, *Note sulla disciplina dei consigli giudiziari dopo la riforma legislativa del 2007*, in *Lexitalia.it*, 2008, n. 6, in [http://www.lexitalia.it/articoli/mignone\\_disciplina.htm](http://www.lexitalia.it/articoli/mignone_disciplina.htm) [febbraio 2020].

(122) L'obbligo di trasmissione è stabilito dall'art. 1, comma settimo, del noto d. lgs. n. 106 del 2006. Ciò ha contribuito soprattutto negli anni scorsi a diffondere sul territorio nazionale buone prassi che le procure avrebbero potuto riutilizzare in attesa che venissero stabiliti dall'alto criteri uniformi di organizzazione.

vista del controllo di professionalità. D'altronde, il ruolo stesso del Consiglio risulta in pratica ridimensionato nella misura in cui sono stati rinforzati i poteri del dirigente, quantunque, come appena esposto, abbia tentato di riconquistare in varie forme se non altro un ruolo da supervisore.

Il programma organizzativo viene infine inserito, insieme con le sue variazioni, nel fascicolo dell'organizzazione della procura. Con la diffusione di *guidelines* e *best practises*, il Consiglio ha tentato di tracciare coordinate a supporto dei capi delle procure e di assicurare tendenziale omogeneità ai modelli organizzativi a livello nazionale. Un punto debole, però, c'è. Il vaglio viene effettuato volta per volta sulla singola procura, nel senso che manca uno sguardo d'insieme. Cosicché, per non vanificare lo scopo di omogeneizzazione pensato dalla circolare, si potrebbe immaginare una trasmissione per categorie di progetti. La categorizzazione avrebbe il pregio di accorpare un insieme di procure che condividono o la medesima realtà territoriale, o le medesime condizioni dimensionali. In questo modo, il sindacato in ordine alla conformità dei progetti avverrebbe in senso orizzontale, piuttosto che in senso esclusivamente verticale.

Ciò nondimeno, l'impostazione della procura e la sua attività sono influenzate anche dai rapporti con l'esterno. Sul piano operativo, la procura riceve diversi *input* grazie all'interlocuzione con soggetti privilegiati (cd. *relè* organizzativi), che, pur se appartenenti a categorie differenti, sono interconnessi fra di loro. L'interlocuzione può avere, infatti, natura giuridico-ermeneutica, com'è nel caso degli atti del C.S.M., istituzionale, in sede di confronto con polizia giudiziaria, avvocatura e tribunali, oppure extra-giuridica, se si ha riguardo alle sollecitazioni di tipo criminoso e mass-mediatico (123).

In questa prospettiva, la flessibilità dei progetti organizzativi è una qualità necessaria, giacché accorda al procuratore una riserva aggiuntiva di discrezionalità nella programmazione delle operazioni, al fine di individuare per ciascuna vicenda giudiziaria mezzi e tecniche d'indagine concretamente adeguati, avuto anche riguardo alle aspettative e ai bisogni degli interlocutori. È più probabile che ciò avvenga se si coinvolgono anche i magistrati e il personale tecnico-amministrativo della procura, ovvero se, in generale, si ricorre a forme di collaborazione e di condivisione dei criteri gestionali.

Il programma organizzativo, pertanto, non deve essere concepito come modello ideale ed imm modificabile, ma deve essere valutato come linea guida nelle circostanze spazio-temporali cui è applicabile. Se ne ricava che, dovendo considerare le continue modifiche ordinamentali e legislative in materia penale e processuale da un lato, e dovendo adattarsi ai repentini cambiamenti della realtà

---

(123) Cfr. C. BLENGINO, *Esercizio dell'azione penale e processi organizzativi: la selezione del crimine come output della Procura*, in C. SARZOTTI (a cura di), *Processi di selezione del crimine*, Milano, Giuffrè, 2007, 128.

criminale che scaturiscono dagli assetti economico-sociali dall'altro, la flessibilità si palesa come caratteristica intrinseca e irrinunciabile del progetto, su un piano logico-razionale prima che pratico.

#### 1.4.2 Criteri di impiego della polizia giudiziaria...

Il procuratore della Repubblica disciplina, altresì, l'impiego della polizia giudiziaria.

Può impartire ai magistrati dell'ufficio direttive generali sull'utilizzo delle forze di polizia giudiziaria, ma non è chiaro se la facoltà ricomprenda congiuntamente servizi e sezioni di polizia. Le procure dispongono direttamente delle sezioni costituite presso i singoli uffici requirenti, mentre i servizi sono sotto la dipendenza e la direzione dell'autorità giudiziaria. Non vi sono ostacoli di tipo normativo che impediscano di aderire alla tesi meno restrittiva, di conseguenza sarebbe consentito al procuratore di impartire direttive in vista dell'impiego della polizia giudiziaria istituita anche presso i servizi, purché si accordi importanza al grado e alla tipologia di specializzazione rilevanti nell'ambito dei filoni investigativi di cui si occupano i gruppi e i magistrati dell'ufficio.

Il pubblico ministero assegnatario del procedimento deve poter scegliere, infatti, tra sezioni, servizi e organi di polizia quelli che siano in grado di assicurare, in base alle esigenze del caso concreto, riservatezza, tempestività e conoscenze specialistiche, nel rispetto dei parametri di efficienza fissati dal procuratore (124). Si tratta di una scelta che ha alle spalle il concreto atteggiarsi dei rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria, la cui gestione, però, è parsa problematica, specie a livello operativo, fin dalla stesura del codice di procedura penale, considerata la dipendenza organica della polizia dal potere esecutivo (125). La previsione di sezioni e servizi specializzati di polizia giudiziaria mira infatti a scongiurare che vi siano direttive dell'esecutivo che contrastino con quelle provenienti dall'autorità giudiziaria (126).

---

(124) Cfr. R. ADORNO, *I rapporti tra P.M. e P.G. nel prisma dell'art. 109. Cost: ieri, oggi, domani.*, in *Cass. pen.*, fasc. 5, 2012, 1989B. Perciò, supposta la dipendenza funzionale, l'autorità giudiziaria dispone di strumenti operativi tali da far rispettare le deleghe concesse alla polizia giudiziaria; il direttore dell'ufficio requirente, infatti, può anche proporre azioni disciplinari in caso di negligenza e imperizia.

(125) L. D'AMBROSIO, *Ruolo e attività della polizia giudiziaria nelle indagini: brevi considerazioni e qualche proposta.* in *Cass. pen.*, 2006, n. 7-8, 2685 ss.

(126) M. CHIAVARIO, *Diritto processuale penale: profilo istituzionale*, Torino, Utet, 2012, 148, anche per i profili che concernono l'organizzazione della polizia giudiziaria.

Infatti, tutto ruota attorno alla previsione costituzionale di diretta disponibilità delle forze di polizia da parte del p.m. (art. 109 cost.) (127), il quale ne trae beneficio per l'esecuzione dell'attività d'indagine (128).

Un breve riepilogo di un caso sottoposto di recente all'attenzione della Corte costituzionale aiuterà a comprendere meglio questo potere del procuratore.

L'articolo 18, comma quinto, del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 177, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, ha stabilito che «i responsabili di ciascun presidio di polizia» possono trasmettere le notizie di reato ai superiori gerarchici, in buona sostanza, anche a prescindere dai criteri previsti dal codice di procedura penale, al fine di attuare un più efficace coordinamento informativo tra forze di polizia (129). Così operando, il canale di informazione delle notizie di reato sarebbe risultato forzato, per alcuni, a tal punto da infrangere le barriere del segreto investigativo. La norma ha sollevato non poche questioni interpretative (130).

In effetti, con ricorso del 25 luglio 2017, il Procuratore capo di Bari ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri (131). La Corte costituzionale era chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità del citato art. 18, comma quinto, con l'art. 109 cost. (132), per la ragione che le esigenze di coordinamento informativo potevano essere in tal modo sovrapposte o confuse, praticamente, con quelle di tipo investigativo. Con sent. cost. 6 dicembre 2018, n. 229, la Consulta, accogliendo il ricorso della procura barese, ha dichiarato che non spettava al Governo l'adozione dell'art. 18, comma quinto, e, per tanto, ha annullato tale disposizione in quanto norma lesiva delle attribuzioni riservate al pubblico ministero (133). Risulta pertanto

---

(127) Per approfondimenti, cfr. S. VUOTO, sub *Art. 109*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 2076 ss.

(128) La polizia giudiziaria è un diretto co-interessato dell'esercizio della funzione prevista all'art. 112 cost., ancorché assolva un ruolo strumentale. Al riguardo, cfr. C. F. GROSSO, voce *Polizia giudiziaria*, in *Enc. giur.*, Treccani, XXIII, 1990, 27.

(129) Il d.lgs. n. 177 del 2016 fissa criteri di specializzazione dei compiti delle forze di polizia, riorganizzandone strutture e personale.

(130) G. BATTARINO, *Autorità giudiziaria e polizia giudiziaria: ritorno alla Costituzione*, in *Questione giustizia – Online*, 13 dicembre 2018, [http://questionegiustizia.it/articolo/autorita-giudiziaria-e-polizia-giudiziaria-ritorno-alla-costituzione\\_13-12-2018.php](http://questionegiustizia.it/articolo/autorita-giudiziaria-e-polizia-giudiziaria-ritorno-alla-costituzione_13-12-2018.php) [febbraio 2020].

(131) Sulla legittimazione attiva e passiva del pubblico ministero, e in particolare del procuratore della Repubblica, a stare in giudizio innanzi alla Corte costituzionale per le questioni di attribuzione tra poteri dello Stato, cfr. tra le pronunce più recenti della Corte costituzionale, sentenze nn. 1 del 2013, 88 e 87 del 2012, 420 del 1995 e 106 del 2009; nonché, ordinanze nn. 17 del 2013, 241 e 104 del 2011.

(132) In particolare, la Corte costituzionale doveva pronunciarsi sulla parte dell'art. 18, comma quinto, del d. lgs. 177 del 2016, in cui si stabiliva che: «il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza e i vertici delle altre Forze di polizia adottano apposite istruzioni attraverso cui i responsabili di ciascun presidio di polizia interessato trasmettono alla propria scala gerarchica le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale».

(133) Il vincolo di dipendenza funzionale della polizia giudiziaria nei confronti dell'autorità giudiziaria serve per escludere l'interferenza nella conduzione delle indagini ad opera di altri poteri che siano diversi da quelli che per legge



doveroso sostenere che spetti, in via esclusiva, al procuratore capo il compito di razionalizzare l'operato della polizia giudiziaria. In effetti, l'articolo 4 del d. lgs. 106 dice che il procuratore della Repubblica può – non deve, ma dovrebbe – determinare i criteri generali ai quali i magistrati devono attenersi nell'impiego della polizia giudiziaria.

Nei limiti di quanto rileva ai fini della tematica principale relativa ai criteri di gestione della procura, bisogna dunque concentrare l'attenzione almeno su due profili che si ricavano dalla sentenza costituzionale.

In primo luogo, le «notizie relative all'inoltro delle informative di reato» sono a tutti gli effetti atti coperti dal segreto investigativo; i giudici sono chiari sul punto, le notizie relative alle indagini non possono essere trasmesse a chi è privo della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, risultando del tutto ininfluenza il grado gerarchico ricoperto dal destinatario, perché altrimenti sarebbe vanificata l'esigenza, sia penale sia processuale, di tutela del segreto istruttorio (artt. 326 c.p. e 329 c.p.p.). Siccome la segretezza delle indagini è essenziale per garantire l'effettività al principio scolpito nell'art. 112 cost., se fosse consentito di rivelare notizie a soggetti che non centrano col perimetro dell'indagine, in ultima analisi, non risulterebbe corretto nemmeno l'esercizio dell'azione penale.

In secondo luogo, è il p.m. (o comunque l'autorità giudiziaria) a dover controllare che gli scambi informativi non vanifichino l'esigenza di segretezza. Tale controllo può essere ben previsto nell'ambito del progetto organizzativo che si riferisce all'impiego della polizia giudiziaria. Tuttavia, poiché il potere del procuratore della Repubblica ha come destinatario il singolo sostituto procuratore, ne deriva che spetti a quest'ultimo il dovere di interessarsi a un eventuale coordinamento informativo tra le forze di polizia. A monte, dunque, il procuratore capo dovrebbe opportunamente indicare fra i criteri di impiego della polizia giudiziaria anche quelli che devono essere seguiti in considerazione della riservatezza dell'indagine, non soltanto in ragione dell'efficacia e dell'efficienza del medesimo impiego.

È questo – va detto – il limite delle disposizioni normative e consiliari che si riferiscono ai criteri di impiego della polizia giudiziaria, giacché non si tratta solo di assicurare esigenze di tipo pratico, bensì anche di garantire la correttezza dell'azione penale e la segretezza delle indagini. D'altronde, il significato che si ricava dall'art. 109 cost. è anche di garantire l'immunità dalle ingerenze di cui l'esecutivo, tramite l'attività della polizia giudiziaria, può godere nell'attività di

---

ne hanno iniziativa e facoltà di determinazione. Benché la polizia appartenga a due differenti poteri dello Stato, in ambito investigativo non è ammissibile alcuna forma di coordinamento alternativo o ulteriore a quello previsto per legge. La polizia giudiziaria è la «miglior collaboratrice del magistrato». In questi termini, G. CONSO, *Autorità giudiziaria e polizia*, in *Arch. pen.*, 1968, 10; sulle prospettive di riforma del rapporto p.m. – polizia, sono ancora attuali le riflessioni della dottrina raccolte in AA.VV., *Pubblico ministero e riforma dell'ordinamento giudiziario*, Atti del convegno (Udine, 22-24 ottobre 2004), Milano, Giuffrè, 2006, 119.

repressione e di prevenzione dei reati (134). La qual cosa non potrebbe funzionare, se i criteri di impiego fossero rivolti soltanto (o per lo più) a mantenere elevati i tassi di efficienza dell'ufficio. È il procuratore capo che, fornendo criteri sull'utilizzo della polizia giudiziaria, rende effettivo il potere di disporre della sua operosità (135). I criteri vengono compresi fra le buone prassi, malgrado, nella realtà, siano più opportunamente classificabili come parametri dell'esercizio corretto, puntuale e uniforme dell'azione penale, che dei primi sono una specificazione. Si segnalano le direttive alla polizia giudiziaria per la trasmissione al p.m. del gruppo specializzato delle notizie di reato in materia di violenza di genere, cosicché il magistrato valuti prontamente l'adozione di provvedimenti a tutela delle persone offese; l'indicazione di deleghe d'indagine sufficientemente articolate che rechino istruzioni sulle modalità di intervento, anche prima che il p.m. abbia assunto la direzione delle indagini (es. arresti in flagranza e chiamate alla sala operativa); nonché una serie di accorgimenti e direttive in relazione alla selezione del materiale oggetto di intercettazioni posto a fondamento delle richieste cautelari (136).

Nel complesso appare problematico classificare i criteri da impartire per il corretto impiego della polizia. Il tema è così delicato che, in costanza di stesura della circolare del 2017, fu proposto persino l'inserimento di un articolo che disciplinasse l'impiego della polizia, senza che fossero predeterminati limiti e ampiezza dei poteri del procuratore (137). Sollevata la questione, nella versione definitiva dell'articolato non compare più alcuna traccia dell'impiego della polizia giudiziaria, se non all'interno dell'articolo che si occupa dei contenuti del progetto organizzativo.

C'è se non altro un punto fermo. È stato ritenuto sempre necessario garantire alla polizia maggiore competenza in relazione allo specifico oggetto di indagine, razionalizzando le forze a disposizione (138). Per tanto, va sicuramente potenziato l'aspetto formativo, con attività che l'ufficio

---

<sup>(134)</sup> P. AURIEMMA, *Il pubblico ministero. Indipendenza esterna ed interna*, in *La giustizia penale*, 2014, n. 3, 184.

<sup>(135)</sup> È necessario che i criteri di impiego della polizia giudiziaria riguardino soprattutto le concrete modalità di attuazione delle scelte preordinate all'esercizio dell'azione penale, altrimenti il significato costituzionale della "disposizione" andrebbe a tutto vantaggio dell'autorità amministrativa, invece che giudiziaria. In proposito, non mancano autori che hanno messo in risalto come il vero *dominus* dell'azione penale appaia, in ultima analisi, la polizia giudiziaria, cfr. M. CHIAVARIO, *L'azione penale tra diritto e politica*, Padova, Cedam, 1995, 49; oppure, secondo altri, che a prescindere dalla natura della dipendenza non si debba fare confusione tra l'autorità che dispone e controlla e quella di cui, invece, si dispone e viene controllata, cfr. G. D'ELIA, *Magistratura, polizia giudiziaria e Costituzione: contributo allo studio dell'art. 109 cost.*, Milano, Giuffrè, 2002, 104-105.

<sup>(136)</sup> Sul potere di controllo del p.m. in ordine alla selezione del materiale ad opera della polizia giudiziaria, in senso critico, cfr. T. BENE, *La effettività della funzione del pubblico ministero di direzione delle indagini e la legalità processuale*, in *Processo penale e giustizia*, 2018, n. 1, 9-10.

<sup>(137)</sup> Sulla base dell'articolo 4 del del d. lgs. 106 del 2006, il C.S.M. proponeva una trattazione unitaria dell'impiego della polizia giudiziaria e dell'utilizzo delle risorse tecnologiche e finanziarie, evitando però di descriverne le determinazioni.

<sup>(138)</sup> Questa conclusione è coerente, del resto, con l'intenzione dei costituenti, per i quali era da evitare la costituzione di appositi e autonomi corpi di polizia alle dipendenze della magistratura, a favore piuttosto di un utilizzo

requirente può suggerire agli agenti e agli ufficiali di polizia giudiziaria che sono assegnati ad un gruppo specializzato. In quest'ottica, certe procure consentono la partecipazione del personale di polizia agli incontri periodici tra magistrati che ineriscono l'aggiornamento legislativo e giurisprudenziale. In altre procure, data l'impossibilità di assegnare personale specificatamente formato sulle materie dei gruppi specializzati, viene favorita l'istituzione di un nucleo specializzato presso la sezione di polizia giudiziaria al cui interno operi personale a diretto contatto con il p.m. specializzato (139).

Le risultanze acquisite dimostrano, in definitiva, che a proposito dell'impiego della polizia giudiziaria sia di fatto il procuratore a dettare discrezionalmente una disciplina così tanto delicata e problematica che nemmeno il legislatore e il consiglio superiore hanno potuto stabilire qualcosa di chiaro e preciso.

### 1.4.3 ...e delle risorse tecnologiche e finanziarie. I “costi sociali” dell'azione penale

Il procuratore provvede a incentivare l'uso delle tecnologie informatiche, ad esempio, per la tenuta e l'aggiornamento dei registri e per la raccolta e la conservazione degli elementi d'indagine (140). In questo ambito, le direttive sono date per assicurare, anzitutto, un utilizzo proporzionato delle tecnologie assegnate rispetto agli obiettivi investigativi, si pensi alle intercettazioni, e in secondo luogo per misurare *ex ante* la gestione delle risorse finanziarie. In alcuni casi, l'efficacia dell'azione requirente dipende dal presumibile “costo di avviamento” della macchina giudiziaria, nel senso che i pubblici ministeri sono spesso costretti a rinunciare a questo o a quel mezzo di indagine per conservarne l'utilizzo in vista di altre indagini, magari anche più intricate.

Per costo infatti deve intendersi senza dubbio ciò che l'ufficio del pubblico consuma per iniziare e coltivare l'azione penale, in termini di tempo, personale e strumenti, ad esempio per il compimento di rilevamenti tecnici, intercettazioni telefoniche, rogatorie e decreti europei d'indagine, e simili (141). Bisogna includere nei “costi” anche alcuni fattori sociali, come il grado di sicurezza pubblica

---

razionale da parte dell'autorità giudiziaria che fosse in grado di migliorarne l'efficienza. In tal senso, cfr. l'intervento di G. TRANCHINA, in AA.VV., *Pubblico ministero e riforma dell'ordinamento giudiziario*, cit., 153-154.

<sup>(139)</sup> Cfr., C.S.M., *Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica*, Delibera del 9 maggio 2018, in [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020].

<sup>(140)</sup> La situazione in merito era ben riassunta da E. LUPO, *Sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012*, Relazione tenuta dal Primo Presidente della Corte suprema di cassazione, 25 gennaio 2013, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, in *Giust. civ.*, n. 7-8, 2013, 343.

<sup>(141)</sup> A. CONSOLI, *Giurisdizione penale ed efficienza*, cit., 74. Se è giusto che le condizioni economiche influenzino, o se debbano influenzare, l'esercizio della giurisdizione, cfr. P. BRICCO, *Le logiche della magistratura e del diritto, le ragioni dell'impresa e del lavoro*, in *Questione giustizia*, 2014, n. 2, 117.

localmente percepito. In questi termini, la posizione del capo dell'ufficio di procura è più esposta rispetto a quella dei colleghi giudicanti. Ogni sei mesi le procure devono redigere un resoconto complessivo delle attività svolte assumendo determinati parametri e obiettivi che, nel loro insieme, costituiscono il "Bilancio sociale", ovvero "Bilancio di responsabilità sociale" dell'ufficio.

La riforma del 2006 ha posto l'accento effettivamente sulla gestione della spesa, non sul quantitativo, per indicare che la dislocazione delle risorse deve avvenire nel rispetto della giustizia anche come bene comune dal valore universale, non sacrificabile sol perché le esigenze di accertamento richiedono l'impiego di risorse considerevoli (142). È questo il "costo sociale" dell'azione penale.

#### **1.4.4. I rapporti con la stampa**

Di pari passo con l'allocazione delle risorse, la norma stabilisce che il procuratore della Repubblica abbia la cura dei rapporti di rappresentanza esterna, in termini mediatici e politici.

Soltanto il procuratore può intrattenere – personalmente – rapporti con la stampa e gli organi d'informazione, salvo diversa disposizione contenuta nel programma organizzativo. Taluni ritengono che questo tipo di potere esprima più d'ogni altro la vocazione gerarchica della procura, nonostante la facoltà di delega al vicario. L'articolo 5 del decreto n. 106 chiama in causa il procuratore, forse, anche per la preoccupazione di individuare necessariamente un responsabile che potesse rendere conto, e per colpa e per merito, dell'attività della procura. Vengono disciplinate nello specifico le modalità di rilascio delle informazioni, stabilendo che non debba essere menzionato il magistrato assegnatario del procedimento e che le notizie, dunque, siano fatte apparire come provenienti dall'ufficio considerato nel suo insieme; non è consentito in alcun modo che altri magistrati diversi dal procuratore capo possano rilasciare dichiarazioni o fornire notizie agli organi di informazione, qualora ciò accadesse, spetterebbe comunque al procuratore capo l'onere sollecitare l'esercizio dell'azione disciplinare.

Sul punto si registrano due principali orientamenti. Il riferimento alla «attività giudiziaria», senza ulteriori specificazioni, impedirebbe ai magistrati, secondo alcuni, di rilasciare informazioni anche riguardo a procedimenti già conclusi e su fasi procedurali non più coperte dal segreto ex

---

(142) Come purtroppo accade da anni in tema di attuazione della legge Pinto. Le numerose condanne in danno dell'Italia da parte dei giudici di Strasburgo sono segno evidente della crisi del sistema processuale italiano, non solo in rapporto ai tempi, ma anche in relazione degli strumenti riparatori. Il mancato pagamento dell'indennizzo quantificato ex articolo 2-bis della l. 24 marzo 2001, n. 89 spesso viene collegato alla mancanza di risorse economiche che rende l'idea di una giustizia monca. Ecco allora che un'attenta gestione dei fondi a disposizione degli uffici giudiziari giudicanti e requiranti potrebbe certamente apportare dei benefici, pur non essendo la soluzione definitiva al problema.

art. 329 c.p.p.; un'altra tesi meno restrittiva suggerisce, invece, di preservare la riservatezza delle attività investigative *stricto sensu*, altrimenti si tradirebbe lo spirito stesso dell'art. 114 c.p.p. (143). Entrambe le tesi comunque avvalorano la necessità di mantenere riservata l'identità del magistrato procedente, per garantirne l'operato incolume e imparziale.

Traspare anche la volontà di ridurre gli eccessi di protagonismo dei pubblici ministeri, accentrando i rapporti con l'esterno in un'unica figura che rappresenti complessivamente l'attività svolta dalla procura. Una disciplina sintetica dei rapporti con gli organi di informazione era inoltre contenuta nel codice deontologico della magistratura associata; il codice è stato adottato nel 1994 ed è stato poi sostituito il 13 novembre 2010 dal codice etico approvato dall'Associazione nazionale magistrati (A.N.M.). L'articolo 6 del codice da ultimo menzionato conferma le previsioni del legislatore della riforma e specifica che il magistrato, se non è tenuto al segreto o alla riservatezza e ritiene di dover fornire notizie sull'attività giudiziaria, evita in ogni caso la costituzione o l'utilizzazione di canali informativi personali riservati o privilegiati (144).

Nella prassi degli uffici requirenti, il canale di comunicazione più diffuso è il comunicato stampa, eventualmente seguito da una conferenza sui temi di interesse pubblico (145). Un'altra modalità diffusa soprattutto nelle procure di medio-piccole dimensioni prevede incontri su appuntamento con i rappresentanti locali dell'informazione pubblica. Meno di frequente si contano anche interviste rilasciate a quotidiani cartacei e telematici e comparse in trasmissioni televisive o radiofoniche. Ciò nonostante, mentre con riguardo alla magistratura il bilanciamento tra i diritti di riservatezza e di informazione vede certamente il primo come vincitore, un analogo contrasto non è previsto in caso di dichiarazioni rilasciate da agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, per i quali è sensato parlare di personalizzazione. Anch'essi infatti, assistendo i pubblici ministeri nel compimento delle indagini, possono trovarsi a subire le pressioni dei mass-media ed eventualmente a rilasciare, per forza di cose ma in maniera del tutto inconsapevole, dichiarazioni che non dovrebbero essere rese note.

---

<sup>(143)</sup> Cfr. C. CURRELLI, F. MINISCI, *Il pubblico ministero. Compiti e poteri nelle indagini e nel processo.*, Giuffrè, 2011, p. 16. Secondo gli autori l'orientamento più restrittivo sarebbe «in contrasto con l'art. 114 c.p.p. che disciplina il "Divieto di pubblicazione di atti e immagini" e con l'art. 329 c.p.p. ("Obbligo del segreto") che prevedono meccanismi di pubblicità degli atti in un procedimento penale. Con la conseguenza che, precludendo solo al P.M. una possibilità che è consentita a tutti gli altri soggetti, si giungerebbe alla violazione degli artt. 3 e 21 della Costituzione. Pertanto, un'interpretazione conforme ai principi costituzionali [...] porta a ritenere che il divieto operi nei limiti, anche temporali, previsti dagli artt. 114 e 329 c.p.p.».

<sup>(144)</sup> Cfr. *Codice etico dell'Associazione nazionale magistrati*, art. 6 "Rapporti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione di massa", in <https://www.associazionemagistrati.it/codice-etico> [febbraio 2020].

<sup>(145)</sup> E. BRUTI LIBERATI, *Amministrazione della giustizia e ruoli dei magistrati dirigenti degli uffici*, in *Questione giustizia*, 2013, n. 2-3, 2003.

### 1.4.5. Brevi note di riepilogo

I poteri di organizzazione, direzione e gestione del procuratore della Repubblica realizzano un accentramento significativo di responsabilità rispetto all'agire collettivo e alle determinazioni dei singoli magistrati in ordine alle strategie investigative da approntare. Il meccanismo di bilanciamento che consente di verificare *ex post* la praticabilità dei modelli operativi voluti dal dirigente è costituito dalle valutazioni di professionalità. Come detto in apertura di paragrafo, il procuratore è il responsabile "politico" delle decisioni che assume a livello centrale, con la conseguenza che, se si vogliono evitare giudizi negativi, è necessario che i poteri vengano tradotti in scelte condivise dall'ufficio, raccogliendole in un programma organizzativo completo e coerente da far osservare ai magistrati che sono sotto la sua direzione.

Dal centro bisogna, dunque, volgere lo sguardo dove l'inclinazione gerarchica del rapporto può direttamente condizionare l'attività di repressione dei fenomeni criminosi.

### 1.5 I rapporti fra procuratore capo e sostituti.

Le voci «capo» e «sostituto» vengono correntemente usate per distinguere il magistrato del pubblico ministero che esercita i poteri direttivi da quello che attende alla gestione pratica degli affari in entrata. Quantomeno sul piano lessicale, il rapporto tra il procuratore della Repubblica e gli altri magistrati si presenta ancora poco equilibrato. Per tale motivo, una parte della magistratura requirente si dichiara contraria all'utilizzo di formule da cui inferire la subalternità fra pubblici ministeri (146), soprattutto quando esse possano fungere da criterio di risoluzione dei conflitti, come, ad esempio, nel caso di mancato accordo sui criteri di assegnazione o autoassegnazione dei procedimenti, revoca dell'assegnazione e dissenso sulla richiesta di misure cautelari.

---

<sup>(146)</sup> Sul punto scrive A. SPATARO, *I poteri del procuratore della Repubblica*, in *La Magistratura*, luglio-dicembre 2014, anno LXIII, n. 3-4, 9 gennaio 2015, in <https://www.associazionemagistrati.it/doc/1809/i-poteri-del-procuratore-della-repubblica.htm> [febbraio 2020]: «[...] appare inaccettabile, e comunque criticabile, la troppo spesso utilizzata definizione di "procuratore capo della Repubblica", una definizione che, pur presente in alcuni articoli del c.p.p. e del d. lgs. 25.7.2006 n. 240 (sulle "...competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari"), nonché in alcune risoluzioni o "risposte a quesiti" del CSM, non è usata nell'Ordinamento giudiziario (nel Titolo III "Del Pubblico Ministero" del r.d. 30.1.1941 n. 12 si parla, infatti, di titolari degli uffici del pm) e neppure nel testo base in materia di organizzazione degli uffici di Procura (d. lgs. 20.2.2006 n. 106, come modificato con l. 24.10.2006 n. 269). [...]». Eppure tanti magistrati sono ancora affezionati alla qualifica formale di "capo" ed è difficile che essa non compaia nelle cronache giornalistiche quando vi si citano i dirigenti delle Procure».

### 1.5.1 Il principio di auto-limite del procuratore della Repubblica

In quegli ambiti, la nota circolare del 2017 è rivoluzionaria. Introduce per la prima volta in maniera espressa, con un articolo a parte (articolo 9), il principio di “autolimita” del procuratore capo (147). Il principio impone al procuratore non solo il dovere e la facoltà di fissare, discrezionalmente, i criteri organizzativi dell’ufficio che dirige, ma lo obbliga anche a rispettarli, nel senso che deve sottostarvi anch’esso (148). In tal modo, si evita la degenerazione dell’attività discrezionale in arbitrio.

La seconda parte del primo comma prevede una clausola di salvaguardia. In costanza di situazioni particolari, esigenze sopravvenute o non prevedibili è possibile derogare ai criteri contenuti nella normativa di dettaglio dell’ufficio, previa motivazione (149).

L’idea di imporre un autolimita al titolare dell’ufficio è senz’altro apprezzabile, ma nulla viene detto sulle conseguenze della violazione del principio. Ammessa la sua derogabilità, ancorché in forza di circostanze imprevedibili, il principio rischia di tradursi in una formula vuota, se non si stabilisce che cosa accade quando viene disatteso.

Ferma restando la possibilità di esperire azioni disciplinari nel caso di violazioni sistematiche dell’autolimita, si ritiene che la conseguenza più evidente dell’inosservanza della normativa di dettaglio sia, necessariamente, quella di convocare una riunione per discutere sull’eventuale modifica del criterio rimasto inottemperato, da compiersi, però, in senso favorevole ai magistrati che ne hanno risentito gli effetti.

### 1.5.2 Assegnazione degli affari penali

---

<sup>(147)</sup> Nella rubrica dell’articolo 9, «Provvedimenti attuativi», non ve n’è alcuna traccia, anzi a un’analisi sommaria potrebbe persino apparire un articolo superfluo. Il principio di autolimita, dunque, si ricava dalle prime battute della stessa disposizione e dai principi generali del diritto amministrativo che si riferiscono ai pubblici uffici. L’interpretazione sistematica e integrata del diritto consente di pervenire alla soluzione dell’autolimita in quanto principio strettamente correlato all’esercizio di una funzione – quella requirente – posta a presidio di interessi superindividuali. Come tale, anche l’organo che la esercita è tenuto al rispetto delle regole che informano l’esercizio medesimo, per evidenti ragioni di coerenza dell’ordinamento. Sul principio di autolimita nel diritto amministrativo, si veda, per tutti, P. M. VIPIANA, *L’autolimita della pubblica amministrazione: l’attività amministrativa fra coerenza e flessibilità*, Milano, Giuffrè, 1990.

<sup>(148)</sup> In forza del primo comma dell’art. 9, il procuratore della Repubblica «è tenuto al rispetto, oltre che della normativa primaria e secondaria, dei criteri e delle disposizioni fissate nel progetto organizzativo, salva la ricorrenza di esigenze sopravvenute o non prevedibili, da esplicitare con adeguata motivazione».

<sup>(149)</sup> F. LA CHIOMA, D. SCALETTA, *Il documento organizzativo della PNA alla luce della circolare sull’organizzazione delle procure*, 31 gennaio 2018, in <https://www.magistraturaindipendente.it/il-documento-organizzativo-della-pna-alla-luce-della-la-circolare-sullorganizzazione-delle.htm> [febbraio 2020].

Per quanto concerne i criteri di assegnazione dei procedimenti, occorre premettere un chiarimento. Non si tratta dei criteri che stabiliscono ordini di priorità nella trattazione degli affari penali, ma di regole per favorire una distribuzione equa dei carichi di lavoro in vista degli sviluppi procedurali. Mentre i primi creano corsie di trattazione preferenziale delle questioni criminose, i criteri che intervengono in fase di assegnazione individuano il magistrato o i gruppi di magistrati che le tratteranno. A prescindere dai tempi e dai modi di trattazione, viene in rilievo una questione di “precostituzione” del pubblico ministero (150), nel senso che, in quanto predeterminati nel progetto organizzativo, i criteri di assegnazione consentono di individuare l’organo accusatore che si occuperà delle indagini prima che giungano notizie di reato all’ufficio requirente. Una volta pervenute, infatti, tutte le notizie di reato vengono smistate ai magistrati incaricati dei procedimenti secondo criteri predeterminati e oggettivi.

Il d. lgs. n. 106 del 2006 e la l. n. 269 del 2006 non contengono al riguardo specifiche previsioni rispetto ai principi posti dalla legge delega n. 150 del 2005, la quale, all’art. 2, comma quarto, lett. c), stabiliva in modo generico che il procuratore della Repubblica indicasse i principi regolatori delle assegnazioni, inclusi i conferimenti basati su meccanismi automatici. La materia sarebbe stata puntualizzata soltanto in fase applicativa. L’articolo 1, comma sesto, lett. b) e c) del d. lgs. n. 106 del 2006 difatti riproduce i contenuti della legge delega, disponendo che il procuratore individui i criteri di assegnazione degli affari, anche per settori omogenei di procedimenti, e i titoli di reato suscettibili di assegnazione automatica. Poiché la legge n. 269 del 2006 ha sostituito all’istituto della delega quello dell’assegnazione (151), questi meccanismi di distribuzione non sono stati purificati del tutto della natura gerarchica del rapporto tra i magistrati (152). L’intervento consiliare del 2017 tratta del tema dell’assegnazione all’articolo 10, in maniera congiunta con la coassegnazione. Visto il richiamo iniziale ai principi generali e ai criteri stabiliti dalla normativa primaria di riferimento (cfr., art. 1

---

<sup>(150)</sup> Il termine “precostituzione” è qui utilizzato in senso descrittivo, per la ragione che, ferma restando la differenza di funzioni tra giudice e pubblico ministero, i criteri di distribuzione dei procedimenti sono finalizzati in ogni caso ad attuare esigenze di imparzialità, indipendenza e specializzazione riferibili alla magistratura nel suo complesso. Basti guardare, in proposito, la circolare C.S.M. del 25 gennaio 2017, sulla formazione delle tabelle giudiziarie per il triennio 2017-2019, nella parte in cui stabilisce la necessità di criteri obiettivi e predeterminati. La circolare è consultabile presso <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/circolare-sulla-formazione-delle-tabelle-di-organizzazione-degli-uffici-giudiziari-per-il-triennio-2017-2019> [febbraio 2020]; per un commento specifico in relazione ai criteri di assegnazione dettati dalla nuova circolare, si veda C. MANGANO, *Criteri per l’assegnazione degli affari negli uffici giudiziari previsti dalla nuova circolare sulla formazione delle tabelle*, 5 luglio 2017, in <https://www.magistraturaindipendente.it/criteri-per-lassegnazione-degli-affari-negli-uffici-giudiziari-previsti-dalla-nuova-circol.htm> [febbraio 2020].

<sup>(151)</sup> Sulle implicazioni teorico-pratiche della sostituzione, cfr. G. FERRI, *La riforma dell’ordinamento giudiziario e la sua sospensione*, in *Studium iuris*, 2007, n. 4, 395-396.

<sup>(152)</sup> La resistenza di meccanismi gerarchici è confermata da F. CALLARI, *L’assetto organizzativo dell’ufficio della procura della Repubblica: verso nuovi equilibri sistematici*, cit., 428; F. VANORIO, *Il pubblico ministero tra gerarchia e responsabilità*, in *Questione giustizia*, 2014, n. 4, 70; G. AMATO, *Il nuovo assetto ordinamentale del p.m.: il ruolo del procuratore e i rapporti con i sostituti*, in *Dir. pen. e proc.*, 2010, n. 1, 92.



circolare), l'articolato stabilisce che, anche al fine di attenuare le ineluttabili gerarchie della procura, occorre improntare i meccanismi distributivi a una costante interlocuzione, sì da creare le condizioni per un contesto lavorativo che offra pari opportunità professionali.

In altri termini, il procuratore, nel fissare i criteri di assegnazione, deve preferire l'obiettività (153), per uniformare la distribuzione delle notizie di reato in rapporto alle dimensioni, all'organico dell'ufficio, alle competenze settoriali dei magistrati e ai flussi di affari. Il riferimento a criteri di assegnazione che siano calibrati su particolari settori di procedimenti giustifica, altresì, la necessità di scartare regole artificiose che ostino alla rapida definizione degli affari e alla valorizzazione delle singole esperienze (154).

In relazione alle tempistiche, l'assegnazione dei procedimenti ai pubblici ministeri può generalmente avvenire dopo il compimento delle operazioni di smistamento delle informative in entrata (cd. posta), le quali vanno sotto il nome di "prima iscrizione", oppure anteriormente alla registrazione della notizia di reato. Nel primo caso, il procuratore capo, il procuratore aggiunto o il magistrato più anziano, piuttosto che il magistrato di turno, anche mediante il supporto di personale addetto alle funzioni di polizia giudiziaria, effettuano un esame preliminare della notizia pervenuta per attribuire un'iniziale qualificazione giuridica al fatto da iscrivere; individuati i requisiti minimi di iscrizione, il procedimento viene assegnato al magistrato titolare in base ai criteri contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio. Resta salva la facoltà del magistrato così individuato di modificare la qualificazione giuridica data in fase di prima iscrizione. Nel secondo caso, invece, prima di essere iscritte, le notizie vengono smistate in base al titolo di reato ipotizzato nell'informativa e sarà lo stesso magistrato assegnatario ad occuparsi, poi, dell'iscrizione.

Fanno eccezione, rispetto alle possibilità esaminate, i criteri di assegnazione automatica, come ad esempio il criterio del "turno esterno". L'assegnazione secondo il criterio del turno esterno prevede infatti il conferimento automatico delle informative in relazione a situazioni di urgenza e con periodicità variabile, solitamente della durata di una settimana negli uffici di dimensioni contenute o di un paio di giorni per quelli più grandi. Rientra in tale categoria l'assegnazione delle notizie di reato concernenti, in ipotesi, persone in stato di arresto o fermo, atti della polizia giudiziaria che devono essere convalidati, fermi per identificazione, decessi, misure cautelari soggette a rinnovazione nel termine di cui all'art. 27 c.p.p, ecc.

---

(153) Contro le «distorsioni nell'esercizio dell'azione penale e dell'attività giudiziaria» dovute all'influenza del potere politico, si suggerisce da tempo di eliminare i centri di potere interni alla magistratura, stabilendo, tra le altre cose, criteri di assegnazione degli affari giudiziari, nei singoli uffici, di tipo oggettivo e secondo meccanismi predeterminati. In tal senso, cfr. M. RAMAT, *Controriforma o riforma del pubblico ministero?*, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 3, 99.

(154) A tal proposito, si veda G. D'ANGELO, *L'organizzazione degli uffici del p.m. con particolare riferimento ai criteri di assegnazione degli affari*, in *Doc. giust.*, 1997, 2453.

In base al tipo di criteri stabiliti nel progetto organizzativo, l'assegnazione degli affari può risultare intricata. L'alternativa che si profila è se fissare criteri discrezionali, quindi adattabili più facilmente a seconda delle circostanze, oppure criteri obiettivi, garantendone la trasparenza piuttosto che la flessibilità.

Il metodo discrezionale consente di valutare più a fondo i casi da assegnare per la rituale trattazione, perché il conferimento non avviene prima di aver verificato con una certa dose di prudenza il grado di specializzazione della notizia e l'attitudine del magistrato assegnatario. Regole più automatiche di assegnazione aumentano il grado di imparzialità del conferimento, ma rischiano di appiattare le competenze specialistiche, dal momento che, in questo secondo caso, i criteri sono di natura oggettiva, anziché soggettiva. Il quesito non attiene tuttavia ai meccanismi di assegnazione esclusivamente fondati su criteri personificati di selezione o automatici, perché si tratta di soluzioni estreme che contrastano con la *ratio* equitativa dell'assegnazione; ma concerne piuttosto le ipotesi intermedie. I titolari degli uffici requirenti, quindi, avrebbero dovuto predisporre meccanismi efficaci di assegnazione degli affari senza ulteriori indicazioni da parte del legislatore della riforma. Nel medesimo periodo, un intervento del C.S.M. convalida l'utilità di regole predeterminate e oggettive.

La circolare sulla formazione delle tabelle degli uffici giudiziari per il biennio 2006 - 2007 tratta il tema dei criteri di assegnazione degli affari nell'ottica della predeterminazione (155).

Dal momento che l'assegnazione degli affari rientra nella responsabilità del procuratore della Repubblica, costui, per elaborare i relativi criteri, non può attenersi – chiarisce il C.S.M. – a parametri genericamente equitativi e discrezionali. Inoltre, dopo averli stabiliti, non può derogarvi se non sussistono specifiche esigenze di servizio o se non sono richieste specifiche competenze per la trattazione dei singoli affari. Nella delibera, allora, si raccomanda al procuratore di esplicitare le ricadute sul piano organizzativo dell'adozione di criteri che, anche per specifiche tipologie di reato, deroghino al meccanismo automatico di distribuzione degli affari, quando, per esempio, l'eccezione consista nella riserva di trattazione a proprio favore, ossia nel caso di autoassegnazione dei procedimenti.

Per quanto concerne l'autoassegnazione, infatti, la circolare consiliare specifica all'articolo 10 la necessità di un'“adeguata” motivazione.

---

(155) La delibera rappresenta l'ultima occasione ufficiale, nella “storia tabellare” delle procure, in cui il C.S.M. ha potuto riferirsi in contemporanea agli uffici giudicanti e requirenti per quanto concerne i criteri di assegnazione. Nonostante ciò, la validità di regole obiettive e predeterminate di distribuzione viene comunque ripetuta sino ai giorni nostri, dai provvedimenti tabellari degli uffici giudicanti e, in maniera meno rigida, dalle delibere emesse per gli uffici requirenti. Così, da ultimo, la circolare del 21 gennaio 2017 per le tabelle 2017 – 2019, Capo V, cit., e la circolare unitaria in materia di organizzazione delle procure del 16 novembre 2017, artt. 7 e 10, cit.

Anche i criteri più soggettivi non possono quindi derogare ai meccanismi predeterminati di assegnazione, salvo che se ne ravvisi la necessità e a patto che se ne motivi l'adozione. La prevalenza dei parametri oggettivi viene *in toto* ratificata: il magistrato che in base al programma organizzativo sarebbe risultato assegnatario del procedimento conserva espressamente la titolarità congiunta dell'affare, nonostante siano stati adottati meccanismi derogatori di tipo discrezionale (156).

Ne derivano almeno tre conclusioni. Sussiste anzitutto uno stretto legame fra criteri organizzativi dell'ufficio e indici distributivi degli affari, nella misura in cui l'individuazione delle modalità di assegnazione dei procedimenti è successiva e dipendente rispetto alle determinazioni sul piano strutturale che ineriscono all'attività della procura. In secondo luogo, sono da scartare meccanismi che siano fondati sulla «discrezionalità incontrollata», ma è ammesso l'uso ragionevole del potere discrezionale. Se opportunamente giustificato, è sempre possibile l'intervento che integra o deroga i criteri inizialmente elaborati.

In mancanza di norme che indichino ai titolari degli uffici requirenti i parametri su cui impostare l'assegnazione dei procedimenti, la posizione contenuta nella richiamata delibera del C.S.M. dispiega efficacia conformativa delle prassi adottate dai vari uffici. A ben vedere, con la riforma Castelli il sistema di assegnazione fondato su meccanismi oggettivi viene posto sullo stesso piano dell'assegnazione nominativa. Questo riordino potrebbe anche essere dovuto all'uso quasi esclusivo di meccanismi automatici registrato intanto nella prassi requirente (v. *infra*). D'altronde, a differenza delle procure, predeterminazione e obbiettività nell'assegnazione dei procedimenti presso gli uffici giudicanti sono conseguenze obbligate del principio di precostituzione del giudice naturale. Nel caso degli uffici del pubblico ministero, invece, i criteri oggettivi prevalgono sulle altre modalità distributive senza escluderle del tutto, cosicché si attuino distribuzioni eque degli affari, in coerenza con le specifiche professionalità dei magistrati e con la restante parte del programma organizzativo.

La soluzione proposta trova conferma nella possibilità di procedere all'autoassegnazione dei procedimenti da parte del procuratore della Repubblica, discendendo tale potere dalla titolarità esclusiva dell'azione penale, oppure all'assegnazione esclusiva in capo ai sostituti distribuiti nei gruppi di lavoro e, infine, alla coassegnazione degli affari sia tra procuratore capo e normale assegnatario che fra questo e altro magistrato.

---

<sup>(156)</sup> CSM, *Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2006/2007*, Deliberazione del 15 dicembre 2005, aggiornamento alla delibera del 16 marzo 2006, in [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020].

La questione in passato si presentava tutt'altro che pacifica. Torna utile a proposito richiamare gli argomenti essenziali di un'interessante sentenza del Consiglio di Stato che riassume efficacemente le posizioni adottate prima della riforma Castelli dagli operatori e dalla giurisprudenza.

Chiamato a dirimere un contrasto sorto nell'ambito della Procura di Torino, il giudice amministrativo ha rilevato che l'approvazione da parte del C.S.M. del programma organizzativo dell'ufficio torinese non era stata affatto completa e indiscriminata. Più in particolare, il punto del programma nel quale il procuratore *pro tempore* ricorreva all'autoassegnazione o alla coassegnazione a suo favore, unitamente a uno o più aggiunti oppure uno o più sostituti, di procedimenti che, in ogni settore, avrebbero potuto sollevare questioni delicate non era ammissibile, secondo il C.S.M., perché attuava un criterio vago e indeterminato. In primo grado, il T.A.R. Lazio annullava la delibera dell'organo di autogoverno ma chiariva che in base all'articolo 7-ter ord. giud. quest'ultimo era legittimato anche a indicare ai titolari degli uffici requirenti i criteri di assegnazione e autoassegnazione dei procedimenti. A seguito di impugnazione, il Consiglio di Stato precisava invece che fosse necessaria una distinzione fra l'assegnazione ai sostituti e il potere di autoassegnazione del procuratore capo. Dal momento che nessuna norma vincola in maniera generale ed espressa alla predeterminazione obiettiva dei criteri, il citato articolo 7-ter non può essere così interpretato anche al di fuori degli uffici giudicanti; per i quali vale, appunto, il principio di precostituzione di cui all'art. 25 della Costituzione. La pronuncia riporta nei contenuti la giurisprudenza delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione (157), per confermare l'assetto gerarchizzato delle procure e per convalidare la tesi secondo cui è necessario fissare criteri obiettivi di designazione dei magistrati requirenti soltanto se il procuratore capo non si avvale dei poteri che l'ordinamento personalmente gli conferisce in materia di esercizio dell'azione penale (158).

Un'affermazione di questo tipo avrebbe potuto condurre all'insindacabilità degli atti del procuratore, perché attribuisce in prima istanza al titolare il potere di governare, a propria discrezione, i meccanismi di trattazione dei procedimenti. Per compensare il principio affermato dal Consiglio di Stato, allora, il C.S.M., con due risoluzioni datate 12 luglio 2007 e 10 ottobre 2007, concentrava l'attenzione sul passaggio avvenuto nel frattempo dalla «delega» all'«assegnazione» degli affari. In tal senso, poiché la trattazione dei procedimenti non si colloca più sotto l'esclusiva responsabilità del titolare, l'assegnazione, contrariamente alla delega, accorda facoltà decisionali anche in capo agli

---

(157) Il riferimento è alle sentenze della Cassazione, Sez. un. civ., 10 luglio 1997, n. 6255, in C.E.D. Cass. n. 505886-01; 17 ottobre 1995, n. 10840, in C.E.D. Cass. n. 494272-01; 18 novembre 1992, n. 12339, in C.E.D. Cass. n. 479596-01.

(158) Cfr. per la ricostruzione della sentenza del Consiglio di Stato 22 marzo 2005, n. 1144, cfr. V. PACILEO, *Pubblico ministero*, cit., 49.

assegnatari – che per ciò sono corresponsabili (159) –, con la conseguente inammissibilità di autoassegnazioni o assegnazioni in deroga rispetto ai criteri fissati nel progetto organizzativo senza giusta causa (160).

Per quanto concerne specificatamente l'assegnazione agli aggiunti e ai sostituti, si ritiene che la riforma Castelli abbia sistemato sullo stesso piano meccanismi di tipo nominativo o discrezionale e meccanismi automatici o innominati. Trattandosi di criteri da stabilire in via prognostica e astratta, da compiersi cioè prima che arrivino presso l'ufficio le notizie di reato, occorre un certo grado di genericità da affiancare alla certezza degli automatismi, sì da far corrispondere al fatto concreto una trattazione da parte dell'assegnatario per quanto possibile coerente e adeguata. A un livello superiore, per riepilogare, mentre il C.S.M. accorda prevalenza a criteri automatici che garantiscano un'assegnazione non pilotata nei confronti di uno specifico magistrato piuttosto che un altro, la riforma Castelli accorda maggiore libertà di autoassegnazione o coassegnazione. Comparando le disposizioni della legge delega al decreto attuativo si ottiene precisamente questo risultato (161).

In ultima analisi, ciò che viene richiesto da entrambe le posizioni offerte dal legislatore e dal C.S.M. è l'indicazione della *ratio* di fondo cui aderisce il procuratore della Repubblica per elaborare i criteri di assegnazione. Questa è la regola che sembra essere stata applicata per risolvere alcuni “incidenti” che si sono verificati qualche anno fa, proprio in materia di assegnazione degli affari, presso la Procura di Milano (162).

---

(159) La questione è stata affrontata e risolta, nero su bianco, in occasione della stesura della circolare del novembre 2017. Ai sensi del comma quinto, dell'art. 10, l'assegnazione e la coassegnazione «conferisc[ono] al magistrato la conduzione delle indagini e la determinazione degli esiti finali del procedimento», salve le prerogative attribuite al procuratore della Repubblica.

(160) Il provvedimento di autoassegnazione dev'essere necessariamente motivato, altrimenti il relativo potere sarebbe esercitato in maniera arbitraria e, quindi, contro i principi di buon andamento e trasparenza. Così, F. MENDITTO, *L'organizzazione delle procure nella stagione della controriforma*, cit., 903.

(161) Art. 2, comma 4, lett. c) della l. 150 del 2005 e art. 1 comma 6 lett. c) del d.lgs. 106 del 2006.

(162) Di seguito si propone un riepilogo essenziale della questione.

La vicenda vedeva coinvolti il procuratore aggiunto e il procuratore capo. In un esposto al C.S.M., il primo lamentava “fatti e comportamenti” del secondo che potevano turbare il regolare svolgimento della funzione istituzionale; più nel particolare, le doglianze erano ripartite in cinque principali episodi, i quali, tutti, riguardavano aspetti relativi alla distribuzione degli affari. Sulla base dei criteri organizzativi allora vigenti nella procura milanese, qualora la *notitia criminis* trasmessa all'ufficio riguardasse fatti e circostanze di competenza di un dipartimento specializzato, sarebbe stato compito dell'aggiunto-coordinatore di dipartimento di curarne l'assegnazione in vista della trattazione definitiva. Senonché, il procuratore capo, a fronte di una vicenda che rientrava nelle competenze del gruppo specializzato per reati contro la P.A. e del gruppo specializzato nei reati economico-finanziari e societari, mancava di attivare il coordinamento fra i due gruppi. In un'altra occasione, il dirigente avrebbe indebitamente trattenuto un fascicolo nella propria stanza d'ufficio, anziché darlo al magistrato incaricato della trattazione. Inoltre, il dirigente aveva assegnato in almeno tre casi ai magistrati della Direzione distrettuale quel che doveva essere assegnato al gruppo reati contro la P.A., “per motivi di opportunità” legati alla continuità delle investigazioni e simili. Secondo il procuratore aggiunto, dunque, in tutte queste occasioni il procuratore capo aveva violato le disposizioni del progetto organizzativo che si riferivano all'assegnazione dei procedimenti.

Dagli articoli 97, 101 comma 2 e 112 cost. si ricava che l'attività giudiziaria, e più nello specifico l'attività che ha il compito di svolgere l'indagine ed eventualmente presentare l'accusa, deve operare attraverso processi trasparenti e verificabili, che salvaguardino l'indipendenza del potere giudiziario e l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge a cominciare dai criteri identificativi del p.m. titolare del procedimento.

Corollario del potere di stabilire i criteri di assegnazione è quello di impartire direttive al magistrato assegnatario del procedimento in ordine alla concreta trattazione del caso per cui svolgere le indagini. Le direttive riguardano più da vicino le modalità con cui addivenire all'esercizio dell'azione penale, in attuazione degli obiettivi programmatici degli uffici. La risoluzione del luglio 2007 fornisce alcuni esempi sui contenuti delle direttive: queste possono riguardare casi e tempi in cui procedere all'autoassegnazione o all'assegnazione per il compimento di singoli atti; principi e criteri che definiscano la posizione della Procura in relazione al caso oggetto di trattazione; lo statuto costituzionale del magistrato. Le direttive non possono invece concernere l'attività del magistrato in udienza se ne limitano l'autodeterminazione. In ragione di quanto previsto dall'art. 53 c.p.p., il pubblico ministero esercita le funzioni in udienza con «piena autonomia». In questa maniera si tutela la corretta organizzazione degli uffici e si garantisce l'integrità della funzione accusatoria contro eventuali abusi dei dirigenti (163).

L'assegnazione può, infine, riguardare il compimento di singoli atti. Affinché ciò avvenga nel rispetto dell'autonomia operativa del magistrato e della dignità delle sue funzioni, gli atti da compiere devono pur sempre essere collegati in senso funzionale ai procedimenti trattati dal procuratore cui è stato conferito l'incarico particolare; se fosse altrimenti, sarebbe pregiudicata la posizione del titolare dell'affare quanto quella dell'assegnatario dell'atto. Se non ricorrono urgenze o altre cause di assoluto impedimento, si verifica di fatto un'inedita ipotesi di "revoca parziale" del procedimento, che non è

---

Chiamato a intervenire, il C.S.M. (delibera del 19 giugno 2014), premettendo l'ontologica elasticità dei criteri di distribuzione degli affari, dapprima criticava la completezza del progetto organizzativo dell'ufficio milanese, ma l'esposto è stato poi in concreto destituito di fondamento. Secondo il Consiglio superiore, infatti, il comportamento del procuratore capo era stato tenuto in ossequio ai principi di buon andamento e di efficienza della procura, senza alcun danno alla funzione né pregiudizio all'azione investigativa. Se così è, vale che i meccanismi di assegnazione possano essere piegati in funzione di esigenze pratiche, purché ricomprese negli obiettivi di buon andamento ed efficienza dell'ufficio.

Al di là degli episodi illustrati, la vicenda ebbe nel complesso grande eco mediatica, politica e istituzionale. Al riguardo, si veda l'inchiesta giornalistica di R. IACONA, *Palazzo d'ingiustizia: il caso Robledo e l'indipendenza della magistratura. Viaggio nelle procure italiane*, Venezia, Marsilio, 2018, 1; l'esposto del procuratore aggiunto è disponibile presso <http://www.giustiziami.it/gm/wp-content/uploads/2014/03/CSM4.pdf> [febbraio 2020] e in [http://speciali.espresso.repubblica.it/pdf/denuncia\\_csm\\_robledo\\_bruti.pdf](http://speciali.espresso.repubblica.it/pdf/denuncia_csm_robledo_bruti.pdf) [febbraio 2020]; l'azione disciplinare promossa dal procuratore generale della Cassazione nei confronti del medesimo procuratore aggiunto è disponibile in <https://www.panorama.it/news/cronaca/documento-accusa-robledo/> [febbraio 2020].

<sup>(163)</sup> La tesi è consolidata in giurisprudenza, cfr. per esempio Cass., sez. I, sent. 30 maggio 1991, n. 5942, in C.E.D. Cass. n. 188016-01.

prevista da alcuna disposizione di legge (164). A maggior ragione si esclude la possibilità di praticare revoche parziali dei procedimenti perché l'associazione di più magistrati nella trattazione degli affari può seguire opportunamente le regole della coassegnazione, le quali danno luogo a una strategica ripartizione dei compiti investigativi senza recare pregiudizio all'autonomia dei singoli assegnatari.

### 1.5.3 La revoca dell'assegnazione del procedimento e l'intermediazione del procuratore aggiunto

Se i magistrati sono in disaccordo rispetto ai criteri e alle direttive stabilite dal procuratore, ovvero rifiutano di darvi esecuzione, il titolare dell'ufficio può attivare il potere di revoca dell'assegnazione e conseguentemente disporre la sostituzione.

Il d. lgs. n. 106 del 2006, come modificato dalla l. n. 269 del 2009, dispone all'articolo 2, comma secondo, che nel caso di inosservanza dei principi definiti nel progetto organizzativo o con l'assegnazione, nonché quando insorgono contrasti circa le modalità di esercizio dei relativi doveri, si può revocare l'assegnazione del procedimento (165).

L'esercizio del potere di revoca appare come un fatto ordinario, seppur connesso alla verifica delle citate situazioni (166); ma non è così nella realtà. Viene in soccorso quanto disposto dalla circolare del 2017, in merito alle procedure che sorreggono detto esercizio. L'indicazione del Consiglio è di ricorrere alla revoca soltanto come *extrema ratio*: l'articolo 15 richiede prima momenti di dialogo e di necessario confronto, in seguito ai quali si possa trovare una soluzione condivisa per il caso oggetto di contrasto. La revoca diviene una circostanza di massima patologia (167). Prima di procedere con la revoca dall'assegnazione, il procuratore capo tenta di appianare le divergenze secondo un procedimento svolto con le regole del contraddittorio. A questo procedimento partecipano il procuratore capo, il procuratore interessato a contraddire le ragioni della

---

(164) Il C.S.M. lo sostiene ormai da più d'un decennio e non v'è motivo, ad oggi, per ritenere il contrario. Si veda la Risoluzione C.S.M. del 12 luglio 2007, par. 3.1 b): «Fuori dei casi – evidentemente eccezionali – di assoluto impedimento del magistrato titolare del procedimento ad adottare atti indifferibili e urgenti, un'assegnazione ad un magistrato dell'ufficio del compimento di singoli atti di un procedimento trattato da altro magistrato si tradurrebbe, in buona sostanza, in una “revoca parziale” dell'assegnazione, come tale lesiva della dignità delle funzioni svolte dai magistrati (sia dal titolare del procedimento, sia dall'assegnatario) e, comunque, non prevista dalla legge».

(165) A specificare il contenuto normativo è intervenuta la Risoluzione del 21 luglio 2009, che ha fornito una prima basilare proceduralizzazione dell'istituto, specificando che il sostituto ha facoltà di rivolgersi al Consiglio superiore affinché ne verifichi esistenza, ragionevolezza e congruità della motivazione. Al riguardo, cfr. I. PERINU, *op. cit.*, <https://www.magistraturaindipendente.it/focus-sullassetto-organizzativo-degli-uffici-di-procura-lindipendenza-interna-del-pubblico.htm> [febbraio 2020].

(166) Cfr. P. CALOGERO, *L'organizzazione della procura e del lavoro del pubblico ministero. poteri del procuratore e garanzie di autonomia e indipendenza dei sostituti*, in *Giustizia insieme*, 2013, n. 1, 105.

(167) A. GUSTAPANE, *Osservazioni sul progetto della commissione ministeriale Vietti in tema di organizzazione degli uffici del pubblico ministero*, in *La Giustizia Penale*, 2016, n. 7, 411.

revoca e anche il procuratore aggiunto, con la possibilità, per l'eventualità in cui non si giungesse a esiti positivi, di adire il Consiglio superiore della magistratura (168).

È chiaro che la parte che desta maggiore interesse interpretativo sia l'esplicito riferimento al procuratore aggiunto, quale figura di coordinamento. Infatti, la riforma del 2006 non aveva previsto attribuzioni specifiche per questo soggetto semi-direttivo. La circolare, invece, traccia un novero di mansioni indipendente da quelle che eventualmente gli sono riconosciute in virtù del progetto organizzativo. Si tratta di mansioni che concernono soprattutto il tema dell'assegnazione e della revoca dei procedimenti, per assistere il titolare dell'ufficio nella corretta ed equa distribuzione delle risorse e in vista del corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale. In questo caso, il procuratore aggiunto assume quasi le vesti di un arbitro della controversia che riguarda le modalità di trattazione degli affari penali, con la conseguente diminuzione della pressione gerarchica fra capo e sostituto.

Il tema della revoca si presenta complesso nei contenuti e ottiene spesso grande risalto nella cronaca giornalistica e nei palazzi della magistratura. Fra gli obiettivi del presente elaborato non figura quello di indagare il merito dei conflitti, l'analisi punta piuttosto a chiarire quali sono le condizioni di esercizio del potere di revoca. L'interrogativo concerne l'esistenza di revoche *ad nutum*.

Il legislatore subordina il potere di revoca alla necessità di motivare le ragioni della sua adozione. Per prima cosa, valga dunque che l'obbligo motivazionale sia stato riferito al momento iniziale dell'assegnazione e alla fase terminale della relativa revoca. La giustificazione in questi casi mira a neutralizzare ogni tentativo di fare uso distorto dei poteri, senza tuttavia eliminarne la base discrezionale. La questione può essere efficacemente illustrata riepilogandone in breve gli sviluppi.

Prima della riforma, il pubblico ministero designato per la trattazione poteva essere sostituito nei soli casi considerati dal citato art. 53 c.p.p.: grave impedimento, rilevanti esigenze di servizio, alcune ipotesi di astensione previste dall'art. 36, comma primo, lett. a), b), d), e) c.p.p., oppure con il consenso stesso del magistrato da sostituire. La regolamentazione del C.S.M. ha poi esteso i casi di sostituzione al fine di garantire l'unità dell'attività svolta dall'ufficio. Le circostanze che possono attualmente consentire l'attivazione del potere di revoca e conseguente sostituzione riguardano situazioni in cui viene in rilievo il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale. In via esplicitiva, ad esempio, si tratta di situazioni comprovate di divergenza della linea investigativa assunta dal magistrato assegnatario rispetto ai criteri e alle direttive generali stabiliti dal procuratore, ancorché la divergenza inerisca al singolo procedimento, oppure in caso di contrasto sulle modalità

---

(168) F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., 194.



di esercizio concreto dell'attività d'indagine. Altri casi interessanti di revoca sono infine emersi nell'ambito della prassi degli organi d'accusa (169).

Contro il provvedimento di revoca, l'interessato può proporre osservazioni scritte entro dieci giorni dalla comunicazione al procuratore della Repubblica, in modo che venga accertata la sua pretestuosità o la relativa apparenza; nei successivi cinque giorni quest'ultimo deve trasmettere le osservazioni scritte, congiuntamente all'atto di revoca e a eventuali proprie controdeduzioni, al consiglio superiore della magistratura. D'altro canto, non esiste un potere di annullamento del provvedimento di revoca, ma il C.S.M., qualora l'interessato ne faccia richiesta, può addentrarsi nel merito della questione e decidere in composizione plenaria. L'esito della deliberazione che riconosca l'infondatezza della revoca non reintegra il magistrato ingiustamente escluso nella trattazione del procedimento, ma esplica effetti in punto di valutazione di professionalità per la conferma nell'incarico direttivo. Nei casi più gravi, viene inoltrata una segnalazione per l'instaurazione del giudizio disciplinare, oppure per assumere le iniziative previste dall'art. 2 legge guarentigie (170).

In definitiva, sarebbe meglio che il provvedimento di revoca rappresentasse una modalità eccezionale di risoluzione dei contrasti interni, piuttosto che uno strumento azionabile *ad libitum*, nell'ottica della corretta e leale collaborazione. Questa prospettiva esige quantomeno che il magistrato designato per la trattazione di un particolare procedimento richieda di esserne esonerato quando vi è concreta possibilità di conflitto in ordine alle strategie investigative, prevenendo così il ricorso al potere di revoca formale. Infatti, a presidio della dignità della funzione nonché della propria autonomia, è sempre possibile che il singolo magistrato rinunci all'assegnazione quando è alta la

---

(169) La revoca degli affari è una questione avvertita con grande sensibilità fra gli operatori. Si veda, anche per alcuni esempi, quanto sostenuto da A. SPATARO, *I poteri del procuratore della Repubblica*, cit., per il quale: «[...] si provi a immaginare che il sostituto assegnatario di un procedimento ritenga immotivatamente di non doversi conformare, ad es. in tema di richieste o meno di misure cautelari per certi reati, alle linee guida discusse e approvate in un ufficio di Procura o incorra in una macroscopica e inescusabile violazione di legge o in una ingiustificata inerzia nella trattazione del processo (e, nei fatti, ometta di porvi rimedio), che emetta provvedimenti clamorosamente abnormi o non intenda riconoscere la competenza di un diverso gruppo specializzato dell'ufficio: è chiaro che il procuratore potrà revocare motivatamente l'assegnazione per effetto delle prerogative riconosciutegli per legge in materia di misure cautelari (art. 3 d.lgs. 106/2006) o di definizione dei criteri generali da seguire per l'impostazione delle indagini in relazione a settori omogenei di procedimenti (art. 4, co. 2 stesso d.lgs.). Altrettanto potrà fare nei casi in cui si manifesti rifiuto di attuare un coordinamento delle indagini anche rispetto alle competenze della D.N.A. o di svolgere i necessari accertamenti nell'interesse dell'indagato o, ancora, in caso di insanabile dissenso tra magistrati coassegnatari del procedimento tale da rendere necessaria una scelta per superarlo».

(170) Il trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale e/o funzionale si è collocato a metà strada fra l'accertamento amministrativo e il piano disciplinare. A seguito della riforma del 2006, è stato raggiunto un equilibrio «soddisfacente», secondo G. FIORENTINO, *L'articolo 2 della legge delle guarentigie: lo stato della legislazione, dell'interpretazione e le prospettive di riforma*, in *Questione giustizia*, 2017, n. 4, 105; altri mostrano un atteggiamento meno positivo, cfr. *Il trasferimento d'ufficio ex art. 2 della legge sulle guarentigie della magistratura: attualità e proposte di riforma*, Convegno di Magistratura Indipendente, (Roma, 25 gennaio 2018), in <http://www.radioradicale.it/scheda/531445/il-trasferimento-dufficio-ex-art-2-della-legge-sulle-guarentigie-della-magistratura> [febbraio 2020].

probabilità di contrasto non sanabile con il procuratore capo. Anche il provvedimento di rinuncia all'assegnazione deve avvenire previa motivazione, rimettendo gli atti del procedimento al procuratore capo, che potrà, eventualmente, riassegnarlo in base ai criteri previsti dal progetto organizzativo, se non procede all'autoassegnazione.

La questione rileva, altresì, per chiarire quali siano le soluzioni da adottare nel caso in cui, a indagini oramai concluse, capo e sostituto non fossero d'accordo sull'opportunità di esercitare l'azione penale. In assenza delle cause sopra considerate, è possibile, cioè, revocare il procedimento all'assegnatario se si controverte sull'*an* dell'azione penale? Il quesito non ha ancora trovato una risposta ufficiale e perciò si auspica l'intervento del vertice organizzativo della magistratura, per fare chiarezza sulle alternative a disposizione dei titolari degli uffici. Nel corso della ricerca è stato tuttavia possibile confrontarsi con gli operatori e, di seguito, viene offerta un'ipotesi di soluzione. Siccome l'articolo 2, comma secondo, del decreto n. 106, a proposito di revoca, considera in maniera generica sole due ipotesi, ossia la disattenzione dei principi e dei criteri stabiliti dal progetto organizzativo o con l'assegnazione e il contrasto sulle concrete modalità di esercizio dell'azione penale, non sarebbe legittimo ricomprendere nel dato testuale della norma anche il caso su cui si sta ragionando. Il conflitto sulle modalità di esercizio non è equiparabile al conflitto sull'opportunità di archiviare o di formulare l'imputazione. Tuttavia, titolare dell'esercizio dell'azione penale è esclusivamente il procuratore della Repubblica e non gli si può impedire di adottare atti che in concreto rispecchino questa esclusività. L'esercizio del potere di revoca nel caso di contrasto sull'opportunità di procedere, dunque, è giustificato dalla necessità di preservare unità della funzione requirente e uniformità dell'attività dell'ufficio, che, come spiegato in precedenza, sono poste entrambe sotto la responsabilità del procuratore.

Da ultimo, si consideri che revoca e sostituzione restano al centro dei rapporti all'interno della procura anche dopo lo svolgimento di udienze di particolare interesse mediatico. La redazione del documento organizzativo da parte del dirigente si rivela nuovamente una fase cruciale per la gestione serena delle attività. A fronte di simili situazioni, nel progetto organizzativo si può stabilire che il magistrato d'udienza coincida con quello assegnatario del procedimento, minimizzando il rischio di compromettere l'efficacia delle investigazioni già svolte e precostituendo un giustificato caso di revoca (171).

---

(171) Per un'analisi più approfondita della questione si veda V. PACILEO, *Pubblico ministero*, cit., 58.

#### **1.5.4. I criteri di iscrizione a registro delle notizie di reato in seguito alla L. 23 giugno 2017, n. 103**

Il tema dell'iscrizione delle notizie di reato è strettamente connesso alle vicende che riguardano le assegnazioni e viene in rilievo anche come aspetto collaterale ai criteri di specializzazione e di priorità.

Oltre che essere elementi del programma organizzativo delle procure, entrambi questi due criteri possono condizionare le attività di trascrizione e assegnazione "giocando" sulle relative tempistiche di svolgimento. Nel senso che, com'è stato poc'anzi accennato, i criteri messi a punto per l'iscrizione possono essere azionati prima o dopo dei criteri che riguardano l'assegnazione del procedimento, e viceversa, a loro volta predisposti tenuto conto delle competenze specialistiche dei magistrati e dell'urgenza da riconoscere alla trattazione della notizia di reato iscritta o da iscrivere. Bisogna intendersi.

In genere, il procuratore assegna i procedimenti ai sostituti o agli aggiunti dopo che si è proceduto alla loro iscrizione in via definitiva; altrimenti, distribuisce le notizie di reato previa iscrizione "sommatoria", ripartendole seguendo i medesimi criteri di assegnazione fra i sostituti o gli aggiunti del gruppo specializzato *ratione materiae*, cui spetta il compito di precisare (o modificare) l'iscrizione originale. La discrezionalità che connota questo particolare aspetto dell'organizzazione delle procure è evidente, e, se fosse lasciata del tutto sguarnita di meccanismi controllo, sarebbe foriera di pericolose lesioni al diritto di difesa di chi è sottoposto alle indagini.

Difatti, la l. 23 giugno 2017, n. 103 (cd. "riforma Orlando"), ha stabilito che il procuratore della Repubblica e il procuratore generale presso la Corte d'appello vigilino sull'osservanza delle disposizioni inerenti all'iscrizione delle notizie di reato, oltre ad aver attribuito alla persona offesa alcuni diritti informativi circa lo stato del procedimento. La citata novella è intervenuta sugli artt. 1, comma secondo, e 6, comma primo, del noto d.lgs. n. 106, inserendo "l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato" fra le attribuzioni del procuratore della Repubblica e l'attività di vigilanza del procuratore generale presso la Corte di appello, al fine di assicurare l'esercizio corretto, puntuale e uniforme dell'azione penale, nonché il rispetto delle norme sul giusto processo (ragionevole durata) da parte di tutto l'ufficio.

Pertanto, in via preliminare, giova inquadrare la tematica delle iscrizioni richiamandone la disciplina nei suoi tratti essenziali.

Le notizie di reato che giungono presso la procura o acquisite su iniziativa dello stesso pubblico ministero (art. 330 c.p.p.), sono iscritte immediatamente nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. (172), insieme con il nome della persona alla quale il fatto di reato viene attribuito, contestualmente o da quando esso risulta (173). Ricevuta la notizia, la segreteria cura la trasmissione dei documenti al procuratore della Repubblica in vista dell'eventuale iscrizione nell'accennato registro (art. 109 disp. att.). Ma è anche possibile che il procuratore deleghi questo compito ai suoi collaboratori (art. 109, comma quinto, disp. att.). Con la delega, il procuratore può stabilire i criteri cui devono attenersi i magistrati a ciò delegati, per esempio fissando modalità o termini di iscrizione a seconda che le notizie pervenute siano contro soggetti noti, o meno, nonché in base alla tipologia di reato o dell'atto investigativo che si ritiene di compiere nel caso concreto. Inoltre, se la notizia di reato è acquisita di "propria iniziativa", per esempio da un procedimento che è già stato assegnato a un magistrato dell'ufficio, quest'ultimo può dar corso, *motu proprio*, all'iscrizione, se tale facoltà gli è stata accordata.

Vengono in rilievo, perciò, i criteri per l'iscrizione delle notizie di reato. Di seguito vengono esaminati quelli principali.

La prima tipologia di criteri si riferisce direttamente all'attività di trascrizione.

Per i titolari di alcune procure l'iscrizione ha carattere ibrido, ossia ricognitivo e valutativo dei suoi presupposti e della sua collocazione a registro. Una recente circolare della Procura di Roma ha aderito all'impostazione che l'attività trascrittiva abbia indole prettamente dispositiva, nel senso che il pubblico ministero non deve limitarsi verificare la sussistenza delle condizioni normative che la giustificano (174).

Alla base del dibattito sulla natura dell'iscrizione vi è, d'altra parte, un equivoco terminologico che conviene chiarire. Manca una definizione normativa di "notizia di reato" (175), ma il legislatore

---

(172) In relazione alle formule avverbiali contenute nell'art. 335 c.p.p., cfr. G. FUMU, *Commento all'art. 335 c.p.p.*, in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, coordinato da M. CHIAVARIO, IV, Torino, Utet, 1990, 57

(173) Sull'utilizzo dei registri custoditi presso le procure, si veda A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero: tra notizia di reato ed effetti procedurali*, Padova, Cedam, 2001.

(174) Il documento può essere consultato in <http://www.giustizia.lazio.it/appello.it/moduli/procura/DISPOSIZIONI%20RELATIVE%20ALL'ISCRIZIONE%20DE%20LLE%20NDR.pdf> [febbraio 2020]. Per un commento alla circolare, si veda G. SPANGHER, *Notizie di reato e non reato: è necessario uno scrupoloso screening*, 8 novembre 2017, in <https://www.altalex.com/documents/news/2017/11/06/> [febbraio 2020]; sia consentito il rinvio anche a G. SCHENA, *La registrazione della notizia di reato alla luce della circolare Pignatone*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2018, n. 2, 791.

(175) Sulla problematica inerente all'esatta definizione della "notizia di reato", si veda, ad esempio, G. ARICÒ, voce *Notizia di reato*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1979, 758; L. CARLI, *La "notitia criminis" e la sua iscrizione nel registro di cui all'art. 335 c.p.p.*, in *Dir. pen. e proc.*, 1995, 730. Parla di "embrione dell'ipotetica domanda penale" F. CORDERO, *Procedura penale*, IX ed., Milano, Giuffrè, 2012, 402; di "presupposto pratico del processo" O. DOMINIONI, voce *Azione penale*, in *Dig. disc. pen.*, I, Torino, Utet, 1989, 399; C. TAORMINA, *Diritto processuale penale*, I, Torino,

ne impone, nonostante ciò, l'immediata (o contestuale) registrazione, senza che siano previste specifiche sanzioni processuali nel caso di annotazione tardiva. Sul piano semantico si è posto rimedio per via interpretativa, mentre per l'eventualità di iscrizioni anticipate o posticipate residuano tuttora incertezze (176) dovute alla mancanza di criteri di accertamento condivisi in merito ai presupposti dell'annotazione. Tutto ciò si riverbera chiaramente sulla scelta, da parte del pubblico ministero, del modello di registro che è destinato ad accogliere l'iscrizione. Basti pensare alle possibili alternative che si propongono nella scelta fra "modello 21", "modello 44" e "modello 45".

Quanto al contenuto, la registrazione si compone di un profilo oggettivo, ossia il fatto al di sotto di una certa fattispecie criminosa, e uno soggettivo, che è il nominativo dell'indagato. Da questo punto di vista, la notizia di reato presenta affinità con l'atto d'accusa, dove la descrizione del fatto si trova associata, in ipotesi, a una qualifica giuridica e al suo (presunto) autore. Il pubblico ministero interviene a correggere o integrare la qualificazione iniziale che, in corso di indagini, si sia rivelata scorretta o inadeguata (art. 335, comma 2, c.p.p). Dalla registrazione del nominativo, quando possibile, cominciano a decorrere i termini di durata delle indagini (artt. 405 e 407 c.p.p.).

In considerazione delle accennate complessità strutturali, può accadere che si verifichino sfasature temporali fra il momento in cui avviene un'iscrizione (soltanto) di fatto e il momento dell'iscrizione formale. L'iscrizione di fatto, per così dire, è quella che è già in grado di orientare l'attività investigativa del p.m., perché in fin dei conti la "personalizza", mentre all'iscrizione formale è collegato il decorso dei predetti termini. È incerto, siccome non è stabilito con assoluta precisione, il momento in cui il pubblico ministero deve iscrivere il nominativo dell'autore nel "registro degli indagati".

La prassi diffusa fra le procure è quella di stabilire nel progetto organizzativo – ma anche in atti separati – criteri di dettaglio sulla base dei quali le iscrizioni a Mod. 21 possano avvenire senza fretta e solo se sussistono seri presupposti. La ragione è che, evitando iscrizioni frettolose, l'indagato viene sottratto a giudizi che si tengono innanzi ai tribunali sociali e mediatici (177); ma non è detto che una simile scelta si riveli neutra, per converso, anche sulle garanzie di difesa che derivano all'indagato

---

Giappichelli, 1995, 6. Secondo alcuni, è notizia di reato «qualsiasi fatto - quali ne siano la fonte ed il veicolo - che si caratterizza per l'idoneità a procurare la conoscenza di un reato», I. DI LALLA, voce *Notizia di reato*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, Utet, 1994, 259; anche A. ZAPPULLA, voce *Notizia di reato*, in *Enc. Dir., Annali*, V, Milano, Giuffrè, 2012, 890.

(176) La norma aspira a un rigore «di fatto inesigibile» confinato sul piano di «un utopico dover essere», per S. DRAGONE, *Iscrizione della notizia di reato e del nome della persona inquisita. Problematiche sui termini delle indagini*, in *Il nuovo codice di procedura penale. Prime esperienze*, Atti del Convegno (Milano, 1-3 giugno 1990), Roma, Eti, 1991, 129.

(177) D'altra parte, è vero che la privacy e gli individui non trovano protezione nel giornalismo, cfr. W. FAULKNER, *Privacy. Il sogno americano: che ne è stato?*, Milano, Adelphi, 2003, *passim*.

medesimo nella fase preliminare. È necessario rinviare ad altra sede l'indagine sui presupposti dell'iscrizione, ma valga che, nella pratica, ne è riconosciuta la natura dispositiva, in forza della quale l'organo requirente gode di poteri deliberativi che si concretizzano in accertamenti sulla sussistenza di specifici elementi indizianti.

Simili tipologie di criteri inerenti all'iscrizione pongono, dunque, questioni assai delicate. Per prima cosa, le notizie non iscritte a Mod. 21, stante la mancanza di indizianti specifiche, sono destinate a essere accolte nel Mod. 44, cui sono ricollegate scadenze ben più ristrette per lo svolgimento delle indagini, anche se al termine è pur possibile l'iscrizione nominativa (art. 415 c.p.p.) (178). In secondo luogo, nella misura in cui si iscrive di meno a Mod. 21, si producono ulteriori effetti *boomerang* sul piano sia (giuridico) della legalità dell'azione penale, sia (pratico) di un'efficace conduzione della fase investigativa. In un caso, resa sospesa la posizione del soggetto coinvolto a qualsiasi titolo in un'indagine penale: il fascicolo viene accantonato finché non emergono gli specifici elementi indizianti, a prescindere dalle priorità che vengono assegnate alle singole questioni; ma con la significativa differenza che in quest'ultimo caso i termini investigativi decorrono lo stesso. Nell'altro caso, si assiste a un fenomeno di decentramento del procedimento a vantaggio della fase pre-investigativa, perché la verifica in ordine alla fondatezza delle *notitiae criminis* non si svolge più nel corso di indagini preliminari nei confronti un soggetto formalmente indagato (art. 125 disp. att.). Senza aggiungere, a margine, che in questa maniera si va incontro a un dispendio anticipato delle energie investigative.

Infatti, propriamente sotto la rubrica “corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale e giusto processo”, l'art. 4 della circolare C.S.M. del 2017 dispone alla lettera m) che il procuratore della Repubblica «cura di assicurare l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato». La richiesta di specifiche indizianti per l'iscrizione nominativa è un esempio di criterio atto a curare l'osservanza delle disposizioni (di legge) che si riferiscono all'iscrizione delle notizie di reato. Mentre una seconda tipologia di criteri aderisce piuttosto a logiche formali.

Nulla vieta che il procuratore, ad esempio, esercitato il potere di delega, si riservi la facoltà di apporre il “visto” sulle iscrizioni compiute dai suoi collaboratori. Questo è un altro criterio tramite il quale si può dare attuazione alla disposizione consiliare. Utilizzando il “visto”, il procuratore mira a

---

(178) Il termine di svolgimento delle indagini risulta dilatato se si sposta in avanti il momento dell'iscrizione contro noti (procrastinando la decorrenza del termine stabilito dall'art. 405) anche se il fatto risulta già attribuibile a un soggetto determinato. In proposito, A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero*, cit., 255-257; inoltre, anche dopo la presentazione della richiesta di archiviazione o di autorizzazione a proseguire le indagini, il giudice può comunque ordinare al pubblico ministero di iscrivere il nominativo nel registro, nonostante l'insussistenza di specifici elementi indizianti (art. 415 comma 2, seconda parte, c.p.p.), cfr. R. ORLANDI, *Le singolari vicende dei procedimenti contro ignoti*, in *Dir. pen. e proc.*, 1999, n. 5, 608.

governare l'iscrizione delle notizie di reato soprattutto a fronte di procedimenti particolari, e, in ultima analisi, così si riappropria del potere pur inizialmente delegato. Se non fosse d'accordo con la scelta fatta dal magistrato che ha proceduto a iscrivere la notizia, potrebbe certamente evitare l'apposizione del visto, tuttavia questa si rivelerebbe una scelta priva di reale utilità. Infatti, l'apposizione del visto non ha l'effetto di attribuire efficacia ed esecutività al provvedimento che, invece, ne è sfornito. Il "visto" ha soltanto una funzione conoscitiva e non integrativa di efficacia (art. 14 circolare 16 novembre 2017, cit.). Per tale ragione, è necessario che il magistrato delegato e il magistrato assegnatario che rilevi di propria iniziativa una *notitia criminis* sottopongano al procuratore della Repubblica per l'apposizione del "visto" l'ipotesi di trascrizione a registro prima di procedere al relativo adempimento.

In via conclusiva, si osserva che se lo scopo dei criteri di iscrizione dev'essere quello di rafforzare il piano delle garanzie costituzionali, è bene che si vigili sulla loro fattiva applicazione, e che, quantomeno nelle ipotesi in cui la probabilità di arrecare un danno all'indagato è più alta, si assicuri l'effettività del procedimento disciplinare. Ciò, in quanto i criteri di specializzazione e di priorità possono avere un'influenza riflessa sulle vicende cronologiche dell'iscrizione, per ipotesi, nel senso di anticiparla o di posticiparla. Il potere di sorveglianza spetta al procuratore generale, che lo esercita mediante acquisizione dalle procure del distretto di dati e notizie da conservare per l'invio, almeno annuale, al procuratore generale presso la Corte di cassazione, consentendo una verifica sul rispetto delle cautele necessarie per evitare inconvenienti del tipo considerato.

### **1.5.5 Prerogative in materia di misure cautelari**

Per avere un quadro completo del rapporto tra procuratore capo e magistrati dell'ufficio requirente è necessario interessarsi anche dell'ambito delle misure cautelari, toccato in egual modo dalla riforma e dalle circolari consiliari. La digressione torna utile inoltre perché i procedimenti in cui sono stati adottati provvedimenti limitativi della libertà personale sono compresi nell'elenco dei criteri di priorità cd. "legali", dell'art. 132-bis disp. att. c.p.p. Di conseguenza, la valutazione specializzata da parte del magistrato sui presupposti applicativi delle misure assume importanza ai fini della corretta gestione delle priorità: se si valutano nella maniera sbagliata le dinamiche di certe fenomenologie criminose, si finisce per avere un procedimento a trattazione prioritaria che, in realtà, non ha acquisito la precedenza in ragione dei requisiti applicativi, bensì per effetto di una ponderazione di natura soggettiva (del p.m.), che peraltro non sempre supera il riesame.

Va sin d'ora chiarito che sebbene si parli di “prerogative in materia di misure cautelari”, i contenuti dell'articolo 3 del d. lgs. n. 106 riguardano inoltre le misure precautelari, e, nello specifico, concernono il fermo di indiziato di delitto (179).

In base alle modifiche intervenute sulla disciplina, la richiesta per entrambe queste due categorie di misure dev'essere generalmente assentita per iscritto dal procuratore della Repubblica (o dal suo delegato). Nel caso, però, delle misure cautelari reali, avuto riguardo al valore del bene e alla rilevanza del fatto, il procuratore può disporre che l'assenso scritto sia soltanto facoltativo. La norma riproduce per intero le direttive della legge delega (180).

Tuttavia, nello schema di decreto presentato al C.S.M. e trasmesso alle Camere, si faceva originariamente riferimento a un generico «assenso espresso», laddove nel testo promulgato si richiede un «assenso per iscritto».

Ne è risultato anche sotto questo aspetto un irrigidimento del sistema di gestione dei rapporti interni, ma, d'altronde, la materia stessa delle misure cautelari non è estranea a logiche di controllo (181). In un certo senso, l'assenso per iscritto esprime un valore più garantista rispetto al semplice «visto» che il dirigente appone sulla richiesta degli atti d'indagine (182).

La circolare del 2017, affiancando la normativa primaria sulla delicata questione delle misure cautelari, inserisce l'assenso sopracitato tra gli elementi indefettibili del progetto organizzativo e ne delinea, all'articolo 13, una regolamentazione di dettaglio. Questa regolamentazione rispecchia perfettamente l'intento del provvedimento consiliare di definire una procedimentalizzazione delle varie attribuzioni del dirigente dell'ufficio requirente. In particolar modo, rilevano i commi secondo e terzo dell'articolo 13, in forza dei quali, in caso di delega della competenza in materia di assenso o di formazione differita dello stesso, il procuratore capo deve definire il procedimento di assenso e le regole per la risoluzione di eventuali contrasti con decreto motivato, dopo aver sentito il magistrato titolare del procedimento. In ossequio ai principi di auto-limite e di indipendenza interna dei magistrati assegnatari, si esige che il procuratore definisca il procedimento di assenso con una certa precisione, nonostante la singolare vaghezza della norma.

---

(179) Restano fuori la procedura di convalida di arresti o fermi effettuati dalla polizia giudiziaria, ai sensi dell'articolo 390 c.p.p., e la convalida del sequestro preventivo in casi d'urgenza, *ex* articolo 321 comma 3-bis c.p.p.

(180) Legge delega n. 150 del 2005 che all'articolo 2 comma 4 lett. e) dispone «gli atti di ufficio, che incidano o richiedano di incidere su diritti reali o sulla libertà personale, siano assunti previo assenso del procuratore della Repubblica ovvero del procuratore aggiunto o del magistrato eventualmente delegato» e preposto al coordinamento di settori specifici di indagini con riferimento ad aree omogenee di procedimenti.

(181) Logicamente, se la domanda fosse formulata in una fase diversa dalle indagini preliminari, questa sarebbe attratta dal principio di autonomia del magistrato in udienza.

(182) Cfr. G. MELILLO, *L'organizzazione della Procura della Repubblica*, in D. CARCANO (a cura di), *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, Milano, Giuffrè, 2009, 277.



L'assenso scritto deve intervenire nel tempo compreso tra la formulazione della richiesta da parte del magistrato assegnatario del procedimento e l'inoltro della stessa al giudice che procede. In caso di dissenso del procuratore, bisogna instaurare procedure di dialogo volte a prevenire situazioni di insanabile contrasto circa le modalità di esercizio dell'azione penale, che peraltro consentono di ricorrere al potere di revoca del fascicolo. In tal modo, il sostituto è quasi obbligato a confrontarsi con il dirigente prima di formulare la richiesta, dal momento che, sul piano procedurale delineato dagli articoli 291 e 292 c.p.p., è «indefettibile e antecedente» la domanda che il pubblico ministero rivolge al giudice per esercitare l'azione cautelare (183).

In merito alla natura dell'assenso, si discute se esso sia un'integrazione necessaria, o meno, ai fini della validità della domanda cautelare. La risoluzione positiva o negativa del quesito produce conseguenze sull'idoneità a produrre effetti limitativi dello *status libertatis* (184).

In caso di risposta positiva, se difettesse l'assenso scritto si dovrebbe decretare l'invalidità della richiesta. La domanda cautelare non si è perfezionata e, per tanto, dev'esserne dichiarata l'inammissibilità, anche d'ufficio, dal giudice. Secondo un'altra tesi, invece, la richiesta è nulla per mancata osservanza delle disposizioni concernenti l'iniziativa del pubblico ministero nell'esercizio dell'azione penale e la sua partecipazione al procedimento (artt. 178 lett. b) e 180 c.p.p.). Una lettura differente del complesso quadro normativo introdotto dalla riforma sembra inoltre mantenere separato l'aspetto processuale della funzione da quello organizzativo dell'attività interna all'ufficio del pubblico ministero. Sulla scorta di tale lettura, si ricava che l'assenso scritto non dispiega effetti di tipo sostanziale, bensì disciplina l'aspetto organizzativo della funzione, in linea con il principio di impersonalità dell'ufficio.

Sul punto sono intervenute già da qualche anno le Sezioni unite penali della Corte di cassazione (185), che hanno aderito all'orientamento in base al quale l'art. 3 cit. riguarda esclusivamente l'organizzazione interna degli uffici e ha, dunque, valenza ordinamentale e disciplinare (186). L'assenso scritto, in definitiva, non rileva all'"esterno", sul terreno del regime processuale della misura cautelare.

Alla risposta negativa, consegue che la richiesta debba ritenersi perfezionata, da un punto di vista strutturale, già con l'argomentazione dei presupposti e delle condizioni richieste dalla legge,

---

(183) Corte costituzionale, sent. cost. del 22 gennaio 1992, n. 4, presso [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) [febbraio 2020].

(184) Al riguardo, cfr. E. ANDOLINA, *Il dissenso del procuratore della Repubblica sulla richiesta di misura cautelare*, in *Dir. pen. e proc.*, 2010, n. 1, 64; P. FERRUA, *Il dissenso del procuratore in tema di misura cautelare davanti alla Corte di Cassazione*, in *Quest. giust.*, 2009, n. 4, 159; M. CERESA GASTALDO, *Sulla legittimità della misura cautelare non assentita dal procuratore della Repubblica*, in *Cass. pen.*, 2009, n. 11, 4166-4169.

(185) Cfr. Cass. Sez. un., 24 febbraio 2009, n. 8388, Novi, in C.E.D. Cass. n. 242293-01.

(186) A. LOLLO, *L'indipendenza interna dei magistrati nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 4, 6-7, presso <https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/Lollo.pdf> [febbraio 2020].

senza che il dissenso del procuratore costituisca motivo ostativo per il suo accoglimento. La domanda cautelare priva di assenso non è inammissibile, né nulla, non essendo non l'omissione riconducibile ad alcuna ipotesi di invalidità. Essa è destinata a produrre effetti soltanto sul piano ordinamentale o disciplinare, trattandosi, sotto il profilo processuale, di mera irregolarità.

In luogo dell'assenso del procuratore – detto per inciso – il confronto diretto con il coordinatore del gruppo specializzato potrebbe risultare più efficace ai fini della corretta valutazione dei requisiti applicativi, rinsaldando le ragioni d'urgenza sottese all'adozione delle misure e per cui viene stabilita la priorità di trattazione.

### **1.5.6 L'indicazione dei criteri di priorità nella trattazione degli affari penali. Rinvio**

Anche i criteri di priorità devono essere contenuti nel programma organizzativo dell'ufficio. Essi esercitano comprensibilmente un'influenza particolare nel rapporto capo-sostituti. In quest'ordine di idee, le priorità ben possono essere ricomprese fra le coordinate organizzative dell'esercizio dell'azione penale (187).

Sotto il primo aspetto, si segnala la facoltà – anziché l'obbligo – di stabilire indici preferenziali nella trattazione degli affari. Trattandosi di criteri (soltanto) opzionali, ove previsti essi saranno inseriti a cura del procuratore capo nella parte eventuale del p.o.p.

Per quanto concerne il secondo aspetto, invece, siccome il compito di stabilire le priorità vale come potere del titolare dell'ufficio, i singoli magistrati che non fossero d'accordo con le scelte effettuate o che non ritenessero di osservarle per le più svariate ragioni avrebbero a disposizione due sole alternative: o segnalano al procuratore una sostanziale “obiezione di coscienza” rispetto all'affare indicato come prioritario prima che intervenga l'assegnazione del fascicolo, oppure corrono il rischio di essere attinti da un provvedimento di revoca.

Ciò in quanto risulta pur sempre addebitabile al procuratore capo la responsabilità di assicurare il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale; se mancasse di attivare i propri poteri, egli stesso sarebbe esposto all'avocazione da parte del procuratore generale. D'altra parte, la ragione per cui le priorità sono stabilite dal procuratore consiste nella volontà di impedire che ciascun p.m. accordi precedenza a questioni che, a propria discrezione, vanno trattate per prime.

---

(187) Salvo quanto si dirà più approfonditamente in seguito, le priorità sono criteri già impiegati da tempo nella prassi requirente. In merito: “circolare Pieri-Conti” (08 marzo 1989), “circolare Zagrebelsky” (16 novembre 1990), “circolare Maddalena” (10 gennaio 2007). Nonché, fra gli interventi del C.S.M., cfr. risoluzione del 2 luglio 1997, risoluzione del 10 luglio 2014.

In considerazione dell'importanza che assume a fini di ricerca, la tematica sarà oggetto di specifica trattazione nella seconda parte dell'elaborato.

# **PARTE I**

## **LA SPECIALIZZAZIONE INVESTIGATIVA DEL PUBBLICO MINISTERO**

## CAPITOLO II

### I tratti distintivi del fenomeno specialistico

#### 2.1 Alcune basilari distinzioni

Nel capitolo precedente l'attenzione è stata concentrata sull'assetto strutturale degli uffici requirenti e sulle coordinate organizzative dell'esercizio dell'azione penale di cui il procuratore deve tener conto per la redazione del documento programmatico dell'ufficio. È stato spiegato che il procuratore può organizzare l'attività anche in base al criterio della specializzazione. Bisogna identificare il fenomeno specialistico considerato ai fini della ricerca, e, a tal fine, giova premettere alcune basilari distinzioni.

Viene in rilievo un concetto di specializzazione requirente in funzione del contesto organizzativo della procura oppure delle tecniche d'investigazione che i magistrati utilizzano. A proposito della dimensione organizzativa, la specializzazione si manifesta nella compagine strutturale dell'ufficio, in qualità di criterio atto a direzionare l'attività requirente distinguendo gli affari da trattare per categorie delittuose o per tipologie di procedimenti. Come tecnica esplorativa, invece, la specializzazione è un canone cui il singolo magistrato ispira l'attività d'indagine e grazie al quale può gestirne gli sviluppi; viene messa in pratica l'esperienza specializzata che questi ha maturato nel contrasto di particolari fenomenologie criminose e si attua un miglior coordinamento delle forze di polizia.

La specializzazione può essere definita *lato sensu* investigativa in relazione a entrambe le citate forme di manifestazione, perché si propone in ogni caso l'obiettivo di gestire efficacemente l'attività d'indagine nella fase iniziale del procedimento penale.

In quanto fenomeno, la specializzazione è stata elaborata nella prassi delle forze di polizia e dei giudici istruttori sotto le sembianze di particolari strategie d'indagine volte a incrementare le *chances* di successo nella repressione del terrorismo ideologico e della criminalità mafiosa. Questa circostanza ha imposto ben presto un adeguamento degli assetti organizzativi del pubblico ministero rispetto all'attività di polizia, anch'essa esercitata secondo criteri di specializzazione, perché, altrimenti, la dipendenza nei confronti dell'autorità giudiziaria non sarebbe risultata né effettiva né plausibile (v. *infra* par. 2.2).

L'analisi che si propone circa l'evoluzione della specializzazione considera in effetti una pluralità di espressioni: specializzazione come criterio, come principio e come fenomeno. Il *trait d'union* si profila, però, nelle giustificazioni alla base dell'opportunità di specializzare la funzione requirente.

### **2.1.1 Giustificazioni al bisogno di specializzare la funzione requirente e perché è (ancora) necessario farlo**

Anche a seguito della riforma sull'organizzazione degli uffici requirenti, è confermata la titolarità diffusa dell'azione penale. Il modello italiano di esercizio del potere requirente si basa infatti sulla diversificazione delle funzioni per evitare la formazione di centri di potere, attribuendone per l'appunto in maniera diffusa la responsabilità. A ben vedere, è un bene anche per la finalità di repressione dei fenomeni criminosi.

Considerando che, almeno negli ultimi due decenni, le fenomenologie criminose sono andate incontro a un'evidente diversificazione, sia per natura che per dimensioni, occorrono magistrati e operatori di polizia giudiziaria in grado di gestire le nuove sfide avanzate dalla criminalità grazie anche all'uso delle tecnologie moderne. Vuol dire che per non essere colti alla sprovvista, i magistrati e le forze dell'ordine devono sviluppare conoscenze ulteriori rispetto alla formazione giuridica tradizionale, che se il sapere fosse tutto concentrato nello spazio di un ufficio, ancorché iperspecializzato (v. *infra* par. 2.1.3), non sarebbe centrato l'obiettivo di tutelare la sicurezza generale.

Rifacendosi al caso delle nuove tecnologie, non è revocabile in dubbio che, a seguito della loro massiva diffusione, l'utilizzo illecito degli strumenti informatici possa cagionare danni irreparabili in rapporto alla platea delle potenziali vittime: *hacking*, pedopornografia digitale, adescamento di minorenni, truffe *e-commerce*, *phishing*, accesso abusivo e danneggiamento di sistemi informatici o telematici, addestramento ad attività con finalità di terrorismo con strumentazioni informatiche o telematiche, ecc. In altri termini, il contrasto al *cybercrime*, sin dalla Convenzione di Budapest del Consiglio d'Europa (188), è uno degli esempi più evidenti che testimoniano il processo di diversificazione degli atti penalmente rilevanti. Ma vale altrettanto per i reati ambientali o per quelli che ineriscono all'infortunistica del lavoro, ai reati societari, alla colpa professionale, al settore tributario o ancora alle questioni connesse all'immigrazione, ecc.

---

<sup>(188)</sup> La Convenzione è stata adottata il 23 novembre 2001. L'Italia vi ha dato ratifica con l. 18 marzo 2008, n. 48.

A fronte di simili evenienze, se non si dispone di tecniche di contrasto specializzate e calibrate sui fatti che di volta in volta vengono in rilievo, è facile che magistratura e polizia si trovino a operare in condizioni di concreto svantaggio. Sul terreno dell'efficienza e dell'efficacia investigativa, il pubblico ministero che non fosse professionalmente aggiornato avrebbe come solo criterio-guida il caso o l'arbitrio. E allora, a meno che non si volesse procedere per tentativi, il criterio di specializzazione assume un valore essenziale di supporto per tutti coloro che esercitano o che coadiuvano l'attività requirente.

Ciò, non soltanto in forza del già accennato processo di diversificazione dei fenomeni criminosi, ma anche in vista della possibilità di migliorare l'affidabilità dell'analisi condotta sui processi di criminalizzazione. Parte della dottrina, infatti, ritiene che la specializzazione offra tutte le garanzie di qualità e di quantità necessarie all'attività giudiziaria per fare bene e in fretta il proprio lavoro, al pari di quanto avvenga, per esempio, in ambito medico-sanitario: così come fa il medico specialista, il magistrato che tratta una quantità considerevole di casi analoghi offre maggiore garanzia di attendibilità nella resa operativa, la quale, giocoforza, risulta apprezzabile anche in senso qualitativo (189). L'affermazione è in parte condivisa. Nella misura in cui si riconosca l'impossibilità di aumentare al bisogno l'organico dei magistrati, è necessario ripartire questi ultimi in gruppi specializzati che operino all'interno delle procure.

Per individuare i tratti distintivi della specializzazione investigativa e per fornire una definizione realmente attendibile del criterio, non può essere tralasciato, dunque, l'esame di entrambe le dimensioni, sia singola dei magistrati che associata dei gruppi di lavoro. E, siccome lo scopo della specializzazione requirente è di affinare le abilità d'inchiesta, vanno per prima cosa chiariti i tre elementi costitutivi.

---

(189) Appaiono condivisibili le riflessioni di M. VIETTI, *Mettiamo giudizio. Il giudice tra potere e servizio*, Milano, Università Bocconi Editore, 2017, 20-23, che, offrendo un commento sulla propria proposta di riforma dell'ordinamento giudiziario (Cfr. *retro* nota n. 94), giova qui richiamare nei tratti essenziali. L'opinione dell'A. è che al pari dell'attività medico-sanitaria, anche per l'attività giudiziaria valga il principio di equivalenza "qualità è specializzazione"; in particolare, spiega che «un medico generico può essere preparato e avere un buon fiuto diagnostico, ma quando la patologia si fa complessa è meglio andare dal cardiologo o dal neurologo. Da uno specialista, insomma. Non è diverso per il giudice: le sentenze di un giudice "generico" avranno inevitabilmente un minor spessore tecnico-giuridico e un maggior margine di "casualità"». Inoltre, a proposito della quantità, l'A. spiega che sia necessaria una «massa critica» che consenta di pervenire alla soluzione più consona al caso concreto; riporta che in base a uno studio di tipo statistico, un laboratorio di analisi che faccia meno di 150mila esami all'anno offre risultati che non sono pienamente attendibili, di talché «c'è un numero minimo sotto il quale la qualità non può essere misurata e quindi assicurata all'utente». In ambito giudiziario, questa massa critica si potrebbe ottenere soltanto con la creazione di sezioni specializzate. Se tanto vale per il giudice, a maggior ragione deve valere per il pubblico ministero, che è l'organo deputato alla raccolta degli "elementi diagnostici" (leggasi: prove).

### 2.1.2 Gli elementi che compongono la specializzazione

La formazione professionale rappresenta il primo tassello della specializzazione.

A questo proposito, nell'ambito della riforma dell'ordinamento giudiziario, il d. lgs. 30 gennaio 2006, n. 26, ha istituito la Scuola Superiore della Magistratura. La l. 30 luglio 2007, n. 111, ha apportato alcune modifiche sull'impianto originario dell'offerta formativa e dal 2012 si prevede una formazione a tutto tondo, con programmi di studio regolarmente aggiornati e diversificati.

Nell'ambito dei corsi di aggiornamento professionale sono previsti studi specifici in materia di organizzazione e gestione del lavoro all'interno degli uffici giudiziari (190). In particolare, a fini di ricerca va messo in risalto l'invito che gli esperti formatori rivolgono ai (futuri) dirigenti di favorire le specializzazioni interne alle procure, da realizzare principalmente attraverso la costituzione di apposite sezioni e gruppi di lavoro (191).

La pratica invalsa presso gli uffici di maggiori dimensioni di costituire spontaneamente gruppi di lavoro specializzati per aree omogenee di materia entra così a far parte della formazione dei futuri dirigenti, assicurando la sopravvivenza del modello specializzato nei vari passaggi generazionali.

L'esperienza è il secondo elemento essenziale del fenomeno specialistico.

Attraverso la promozione della specializzazione quale strumento pratico di lavoro, si punta a selezionare le modalità operative che diano garanzie di efficacia alle iniziative investigative in termini di rapporto costi-benefici. A parità di alternative, infatti, è l'esperienza del magistrato a giocare un ruolo decisivo nella scelta della strategia vincente. Se aumenta il grado di specializzazione, in condizioni di normalità incrementa anche il livello di certezza per la buona riuscita delle operazioni esplorative.

Si valuti la seguente situazione. In un procedimento che vede imputati del reato di *stalking* o di maltrattamenti il convivente della persona offesa, un suo prossimo congiunto o una persona legata in precedenza da vincoli affettivi, l'esperienza del magistrato nella scelta delle opzioni investigative può (nei casi più delicati) salvare la vita della vittima, prevedendo e, quindi, evitando per tempo una pericolosa *escalation* di violenza. Non è affatto diverso, per esempio, il caso dei fenomeni criminosi che s'instaurano nell'ambito dei rapporti economici fra operatori finanziari e societari, dove la conoscenza delle meccaniche imprenditoriali porta allo scoperto con più facilità gli abusi e le condotte

---

(190) Sin dal 1998, per la verità, erano previsti programmi di aggiornamento professionale a cura del Consiglio superiore che vertevano, fra le altre cose, sulla costituzione dei gruppi specializzati (pool). Che questa particolare formazione coincida con l'anno 1998, non è affatto una circostanza casuale. Lo vedremo parlando delle fasi evolutive della specializzazione. Cfr. CSM, Programma dei corsi di formazione e di aggiornamento professionale per i magistrati 1998, in *QCSM*, 1998, n. 93, 39.

(191) Altrettanto vale circa l'elaborazione dei criteri di priorità, (v. cap.V, par. 5.2).



fraudolente nello scambio di merci o di capitali, soprattutto quando gli scambi sono finalizzati anche a ottenere sgravi fiscali tramite il meccanismo di compensazione delle fatture credito-debito, e via così discettando.

Il terzo elemento si pone quale sintesi dei primi due e si sostanzia nell'aggregazione delle capacità acquisite sul campo. Attraverso l'aggregazione delle competenze si attua il passaggio dalle specializzazioni dei singoli ai gruppi di lavoro specializzati. Favorendo lo scambio delle conoscenze, essa contribuisce alla formazione di piccole centrali deputate allo smaltimento degli affari penali, che si connotano per il grado specializzato del potenziale investigativo in ordine a specifiche tipologie di reato o per tipo di procedimento. Più complessa appare la notizia di reato, maggiore sarà l'impegno richiesto agli inquirenti.

In tale prospettiva, se il magistrato designato per la trattazione ha acquisito competenze specializzate nella risoluzione delle problematiche sottese al caso di specie, ben può conoscere con largo anticipo quali sono le modalità operative che possono condurre meglio di altre alla trasformazione delle informative in accuse formali. Si dimostrerà, infatti, che già in passato l'intuizione di aggregare le competenze specializzate è risultata decisiva per l'abbattimento delle strutture delinquenziali più complesse.

In aggiunta, occorre tenere presente che, com'è noto, ogni anno confluiscono mediamente nel bacino di una procura della Repubblica migliaia di presunti reati. Se i componenti dell'ufficio non possiedono le capacità tecnico-organizzative idonee per consentirgli di operare come specialisti nella varietà e nella complessità dei settori criminosi, evitare l'accumulo degli affari non è certo cosa di poco momento.

Poiché il possesso di tali capacità non è innato, bisogna giustappunto seminarlo attraverso la formazione, coltivarlo con l'esperienza e dividerlo con gli altri magistrati. Dalla combinazione di tali fattori si ottiene la specializzazione.

### **2.1.3 Iper-specializzazione: *way over***

La specializzazione va tenuta distinta dall'iper-specializzazione. Benché appaiano fra loro in continuità logica, nei fatti quel che separa l'una dall'altra è il modo di esercitare i poteri requirenti. Rispetto all'attività investigativa, unicamente l'iper-specializzazione presta il fianco a un approccio di tipo riduzionista, che si basa su un'eccessiva scomposizione della realtà fattuale oggetto di accertamento. In altri termini, l'iper-specializzazione comporta la frammentazione del sapere e instillerebbe nei magistrati il pensiero – se non anche la convinzione – di ridurre la propria attività

all'ambito specialistico che più gli confà, con la conseguenza di ritenersi, invece, esonerati dall'impegnarsi con altrettanta motivazione e con perizia nelle altre questioni. L'approccio del magistrato iper-specializzato è ripiegato su se stesso, ha l'effetto di deresponsabilizzarlo. Ciò, nonostante che l'ambiente di procura sia aperto al confronto delle esperienze.

D'altronde, l'iper-specializzazione non può essere neanche intesa come una forma di specializzazione avanzata. La prima inerisce al rapporto magistrato-procedimento/-i da trattare; la seconda raggiunge un livello giustappunto avanzato, dove i singoli uffici si confrontano con la generalità dei fenomeni criminosi che si radicano, *ratione materiae*, nel contesto territoriale in cui essi operano. È una forma di specializzazione avanzata, per esempio, quella che concentra il potere di condurre indagini in capo alla procura (che ha sede nel capoluogo) distrettuale (art. 51, commi 3-bis, 3-quater, 3-quinquies, c.p.p.), oppure, a un livello ancora superiore, l'attribuzione del coordinamento investigativo a un'autorità centralizzata come la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo.

Non è questa la sede per valutare positività o negatività dei modelli di specializzazione, ma va detto sin d'ora che assetti strutturali degli uffici basati sull'iper-specializzazione della magistratura appaiono di lapalissiana inadeguatezza. Valga, piuttosto, che fenomeni tra loro consimili e, quindi, in ipotesi anche accomunabili, nella realtà non siano affatto sovrapponibili, perché si distinguono in ragione di circostanze soggettive e oggettive, a causa o del tipo di approccio con cui il p.m. interpreta ed esercita le sue prerogative, oppure in forza dei limiti di tipo funzionale che vengono stabiliti (o che possono essere stabiliti) dalla legge.

Premesse queste basilari distinzioni concettuali, di seguito si propone una ricostruzione ragionata dell'evoluzione della specializzazione requirente.

## **2.2 Chiarimento sulle origini della specializzazione dell'attività requirente. Profili evolutivi e definizione del fenomeno specialistico ai fini del presente studio**

In merito alle origini del fenomeno specialistico mancano riferimenti temporali certi a cui ricollegare l'applicazione sotto forma di criterio all'attività requirente. Poche fonti, per lo più secondarie e alquanto imprecise, indicano il momento a partire dal quale detto criterio è divenuto ufficialmente un classico esempio di prassi organizzativa del pubblico ministero. Quel che è assodato, è che una delle ragioni della sua iniziale diffusione debba essere ricercata nelle tecniche investigative.

La specializzazione degli organi d'accusa consegue al carattere specializzato della realtà criminale, rappresenta il cardine di un approccio innovativo di prevenzione e di contrasto della

criminalità. Soltanto in un secondo momento si è affermato come buona prassi. Negli ultimi tempi, inoltre, il criterio è stato elevato anche a strumento politico di riorganizzazione del processo penale e di miglioramento del sistema di gestione dei carichi giudiziari.

Le ricerche che di seguito vengono proposte sono presentate in progressione cronologica. Dopo aver individuato le fasi storiche che ne hanno determinato l'affermazione, si chiarirà la nozione di specializzazione investigativa alla luce degli sviluppi proposti.

Questo modo di procedere consente di cogliere meglio di altri i contenuti della ricerca, giacché il fenomeno specialistico non riguarda unicamente la funzione requirente, ma si abbina anche con l'attività giurisdizionale, con gli organi di polizia e con la classe forense.

Or bene, l'attenzione va concentrata essenzialmente intorno a quattro periodi. Il primo periodo va dagli anni '70 e '80 fino al 1998, e si caratterizza per l'elevata discrezionalità di cui all'epoca potevano godere i dirigenti delle procure, nonché per l'interesse mostrato dall'organo di autogoverno per lo studio della specializzazione investigativa. Nel secondo periodo, dal 1999 al 2006, la specializzazione ha tratto beneficio dall'ufficializzazione del criterio a livello primario e il consolidamento come prassi organizzativa *secundum legem*. Il terzo periodo, dal 2007 al 2016, si connota per la necessità di mantenere, anche dopo le riforme Castelli e Mastella, i buoni risultati conseguiti dalle procure in punto di efficienza e completezza delle indagini grazie soprattutto alla costituzione di gruppi di lavoro specializzati. Infine, stiamo ancora assistendo al compimento della quarta e ultima fase, che ha avuto inizio nel 2017, con i tentativi da parte del C.S.M. e del legislatore di allargare l'ambito applicativo della specializzazione anche oltre i solidi confini della funzione requirente e delle sue originarie finalità.

### **2.2.1 Fase iniziale**

I primi dati sulla presenza della specializzazione nelle attività requirenti si collocano nel frangente temporale compreso tra gli anni '70 e '80, durante gli anni del terrorismo e della legislazione d'emergenza. In questa fase, alla magistratura viene richiesto uno sforzo investigativo particolare per accertare i retroscena di quanto stava accadendo e una svolta importante si ebbe a

Torino, città simbolo della lotta al terrorismo ideologico. Presso la Procura torinese (192), Bruno Caccia sperimentò l'efficacia del "pool" (specializzato nell') antiterrorismo (193).

Grazie a questa intuizione, a partire dagli anni immediatamente successivi ai fatti di Via Caetani, si registra l'autonoma iniziativa di p.m. e giudici istruttori per la formazione di gruppi di lavoro impegnati nella lotta contro il terrorismo. Vengono in rilievo, per citarne alcune, le iniziative di Piero Vigna nella Procura di Firenze. Tramite il supporto delle forze di polizia, i gruppi agiscono collettivamente come un'unica *task force* investigativa, replicando e mutuando l'organizzazione che le strutture criminali avevano nel frattempo allestito (194).

Il metodo di lavoro inaugurato dalla Procura torinese si basava essenzialmente sull'aggregazione delle competenze specialistiche e ha determinato un radicale cambiamento di prospettiva nell'organizzazione delle attività investigative degli inquirenti. Di fronte alla complessità dei fenomeni criminosi che richiedono una conoscenza settoriale, il principio cd. generalista, in forza del quale ciascuno si occupava di tutto nello stesso momento e per tutto il tempo necessario, non poteva più funzionare.

Al contempo, anche le forze di polizia stavano impostando l'attività sulla specializzazione dei propri organi. Puntavano al superamento di metodi di lavoro che fossero calibrati in funzione di emergenze periodiche, così da favorire invece la costruzione di strutture specializzate in grado di operare stabilmente a fianco della magistratura, ovverosia con la medesima efficacia anche in situazioni di "normalità". Queste strutture hanno ottenuto un largo riconoscimento formale all'inizio

---

(192) Ne dà atto Armando Spataro, procuratore della Repubblica a Torino e già procuratore aggiunto a Milano: «proprio in quegli anni, infatti, i magistrati italiani dimostrarono l'importanza di una elevata specializzazione professionale ed "inventarono" il lavoro di gruppo ed il coordinamento spontaneo tra gli uffici impegnati in indagini collegate». Così, A. SPATARO, *La magistratura italiana di fronte al terrorismo interno ed internazionale dagli anni di piombo alla war on terror*, in *Rivista trimestrale dell'ANM - la Magistratura*, 2008, n. 2, 20-21, presso [http://www.associazionemagistrati.it/media/53282/2008\\_2.pdf](http://www.associazionemagistrati.it/media/53282/2008_2.pdf) [febbraio 2020].

(193) L'assunto è corroborato alla luce dell'audizione di Gian Carlo Caselli presso il Senato della Repubblica in data 15 febbraio 2012: «A quanto mi risulta, il primo pool nasce nell'ufficio istruzione del tribunale di Torino (i giudici istruttori ormai non esistono neanche più) quando le Brigate Rosse uccidono a Genova il procuratore generale Coco e gli uomini della sua scorta Saponara e Deiana. La Cassazione assegna il processo a Torino. Il capo dell'ufficio istruzione mi chiama, perché avevo già fatto alcuni processi alle Brigate Rosse, e mi dice che questo processo lo avrei seguito io ma non da solo, perché se anziché essere soltanto io fossimo stati in tre (gli altri due saranno Luciano Violante, conosciuto al di là dell'ambito giudiziario, e Mario Griffey), anche là dove le Brigate Rosse avessero ammazzato uno o due di noi, il processo sarebbe andato avanti lo stesso. L'argomentazione del mio consigliere istruttore fu certo meno rozza, ma che l'obiettivo fosse quello di fare i processi, e di farli mettendo in campo tutto quello che è necessario, risultava evidente. La specializzazione è un valore fondamentale per quanto riguarda l'organizzazione e la speranza di ottenere risultati positivi». In questi termini, G. C. CASELLI, *Audizione al Senato della Repubblica*, Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», 87° resoconto stenografico, 15 febbraio 2012, n. seduta 95, presso <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/289790.pdf> [febbraio 2020].

(194) Cfr. A. SPATARO, *Ne valeva la pena. Storie di terrorismi e mafie, di segreti di stato e di giustizia offesa*, Roma-Bari, Laterza, 2010, spiega che prima del "caso Moro" la specializzazione della magistratura italiana, salvo che a Torino, era molto indietro rispetto all'esperienza della polizia.

degli anni '90 (195), quando sono stati istituiti i Servizi centrali e interprovinciali di polizia giudiziaria (196). Si tratta di squadre investigative specializzate nell'attività di contrasto della criminalità che attuano rapidi scambi informativi tramite l'utilizzo di procedure semplificate per il coordinamento investigativo. Come noto, poiché nel nostro ordinamento operano diversi corpi di polizia, questa circostanza avrebbe potuto condurre a una nociva sovrapposizione delle investigazioni, da ricondurre all'eventualità di reciproche interferenze fra attività svolte per conto degli uffici del p.m. (artt. 371) (197). Non solo.

Ancora prima degli anni '90 (e a partire, poi, da quel periodo), la complessità dei fenomeni criminosi ha richiesto la formazione di servizi specializzati in numerose materie. A proposito vengono in rilievo, ad esempio, i Nuclei antisofisticazioni e sanità dell'Arma (N.A.S.) del 1962, il Nucleo speciale antiterrorismo del 1974 comandato dal Gen. Carlo Alberto Dalla Chiesa, il Gruppo Intervento Speciale (G.I.S.) del 1978 presso l'Arma dei Carabinieri, il Nucleo operativo centrale di sicurezza (N.O.C.S.) del 1978 presso la Polizia di Stato, i gruppi Anti Terrorismo – Pronto Impiego (AT/PI) del 1983 presso la Guardia di Finanza, il Raggruppamento operativo speciale (R.O.S.) del 1990 presso il corpo dei Carabinieri, i Gruppi d'investigazione sulla criminalità organizzata (G.I.C.O.) del 1991 presso la Guardia di Finanza, la Direzione investigativa antimafia (D.I.A.) del 1991 come autonoma struttura interforze, il Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (S.C.I.C.O.) del 1993 presso la Guardia di Finanza, il Gruppo Operativo Mobile (G.O.M.) del 1997 presso la Polizia penitenziaria, il Gruppo anticrimine tecnologico (G.A.T.) del 2001, ora Nucleo speciale frodi telematiche, presso la Guardia di Finanza, e via discorrendo (198).

L'esistenza di molteplici settori specializzati all'interno delle forze di polizia costituiva naturalmente un fattore determinante per la riuscita delle indagini, avuto riguardo proprio al carattere specialistico delle relative competenze. Da un altro angolo di visuale, però, il rischio che la direzione delle operazioni fosse assunta dalla polizia, anziché dal pubblico ministero, poteva apparire tutt'altro

---

<sup>(195)</sup> In merito, V. BORRACCETTI, *Le nuove strategie di contrasto nei confronti della criminalità mafiosa - direzione nazionale e direzioni distrettuali antimafia. Un bilancio della esperienza del coordinamento*, Intervento svolto al seminario *La mafia fra tradizione e innovazione. Globalizzazione, criminalità, istituzioni*, di Magistratura democratica (Palermo, 23-24 novembre 2001), in *Questione Giustizia*, 2002, n. 3, 635 - 643.

<sup>(196)</sup> Con l'art. 12 del d.l. 13 maggio 1991 n. 52, conv. in l. 12 luglio 1991 n. 203.

<sup>(197)</sup> Al riguardo, si veda M. VIETTI - S. ERBANI - G. FIORENTINO - F. TRONCONE, *Codice dell'ordinamento giudiziario*, Milano, EGEA, 2013, 2451; D. CARCANO, *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, Milano, Giuffrè, 2009, 240; S. SAU, *Le Indagini collegate: il coordinamento investigativo degli uffici del pubblico ministero*, Padova, Cedam, 2003, 142; D. MANZIONE, *Le indagini collegate nel sistema processuale italiano*, in G. MELILLO - A. SPATARO - P.L. VIGNA (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Milano, Giuffrè, 2004, 61; F. CARDELLA, *Il collegamento tra indagini separate*, in *QCSM*, 2002, n. 134, II, 225.

<sup>(198)</sup> In tempi più recenti sono stati istituiti: i reparti delle Aliquote di primo intervento (A.P.I.) del 2016 presso l'Arma dei Carabinieri, le Squadre Operative di Supporto (S.O.S.) a far data dal 2016, presso l'Arma dei Carabinieri, le Unità Operative di Primo Intervento (U.O.P.I.) della Polizia di Stato.

che remoto. Se fosse realmente accaduto, questo fatto avrebbe determinato un evidente rovesciamento della dipendenza scolpita nell'art. 109 Cost., avrebbe dato luogo a una subordinazione di fatto della magistratura, che, non possedendo specifiche abilità d'inchiesta in relazione a certi fenomeni, era *ex necesse* tenuta ad acconsentire alle richieste investigative della polizia e a lasciare, di conseguenza, alla stessa la direzione delle operazioni.

In confronto, il timore che la specializzazione della magistratura requirente potesse attribuire poteri eccessivi rispetto a quelli di cui potevano disporre altri giudici e pubblici ministeri è stato superato anche grazie all'argomento appena illustrato (199).

L'esperienza dei "pool", comunque, è andata incontro a una trasformazione all'interno delle procure della Repubblica, da strategia investigativa contingente e limitata a criterio organizzativo della generalità dei processi investigativi, sia in termini di *outcome* che di gestione dei flussi. Il che ovviamente avveniva previa individuazione di specifici settori di materie da affidare per la trattazione a un ristretto gruppo di magistrati.

Man mano che la specializzazione cominciava a radicarsi nell'attività requirente, il C.S.M., che già allora disponeva del potere di dettare i criteri organizzativi degli uffici giudiziari, si ritagliava spazio nelle questioni organizzative delle procure. Benché apparisse prematuro parlare di "tabelle", si stava verificando un significativo trasferimento di competenze dal Ministro della giustizia,

---

(199) L'argomento è corroborato, anzitutto, da una parte della letteratura. Si veda, anche per i necessari riferimenti dottrinali, D. CENCI, *La competenza investigativa della D.I.A. e suoi rapporti con le procure distrettuali*, in A. BARGI (a cura di), *Il «doppio binario» nell'accertamento dei fatti di mafia*, Torino, Giappichelli, 2013, 326 nota n. 7, 333. Inoltre, molte fonti giornalistiche e vari articoli in tema di "Superprocura" antimafia, *pool* e potere giudiziario, fra cui, per esempio, F. COPPOLA, *'Creare giudici specializzati' è questa la direttiva del CSM*, in *la Repubblica Archivio*, 28 giugno 1988; S. MAZZOCCHI, *E all'alba il CSM getta la spugna*, in *la Repubblica Archivio*, 4 agosto 1988; G. NEPPI MODONA, *I giudici e l'FBI*, in *la Repubblica Archivio*, 10 ottobre 1991; C. CHELO, *I giudici contestano la Superprocura. Durissimo Bertoni: «Sarebbe l'altra faccia della cupola»*, in *L'Unità Archivio*, 12 ottobre 1991; A. CIPRIANI, *Si delinea la superprocura Un giudice vicino ai ministri*, in *L'Unità Archivio*, 24 ottobre 1991; C. CHELO, *Ecco il supergiudice antimafia Martelli: «Non indaga, coordina gli altri magistrati»*, in *L'Unità Archivio*, 16 novembre 1991; M. PIRANI, *Cent'anni di solitudine*, in *la Repubblica Archivio*, 26 maggio 1992, il quale riporta: «Se ai tempi del pool di Palermo, come mi ricordò in una intervista Falcone, venne inscenata contro di lui, contro Ayala, contro Borsellino e gli altri, pochi, giudici impegnati, "una controffensiva di proporzioni gigantesche e il pool venne definito un centro di potere, le difficoltà naturali dei maxi processi vennero enfatizzate, attacchi feroci vennero mossi al protagonismo dei giudici e, persino, all'uso delle scorte", se questo avvenne allora, in tempi più recenti, di fronte all'ipotesi della Superprocura [...]»; G. TUCCI, *«Assolvo il governo, non ha colpe» Andreotti accusa i magistrati: avversarono la Dna*, in *L'Unità Archivio*, 26 maggio 1992; R. LEONE, *Iene intorno a Falcone*, in *la Repubblica Archivio*, 7 giugno 1992; E. BELFIORE, *Un magistrato e la guerra perduta*, in *Polizia e democrazia*, 2010, dove afferma che «Il pool è la traduzione in cifra operativa del metodo di lavoro basato su specializzazione e centralizzazione, metodo che Carabinieri e Polizia avevano adottato subito dopo il sequestro Sossi, creando due nuclei speciali antiterrorismo (per fortuna non troppo in concorrenza fra loro). Il modello di lavoro vincente. Perché la criminalità organizzata si può sconfiggere soltanto contrapponendo organizzazione ad organizzazione», presso <http://www.poliziaedemocrazia.it/live/index.php?domain=archivio&action=query&idArticolo=2221> [febbraio 2020]; U. SANTINO, *Così Rocco Chinnici svelò la "mafia spa"*, in *la Repubblica Archivio*, 29 luglio 2014.

originario titolare del potere di organizzare l'attività della magistratura (200), a beneficio del Consiglio superiore (e dei dirigenti degli uffici).

La prospettiva è mutata quando i dirigenti hanno sperimentato di propria iniziativa nuove metodologie investigative, riassetando le strutture tradizionali. Agendo in questo modo, essi erano diventati (sub)partecipi dell'amministrazione della giurisdizione nel proprio ambito territoriale di competenza. Tra queste metodologie vi è per l'appunto la specializzazione, che, superato il periodo dello stragismo, si presta a essere impiegata come prassi per far fronte alla ineludibile necessità di gestire informative complesse e numerose. Così intesa, essa preesiste alla tabellarizzazione degli uffici requirenti.

Il C.S.M. prendeva atto della diffusione del criterio specialistico, voleva conoscerne gli effetti per garantire continuità e unitarietà alla funzione requirente. La circolare del 19 maggio 1987, n. 6309, relativa alle tabelle di composizione degli uffici giudiziari per l'anno 1988, è sintomatica del bisogno di conoscenza. Con questo documento, il C.S.M. richiede che le procure forniscano il quadro della composizione personale dei loro uffici, inclusi i criteri organizzativi di ripartizione del lavoro, con la precisazione che, quantomeno riguardo agli uffici di maggiori dimensioni, bisognava indicare la presenza di «gruppi di magistrati specializzati nella trattazione di determinate materie», sul modello di analoghe specializzazioni degli uffici di istruzione. La circolare chiede ai dirigenti anche di descrivere i vantaggi e gli inconvenienti che sarebbero potuti scaturire dalla loro adozione.

Occorre soffermare l'attenzione sul dato testuale, nella parte in cui la circolare ripete per ben quattro volte, nel punto considerato, la congiunzione ipotetica «se» (201). Il tenore letterale suggerisce che il C.S.M. aveva tutta l'intenzione di verificare se il criterio specialistico applicato in relazione alle procure e agli uffici istruttori, in quanto archetipo organizzativo, potesse procurare benefici diffusi al sistema penale. Poiché l'estensione tabellare non sarebbe avvenuta prima di un decennio, il quesito era volto a scoprire, in definitiva, se gli assetti istituiti spontaneamente dai dirigenti degli uffici più grandi potessero valere per tutte le procure o soltanto per alcune di esse, in maniera da rendere omogenea e uniforme l'organizzazione del pubblico ministero a livello nazionale. L'iniziale presa di posizione da parte del Consiglio consiste, perciò, nel rifiuto dell'indifferenza

---

(200) La questione organizzativa era considerata infatti un'attività strumentale, benché distinta, all'esercizio della giurisdizione, la cui gestione si presumeva essenzialmente di carattere amministrativo (v. cap. I, par. 1.1.3).

(201) I dirigenti devono indicare «se, soprattutto negli uffici di maggiori dimensioni, sono costituiti gruppi di magistrati specializzati nella trattazione di determinate materie, se questi corrispondono ad analoghe specializzazioni degli uffici di istruzione, se sono istituiti turni per determinati servizi fra tutti o fra alcuni soltanto dei magistrati addetti all'ufficio, se e quali vantaggi o inconvenienti siano derivati dall'adozione di uno od altro schema [...]». CSM, *Formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudiziari per l'anno 1988. Circolare n. 6309 del 19 maggio 1987* – *Notiziario n.8/87*, in *QCSM*, 1990, n. 40, 170.

rispetto all'eventualità di una concreta affermazione del criterio specialistico (202), data anche l'imminente riforma della procedura penale.

Difatti, il periodo che ha preceduto il nuovo codice di procedura è stato caratterizzato da un clima di generale rinnovamento delle strutture giudiziarie, che si è protratto come minimo per il tempo compreso fra il primo e il secondo progetto di riforma (203). È dunque ragionevole sostenere che l'organizzazione della magistratura requirente fosse un punto cruciale nell'ottica di un nuovo ordinamento processuale, vista peraltro l'ipotesi di soppressione dell'ufficio del giudice istruttore (204). Il processo penale stava ormai assumendo caratteristiche *adversary*, ai maxi-processi stavano subentrando le maxi-indagini (205), e nelle grandi procure della Repubblica di Torino, Milano, Roma e Napoli si potevano già contare, senza obblighi formali ancora sanciti, "aree omogenee" di trattazione degli affari pressoché corrispondenti alle sezioni "specializzate" di Tribunali e Corti d'appello.

### 2.2.2 Fase di ufficializzazione

---

(202) Se si sofferma l'attenzione sul contenuto della circolare sulla composizione delle tabelle delle preture circondariali la (circolare n. 3885 del 10 marzo 1989), è possibile notare più decisione nelle parole del Consiglio: «Al fine di assicurare una adeguata specializzazione del giudice ed una migliore distribuzione del lavoro nonché per altri rilevanti motivi, si dovranno, di regola, tenuto conto della struttura organizzativa e della dislocazione territoriale delle sezioni distaccate, assegnare alle sezioni non distaccate della sede circondariale o ad uno o più magistrati assegnati alla stessa [...] specifici affari concernenti l'intero circondario [...]». Chiaramente si tratta di ben altro rispetto alla funzione del p.m., ma il paragone è utile se si considera che alla base dell'intervento si colloca la possibilità di affinare le competenze specializzate in vista della migliore distribuzione del lavoro e, dunque, per l'efficienza dell'ufficio di pretura. Si ritiene probabile che il "se" della circolare volesse rappresentare il tentativo di sondare l'impatto della specializzazione sulla funzione requirente, auspicando i risultati di efficienza che potevano essere ottenuti, *mutatis mutandis*, dalle preture circondariali. Si è trattato di un'opportunità di studio sollecitata dalla quasi coeva emanazione del nuovo codice di procedura penale.

(203) Infatti, anche al tempo della prima legge delega per la riforma del codice di rito e ben prima che entrasse in vigore quello «nuovo», la dottrina aveva sostenuto l'inagibilità del progetto complessivo di riforma della procedura penale, perché si sarebbe quasi certamente prodotto un aggravio dei carichi di lavoro per ciascuno dei soggetti processuali; inoltre, il nuovo codice avrebbe condotto a un ordinamento processuale «a compartimenti stagni», con tutte le conseguenze del caso a proposito delle sue strutture. Tale era lo scenario, che il progetto di riforma avrebbe dovuto essere sottoposto a un «aborto terapeutico». In questi termini, V. VICINI, *Processo penale e giustizia penale. Alla ricerca di una riforma*, Bologna, Il Mulino, 1982, 60-61, 111.

(204) Definito «un inutile doppione» del pubblico ministero, ID., 120.

(205) Si veda L. MARAFIOTI - G. FIORELLI - M. PITTIRUTI, *Maxiprocessi e processo "giusto"*, in A. BARGI (a cura di), *Il "doppio binario" nell'accertamento dei fatti di mafia*, Torino, Giappichelli, 2013, 653; E. AMODIO, *Patologia del maxiprocesso: diagnosi e terapeutica*, in *Anatomia del maxiprocesso* (Atti del convegno) in *Dif. Pen.*, 1987, 7, nonché T. MAZZUCA, *L'origine dei maxiprocessi e le vie del loro superamento*, Id., 23.



Varato il d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449, relativo al nuovo processo penale, il procuratore della Repubblica assume ufficialmente il compito di dirigere e organizzare l'ufficio requirente, ai sensi del neointrodotta art. 70, terzo comma, ord. giud. (206).

Le nuove disposizioni acquisiscono efficacia il successivo 25 ottobre 1989, e a un mese da questa data, per la prima volta dopo le modifiche ordinamentali, il C.S.M. interviene sull'organizzazione del pubblico ministero. Con la circolare C.S.M. del 28 novembre 1989, n. 16537, in materia di tabelle degli uffici giudiziari per il biennio 1990-1991, ha inizio il processo di ufficializzazione del criterio specialistico.

Per quanto, al punto 11, la specializzazione venga ancora considerata come una circostanza oggetto di studio, comincia a diffondersi l'idea che essa sia un valido esempio di prassi investigativa. Nell'arco di un decennio circa, i titolari degli uffici requirenti istituiscono molteplici articolazioni interne specializzate per la trattazione di specifiche tipologie di reato, mentre il legislatore, dal canto suo, ne fissa i presupposti normativi.

Insieme con la riforma dell'88-89, l'introduzione nell'ordinamento delle Direzioni distrettuali antimafia rappresenta un'altra tappa di grande importanza. Siccome l'esperienza dei gruppi specializzati è maturata allorché si era registrato il fallimento delle tecniche di contrasto tradizionali della criminalità terroristica, bisognava porre mano al sistema di coordinamento delle indagini e allo scambio delle informazioni tra i vari uffici. Difatti, la circolazione delle notizie era ostacolata da precetti formali a tutela del segreto istruttorio e perciò, in buona sostanza, risultava esclusivamente dalla volontà dei dirigenti. Giovanni Falcone fu tra i primi a mettere in evidenza le problematiche del coordinamento investigativo e del collegamento delle indagini svolte in contemporanea dalle procure (207).

In un contesto del genere, è chiaro che la buona riuscita delle operazioni investigative soggiace alla volontà di cooperare. Per questo motivo, l'efficacia delle indagini più complesse poteva dipendere dalla discrezionalità dei capi degli uffici. Un sistema di questo tipo non era affatto adeguato a contrastare i reati di mafia, né di terrorismo, che, come noto, sono entrambi fenomeni "liquidi" (208).

---

(206) Il testo della norma appena richiamata dispone infatti che i «titolari degli uffici del pubblico ministero dirigono l'ufficio cui sono preposti, ne organizzano l'attività ed esercitano personalmente le funzioni attribuite al pubblico ministero [...]».

(207) Si veda G. FALCONE *Le critiche ai maxiprocessi*, in FONDAZIONE G. e F. FALCONE (a cura di), *La posta in gioco. Interventi e proposte (1982-1992)*, Milano, Bur, 2010, nonché G. FALCONE, *Professionalità e coordinamento per sconfiggere Cosa Nostra*, Id.

(208) Le connessioni fra terrorismo e mafia sono state evidenziate sin dalla Posizione Comune adottata dal Consiglio d'Europa il 27 dicembre 2012. Esse attengono al carattere multiterritoriale della relativa associazione, alla imprecisata

Con queste premesse, è stato dunque costituito un sistema di contrasto del fenomeno mafioso basato su competenze investigative, sia di conduzione delle indagini sia di coordinamento, del tutto esclusivo. Detto sistema ha avuto origine dall'unione del modello organizzativo dei gruppi di lavoro specializzati con le competenze specialistiche delle squadre investigative: le cd. Direzioni (o Procure) distrettuali antimafia (D.D.A.), sono uffici requirenti specializzati nell'attività di indagine sui fenomeni mafiosi che vengono coordinati, a livello nazionale, dalla Direzione (o Procura) Nazionale Antimafia (D.N.A.), e, a tal fine, sono assistiti nello svolgimento delle operazioni dalla Direzione investigativa antimafia (D.I.A.), l'organismo specializzato delle forze di polizia.

Questo è un dato di estrema rilevanza, e si vorrebbe spiegarne in poche righe la ragione. Tramite l'accentramento del coordinamento relativo alle indagini sui reati di mafia, è stato istituito, ai sensi dell'art. 70-bis dell'ord. giud. (209), il primo circuito informativo requirente specializzato dello Stato (visibile nel rapporto DDA-DNA) (210). In questi termini, la specializzazione dei pubblici ministeri e delle forze di polizia sotto la sua dipendenza è stata ripulita dalla logica emergenziale della prima fase (211), per essere inclusa fra le metodologie ordinarie di persecuzione criminosa. Si è così compiuto il passaggio da uno spontaneo (auto-)coordinamento a un coordinamento programmato delle indagini (art. 371-bis c.p.p.), a vantaggio della cooperazione tra uffici giudiziari, del raccordo con gli organismi di polizia e con le autorità straniere (212).

La costituzione di magistrati specializzati nell'antimafia organizzati in gruppi di lavoro è ora ufficiale, non si è più di fronte a una prassi consuetudinaria, ma a gruppi e organismi di lavoro strutturati per espressa previsione di legge. Beninteso, i gruppi specialistici interni alla procura non sono la stessa cosa dei gruppi specializzati-D.D.A. Fermo restando quanto già detto in precedenza, a proposito della distribuzione dei carichi di lavoro e degli affari in entrata (v. cap. I, par. 1.5.2), a differenza degli altri, i magistrati della D.D.A. orientano la propria attività in base alle direttive sia del procuratore capo, per le questioni di sua competenza, sia del procuratore antimafia, per gli aspetti

---

durata temporale del sodalizio e alla continua necessità di raccogliere proventi economici. Si considerino, ad esempio, le rendite del traffico di armi, stupefacenti e migranti, del riciclaggio, del contrabbando di opere d'arte, ecc...; in merito, cfr. F. ROBERTI, *Terrorismo internazionale. Contrasto giudiziario e prassi operative*, in *Questione Giustizia, Speciale settembre 2016 - Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, 55.

<sup>(209)</sup> Articolo introdotto d.l. 20 novembre 1991, n. 367, in materia di "Coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata", conv. con modif. dalla l. 20 gennaio 1992, n. 8.

<sup>(210)</sup> Cfr. R. TERESI, *Direzione nazionale e Direzioni distrettuali antimafia*, Milano, Giuffrè, 1993, 119, 141.

<sup>(211)</sup> Al riguardo, diffusamente F. IANNIELLI - M. ROCCHEGIANI, *La Direzione investigativa antimafia*, Milano, Giuffrè, 1995, *passim*. Secondo gli A., la specializzazione della polizia ha favorito il processo di apertura dell'attività giudiziaria a indagini e operazioni da coordinare fuori della dimensione singola dei propri uffici.

<sup>(212)</sup> Sia consentito il rinvio a G. SCHENA, *La "debole" concentrazione distrettuale delle indagini in materia di terrorismo. Il coordinamento investigativo tra passato e presente nell'esperienza italiana*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2017, n. 1, 13, dove si ritiene che vi siano ancora margini per migliorare l'attuale sistema di coordinamento.

connessi agli incarichi investigativi. Sono al servizio di due centri di comando, che in condizioni fisiologiche possono anche avere diverse opinioni in merito al da farsi.

Il *trait d'union* consiste nella specializzazione *ratione materiae* del singolo magistrato inserito all'interno di sezioni o di gruppi altrettanto specializzati. Al riguardo, il C.S.M. nella circolare del 13 febbraio 1993, n. 2596, di organizzazione delle direzioni distrettuali antimafia, spiega che la selezione dei magistrati da assegnare alle Direzioni, infatti, si basa anche su criteri come le pregresse “esperienze professionali” e le “specifiche attitudini”, ciò nondimeno appare decisiva la circostanza che i magistrati abbiano lavorato in gruppo con altri colleghi. Quest'ultimo requisito si giustifica per la ragione che l'ufficio considerato dal comma secondo dell'art. 70-bis ord. giud. è connotato da notevole collegialità nella preparazione e nello svolgimento delle attività investigative.

Epperò, sembra che in questo frangente il C.S.M. abbia assunto un atteggiamento vago nei confronti del criterio specialistico. Se, da una parte, con riferimento alla specializzazione come schema organizzativo interno delle procure lascia ai dirigenti l'opportunità di costituire, o meno, gruppi specialistici per aree omogenee di materia, a proposito invece della specializzazione come criterio di lavoro sostanziale, dall'altra, fa del procuratore D.D.A. il tipo ideale di magistrato requirente, giacché questi possiede doti conoscitive e gestionali nient'affatto comuni. Forse è che ai vantaggi stavano cominciando a subentrare, nella logica dello “studio”, aspetti anche negativi del criterio, tali da comprometterne la serena applicazione. In particolare, si mettevano in evidenza principalmente due inconvenienti: il pericolo di paralisi professionale e la possibilità di venire facilmente esposti a condizionamenti o auto-condizionamenti di vario genere, a causa della copertura prolungata della funzione di magistrato specializzato (in certi reati).

Un tentativo di conferire stabilità è stato raggiunto grazie all'elaborazione del meccanismo, così chiamato, di “ragionata rotazione”, ad opera della delibera C.S.M. del 16 luglio 1997, di riorganizzazione delle procure distrettuali antimafia (213). In forza dell'accennato meccanismo rotatorio, decorso un certo periodo di permanenza nelle medesime funzioni (siano queste determinate in posizioni tabellari o in gruppi di lavoro), il magistrato dev'essere assegnato, di regola, ad altro incarico, posizione o gruppo dell'ufficio di appartenenza. Il meccanismo consente di evitare «drastici, quanto inopportuni, sconvolgimenti», nonché la «perdita di preziose conoscenze e competenze»

---

(213) Come accade per i magistrati che appartengono ai gruppi specialistici “ordinari” delle procure, anche per i procuratori distrettuali infatti s'intravede il pericolo di paralisi professionali e di condizionamenti. Epperò, se sono queste le ragioni che hanno indotto il Consiglio a prendere le distanze nei confronti dell'aspetto strutturale della specializzazione, davvero non si comprende perché abbia allora incoraggiato i magistrati ad allinearsi, invece, al profilo investigativo del pubblico ministero specializzato. L'aspetto funzionale e l'aspetto strutturale non sono scindibili. L'uno non può esistere senza l'altro; l'altro senza il primo non otterrebbe gli stessi risultati in termini di efficacia investigativa.

(214), ma comporta anche diverse problematiche, di cui tratteremo più avanti (quando si analizzeranno gli aspetti positivi e negativi della specializzazione, v. Cap. III, par. 3.5).

Con la conquista della stabilità, si ha la dimostrazione che il modello organizzativo basato sulla specializzazione *à la D.D.A.* funziona anche per le procure ordinarie. Il Consiglio superiore acquisisce questa consapevolezza a distanza di qualche anno, a ridosso della riforma sul giudice unico di primo grado (215). La svolta che si attendeva, ovvero la seconda presa di posizione del Consiglio, giunge in effetti con la circolare del 21 maggio 1997, n. 8873, sulle tabelle per il biennio 1998-1999. La ripartizione degli uffici in gruppi di lavoro viene finalmente presentata come un'opportunità concreta, piuttosto che un'occasione astratta.

Prima di esaminare il contenuto, giova trattarsi sul periodo storico al quale il documento si riferisce. S'è detto fra le righe che gli anni della svolta sono quelli subito a ridosso della riforma che ha istituito il cd. giudice unico di primo grado, con la soppressione del pretore e del pubblico ministero presso le preture circondariali.

Non è un fatto che va trascurato, questo: entra in scena anche il legislatore nel processo di ufficializzazione del fenomeno specialistico. In primo luogo, viene attribuito al Consiglio superiore il potere di determinare i criteri generali relativi all'organizzazione degli uffici del pubblico ministero, e con l'introduzione dell'art. 7-ter, comma terzo, ord. giud. viene avviata la stagione tabellare delle procure. Da altra prospettiva, la ripartizione in gruppi di lavoro specializzati viene formalmente riconosciuta, approvata e consigliata per effetto della menzionata disposizione.

Interpretandole in maniera sistematica, le disposizioni della circolare n. 8873 e del d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, aprono a qualche considerazione (216).

---

(<sup>214</sup>) La delibera C.S.M. del 16 luglio 1997 conferma che oltre un certo limite temporale si rischia di incorrere in eccessi di personalizzazione o di immedesimazione del singolo magistrato rispetto all'azione condotta dalla procura (oppure dalla D.D.A.); con il sacrificio conseguente, da parte dello stesso sostituto, di altri percorsi professionali all'interno degli uffici ordinari. D'altronde, dovrebbe essere altresì considerata la necessità di lasciar passare il tempo necessario affinché il magistrato affini competenze investigative di livello specializzato, stringa rapporti con la polizia giudiziaria e raccolga i dati che caratterizzano la criminalità locale. Cfr. CSM, *Modifica della circolare n. 2596 del 13 febbraio 1993 (Delibera del 16 luglio 1997)*, in *QCSM*, 1997, n. 95, 521.

(<sup>215</sup>) Prima di tale momento, con la circolare del 25 luglio 1995, n. 11503, relativa alle tabelle degli uffici giudiziari del biennio 1996-1997, il C.S.M. ancora invita i dirigenti delle procure a trasmettere i dati relativi alla costituzione dei gruppi specializzati per materia, al fine di valutare l'omogeneità dei modelli organizzativi degli uffici giudiziari e l'adeguatezza dei criteri di distribuzione degli affari ai magistrati. Cfr., CSM, *Formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudiziari per il biennio 1996-1997. Circolare n. 11503 del 25 luglio 1995*, in *QCSM*, 1997, n. 95, 481.

(<sup>216</sup>) Il riferimento è a: circolare n. 8873 del 21 maggio 1997, punto «F. – Organizzazione degli uffici del pubblico ministero. Assegnazione alla D.D.A., 1f. (*omissis*); 2f. – Eventuali specializzazioni e gruppi di lavoro. Negli uffici di maggiori dimensioni il lavoro verrà opportunamente concentrato in modo da consentire per un verso la specializzazione per materia e, per altro verso, la periodica e ragionevole rotazione dei magistrati nei settori specialistici. Dovrà essere specificato se siano istituiti turni per determinati servizi fra tutti o fra alcuni soltanto dei magistrati addetti all'ufficio, se e quali vantaggi o inconvenienti siano derivati dall'adozione di uno od altro schema organizzativo»; d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, art. 6 comma 1, «L'articolo 7-ter del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 e' cosi' modificato: a) (*omissis*); b)

Non si tratta più di capire se la specializzazione è applicabile in via generale al pubblico ministero, bensì si raccomanda – giova ripeterlo: si raccomanda – ai procuratori della Repubblica di concentrare l'attività di modo che vengano mantenute la specializzazione per materia e la rotazione nei settori specialistici, attuando opportune turnazioni dei magistrati nel quadro generale dei canoni fissati dal Consiglio superiore della magistratura. Non è più una sperimentazione, ma è una cosa voluta e affinata tramite i meccanismi della magistratura antimafia. La promiscuità che aveva caratterizzato la posizione dell'organo di autogoverno scompare, infatti, a seguito della tabellarizzazione degli uffici di procura (217).

Di rimbalzo, però, l'eliminazione delle preture e dei relativi uffici requirenti ha recato con sé un grave calo di efficienza dell'azione delle procure (218), quel che era pendente colà ora è stato rovesciato negli uffici ordinari, dove è andato a sommarsi con tutte le altre questioni che qui erano ancora in stato di giacenza. Ma, allora, per comprendere la *ratio* delle modifiche relative all'organizzazione del pubblico ministero, conviene fare un passo indietro.

Nella legge delega 16 luglio 1997, n. 254, per l'istituzione del giudice unico, già a prima lettura si può individuare la mancanza di basi normative chiare (fra principi e criteri direttivi) che potessero giustificare il contenuto di quel che sarebbe poi stato il più volte citato comma terzo dell'art. 7-ter. Vieppiù che nel parere reso il 27 novembre 1997 sullo schema del decreto legislativo del 1998, a pochi mesi dalla circolare n. 8873, il C.S.M., facendosi interprete dei sentimenti di alcuna parte della magistratura e dell'avvocatura del tempo, afferma che non sarebbe stata efficace una riforma dell'organizzazione giudiziaria con misure del tipo "a costo 0", come d'altronde auspicava l'ipotesi normativa delegata. Se, nonostante il parere, si fosse voluto comunque procedere per quella via, si sarebbero dovute evitare misure di verticalizzazione e di accentramento dei poteri, verificando le prassi messe a punto dai dirigenti per selezionare soltanto gli schemi organizzativi che comportassero meno sacrifici per i diritti dei sostituti. Fra più opzioni egualmente praticabili, il Consiglio ha scelto di avanzare la ripartizione dei sostituti in "gruppi di lavoro" per la trattazione di affari omogenei distinti per materia (219).

---

dopo il secondo comma è aggiunto il seguente: «Il Consiglio superiore della magistratura determina i criteri generali per l'organizzazione degli uffici del pubblico ministero e per l'eventuale ripartizione di essi in gruppi di lavoro».

<sup>(217)</sup> Le tabelle, avevano lo scopo di attenuare le gerarchie interne alle procure, per garantire più indipendenza ai sostituti attraverso la predisposizione ad opera del Consiglio (anziché dei procuratori) dei criteri organizzativi degli uffici.

<sup>(218)</sup> L'impatto della riforma sugli uffici giudicanti non è stato altrettanto negativo, anzi, la revisione della geografia giudiziaria avrebbe appianato le relative problematiche strutturali e organizzative, cfr. S. PELLEGRINI, *Il contenzioso giudiziario in Italia tra mutamento e riforme*, Giuffrè, Milano, 2008, 109-115.

<sup>(219)</sup> CSM, *Parere del CSM sullo schema di decreto legislativo "Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado"*, 27 novembre 1997, p.to 74: «Occorre osservare, al riguardo, che i moduli organizzativi adottati con maggiore frequenza soprattutto negli uffici inquirenti di grandi dimensioni, e che sono ormai considerati comunemente

Quel che ne è scaturito, allora, è il ritocco in corso d'opera da parte del legislatore delegato sulla formulazione del predetto articolo 7-ter, comma terzo, per come era conosciuto prima che fosse abrogato dalla riforma Castelli. Le procure potevano mettere in pratica la specializzazione per materia come soluzione per rimediare, in maniera efficace, al “gigantismo” dei carichi di lavoro (220).

### 2.2.3 Fase di consolidamento

All'indomani della riforma sul giudice unico si è posto il problema di ricollocare il personale giudiziario impiegato negli uffici soppressi. Il Consiglio se ne occupa con la circolare dell'8 aprile 1999 (221).

Nei limiti di quanto interessa a fini di ricerca, il documento rivolge un appello a magistrati e titolari degli uffici giudiziari affinché questi adottino criteri omogenei per lo svolgimento delle rispettive attività. In premessa, si richiede loro il massimo impegno e la più ampia disponibilità nel dare attuazione alle direttive, il cui obiettivo è di prevenire la disomogeneità su scala nazionale delle strutture organizzative in favore dell'integrazione dei modelli di dirigenza. È opinione del Consiglio che questa esigenza possa essere soddisfatta mettendo in circolo le conoscenze che sono state maturate dal personale degli uffici soppressi, valorizzando la collaborazione con i magistrati semidirettivi, nonché utilizzando le specializzazioni professionali degli altri organi giudicanti e requirenti. Piuttosto che le affermazioni di principio (che non sono contestabili), importano le modalità di conseguimento dei richiamati obiettivi. La circolazione delle conoscenze e la valorizzazione delle specifiche competenze di ognuno conseguono alla tipologia di criteri che l'ufficio adotta in punto di assegnazione dei procedimenti. Il che porta a descrivere la terza presa di posizione da parte dell'organo consiliare: i criteri di assegnazione devono essere fissati tenuto conto della costituzione di gruppi di lavoro specializzati; ma non è tutto.

Succede che il Consiglio introduce due particolari non trascurabili.

---

come i più efficaci tanto da aver meritato un'espressa previsione normativa (sia pure con una prospettazione di sola eventualità) con la modifica proposta nell'ultima parte dell'art. 7 ter dell'ordinamento giudiziario, prevedono la ripartizione dei sostituti in "gruppi di lavoro", evidentemente destinati alla trattazione di affari omogenei distinti per materia; [...].», in *Doc. giust.*, 1998, 3, 667.

<sup>(220)</sup> «La specializzazione è stata una delle risposte più ovvie, ma anche più intelligenti», in questi termini V. PACILEO, *Pubblico ministero*, cit., 74. Secondo l'A., non è stata una rivoluzione assoluta rispetto agli anni '70 agli anni '80, ma la novità risiede nel fatto che è stata la riforma del codice di procedura penale a porre le condizioni per la sua ufficializzazione, che è avvenuta con l'art. 7-ter, comma terzo, ord. giud., passando dalla l. n. 8/1992 sulle direzioni distrettuali antimafia e l'art. 70-bis, ord. giud.

<sup>(221)</sup> CSM, *Circolare sul Giudice Unico di Primo Grado e Sezioni Stralcio - Criteri generali per le variazioni tabellari. Circolare n. P-99-06928 del 12 aprile 1999 (del. 8 aprile)*, in *QCSM*, 2000, n. 111, 391.

Il primo è che in questa occasione il fenomeno specialistico viene definito come la sintesi di fattori strutturali, organizzativi, culturali e professionali della magistratura, che il dirigente deve saper organizzare, in concreto, per coniugare il piano dell'efficienza gestionale con quello dell'efficacia istituzionale. Non era mai accaduto prima d'ora che si tentasse di definire la specializzazione, ma l'idea che andrà, poi, consolidandosi negli interventi futuri è esattamente questa.

Il secondo dato che si ritiene di mettere in evidenza consiste nell'ampliamento della prospettiva di analisi che viene svolta dal Consiglio. Insieme con gli uffici di maggiori dimensioni, ora anche le procure di grandezze più contenute devono attuare misure di specializzazione, sia pur tramite la singola esperienza dei magistrati.

Considerandoli entrambi, il primo e il secondo dato, si compie un passo decisivo verso la disciplina globale del tema oggetto di ricerca, sia perché viene a delinearsi con maggiore chiarezza il fenomeno-specializzazione, sia in quanto il criterio-specializzazione viene svincolato, come misura organizzativa, dalla dimensione aggregata dei gruppi di lavoro per essere allacciato, in generale, alla funzione accusatoria nella sua unità.

Se bastasse già quello che è stato ricostruito nei capoversi precedenti, la ricerca avrebbe ottenuto risultati incompleti. Infatti, la circolare sul giudice unico del 1999 aggiunge un ulteriore spunto meritevole di approfondimento. Nonostante il riconoscimento formale dei gruppi di lavoro, il relativo parametro costitutivo era ancora individuato tramite generici richiami a "settori omogenei di materia". L'intervento consiliare oggetto d'analisi supera questo vago rimando ad aree omogenee ed esemplifica esso stesso le materie o i settori da organizzare in base a criteri di specializzazione. Si tratta di tipologie di reato che richiedono particolari tecniche di indagine e di materie che esigono conoscenze in settori speciali come ambiente, edilizia e urbanistica, salute e lavoro, societario e fallimentare, famiglia e reati sessuali. Per ciascun gruppo di lavoro si suggerisce di designare un coordinatore, al fine di assicurare uniformità d'azione e ricambio delle esperienze (222). In buona sostanza, a essere descritta, infine, è la specializzazione come connotazione di tecniche investigative sviluppatasi nella pratica in ragione del tipo di criminalità da reprimere o prevenire (223).

---

(222) Questo dato peraltro alimenta la sensazione che la portata applicativa del criterio non sia circoscritta unicamente a fenomeni criminosi che esigono tecniche investigative particolari o tempestivi scambi delle informazioni, ma che, al contrario, possa riguardare fatti e situazioni in sé espressivi di specificità, come certe tipologie di procedimento. Anticipando, ad esempio, quanto si dirà nel prosieguo, si valutino in questo senso i procedimenti relativi alle misure di prevenzione e ai reati per cui l'azione penale può essere esercitata con citazione diretta a giudizio, nonché il procedimento di esecuzione.

(223) Per tutte le ragioni illustrate, si riportano alcuni passaggi importanti della citata circolare CSM dell'8 aprile 1999. A proposito di specializzazione del pubblico ministero, il documento afferma, testualmente, che «dovrà essere favorita la costituzione di gruppi di lavoro specializzati o, negli uffici di minori dimensioni, di specializzazioni anche in capo a singoli magistrati. Tali gruppi di lavoro dovranno essere istituiti per la trattazione di determinate materie che

Sul piano ordinamentale, in questa fase il Consiglio superiore impersona un ruolo da protagonista nell'organizzazione delle procure e il primo intervento che rende da "direttore dei lavori" si colloca all'inizio del nuovo millennio.

La circolare del 24 dicembre 1999, sulle tabelle relative al biennio 2000-2001 (224), è importante perché fornisce ai procuratori della Repubblica una serie di linee guida sull'organizzazione degli uffici e perché impiega un punto autonomo (punto 66) per descrivere i gruppi di lavoro e la specializzazione. In prospettiva del consolidamento del criterio, la circolare, oltre ad assegnargli una propria distinta identità, è il modello normativo sul quale verranno impostate quelle successive. L'attività delle procure ora «deve essere ispirata dal criterio della specializzazione» temperato dalla rotazione dei sostituti e negli uffici di maggiori dimensioni «deve essere privilegiata» la costituzione di gruppi di lavoro specializzati nella trattazione di materie che richiedano particolari tecniche di indagine o la conoscenza di settori specialistici; negli uffici minori, invece, presumendo la difficoltà di istituire gruppi di lavoro, «deve essere favorita» la specializzazione in capo ai singoli magistrati. È di immediata evidenza la differenza rispetto alla passata stagione, il registro linguistico appare grandemente irrobustito, nel senso che l'adozione del criterio di specializzazione non è più (soltanto) eventuale od opportuna, al contrario, è diventata doverosa.

Allorché interviene la riforma sul giudice unico, non può farsi più alcuna distinzione, sotto il profilo delle fonti organizzative, tra uffici giudicanti e requirenti, perché anche le procure sono ora disciplinate in forza del criterio tabellare degli uffici giudiziari. Da questa prospettiva, il "dovere" contemplato dalla circolare si spiega, anzitutto, alla luce del nuovo ruolo che ha assunto il Consiglio, e, in secondo luogo, rinvia a un potere-dovere ufficioso del procuratore della Repubblica, ovvero sia una prerogativa connessa alla funzione direttiva che, però, va esercitata in conformità alle direttive e alle proposte tabellari del C.S.M. Il potere di organizzare l'ufficio tramite modelli di specializzazione serve per far fronte all'aumento dei carichi di lavoro, per cui, a ben vedere, la circolare attribuisce al procuratore rilevanti poteri gestionali.

---

richiedano particolari tecniche di indagine e/o la conoscenza di settori specialistici quali ambiente, edilizia ed urbanistica, salute e lavoro, societario e fallimentare, famiglia e reati sessuali. Ciascun gruppo avrà, ove possibile, un proprio coordinatore, con il compito di assicurare lo scambio di esperienze e favorire omogeneità di indirizzi. La composizione di detti gruppi o specializzazioni anche individuali, con l'indicazione della ripartizione interna del lavoro dovrà essere specificata nelle proposte di criteri di organizzazione. Le proposte dovranno inoltre precisare se siano istituiti turni per determinati servizi fra tutti o fra alcuni soltanto dei magistrati addetti all'ufficio, se e quali vantaggi o inconvenienti derivino dall'adozione dello schema organizzativo proposto».

<sup>(224)</sup> Circolare n. P-99-24076 del 24 dicembre 1999 sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2000-2001 (Testo rettificato e modificato dall'Assemblea plenaria nelle sedute del 13 gennaio, 20 aprile e 3 maggio 2000), in *QCSM*, 2001, n. 116, 454.



A favore della ricostruzione sin qui proposta vi sono almeno due elementi di riscontro. Il primo proviene dalla memoria stessa della magistratura. L'esigenza di smaltire l'enorme quantità di questioni pendenti in seguito alla soppressione delle procure presso le preture circondariali è stata soddisfatta, perspicuamente, recuperando l'esperienza della specializzazione delle procure durante gli anni '70 e '80 (225).

Il secondo elemento di riscontro consiste in un altro atto del Consiglio superiore, ossia la risoluzione plenaria del 20 aprile 2000 (226). L'atto consiliare conferma che l'origine del fenomeno di specializzazione si ritrovi nella già menzionata circolare del 21 maggio 1997, n. 8873, ma in contemporanea avvalora la tesi per cui, sino al 1998, il C.S.M. si sia limitato a prendere atto semplicemente della possibilità di ripartizione interna del lavoro per gruppi specializzati, relegandone la costituzione a discrezione del dirigente.

Nel giro di pochi anni le cose cambiano di nuovo e la nuova situazione si stabilizza nel biennio 2002–2003. In questo frangente temporale, infatti, un'altra importante e ben nota riforma ha reso formalmente prioritaria l'esigenza di assicurare la ragionevole durata dei processi, confidando nel rispetto da parte degli operatori dei parametri europei enunciati dalla Corte di Strasburgo, alla luce del nuovo articolo 111 della Costituzione.

In questa fase, altresì, sulla scorta dei consensi ricevuti, il C.S.M. puntella l'idea di realizzare un testo unico sull'organizzazione e la dirigenza degli uffici giudiziari. Con la circolare sulle tabelle per il biennio 2003 - 2004, l'organo di autogoverno svela l'intenzione di attuare gli obiettivi di razionalizzazione, semplificazione, efficienza e specializzazione tramite un documento da cui tutti i dirigenti avrebbero potuto attingere in sede di programmazione interna dell'attività degli uffici. In merito ai contenuti del testo unico, il documento avrebbe imposto, ove praticabile, il modello organizzativo per gruppi di lavoro nella trattazione di materie omogenee, e, se non fosse realizzabile, la specializzazione individuale dei pubblici ministeri. Prima dell'effettiva realizzazione del testo unico sull'organizzazione giudiziaria, tuttavia, è intervenuta la riforma Castelli a bloccare l'avanzamento (227).

---

(225) «Non si è trattato di una novità assoluta rispetto all'esperienza [...] degli anni '70 o delle inchieste di mafia degli anni '80, ma è con la riforma del codice di procedura penale che la si è ufficializzata. Si pensi al [...] 7 ter, 3° co., ord. giud., introdotto con il d. lg. 51/1998 sul giudice unico [...]; mentre già con la l. 8/1992 sulle direzioni distrettuali antimafia, che introdusse l'art. 70 bis dell'ord. giud., era stato previsto l'obbligo per il procuratore di informare il CSM sulla composizione e le variazioni delle direzioni [specializzate]», così V. PACILEO, *Pubblico ministero*, cit., 74.

(226) CSM, *Risoluzione approvata dall'Assemblea plenaria nella seduta del 20.4.2000 sulle problematiche applicative della circolare sulle tabelle del biennio 2000/2001; risposte ai quesiti posti dagli uffici giudiziari*, in *QCSM*, 2001, n. 116, 475.

(227) Il "Codice dell'organizzazione degli uffici giudiziari", diviso in due volumi, è stato approvato dal CSM nella seduta del 25 luglio 2018. È possibile consultarlo all'indirizzo <https://www.csm.it/web/csm-internet/codice-organizzazione> [febbraio 2020].

Infine, pochissimo tempo prima che fossero emanati i decreti attuativi della riforma Castelli, la circolare del 19 dicembre 2005, sulle tabelle degli uffici giudiziari per il biennio 2006 - 2007, interviene a precisare che il criterio di specializzazione si applica anche a reati le cui concrete manifestazioni siano difficili da cogliere in un tempo prestabilito d'indagine, perché connotate da una certa liquidità, ad esempio «con particolare riferimento ai reati in materia di terrorismo» (228).

Al termine di questa fase, dunque, la specializzazione è sia la migliore soluzione organizzativa contro la crisi di efficienza del sistema giustizia che una delle risposte investigative più efficaci nel contrasto della criminalità organizzata (e non).

#### **2.2.4 Fase moderna**

Con la circolare da ultimo indicata si esaurisce la potestà che aveva il C.S.M. nel determinare i criteri organizzativi degli uffici di procura. Il d. lgs. n. 106 del 2006 abroga il comma 3 dell'art. 7-ter ord. giud. segnando, almeno inizialmente, un ritorno al passato. Il dirigente diventa vertice organizzativo dell'ufficio. Un esame più accorto mostra tuttavia che in realtà è accaduto l'esatto contrario: proprio il citato decreto ha finito col proiettare la specializzazione verso la fase successiva.

Ciò in quanto ai commi 4 e 6 dell'articolo 1 del decreto viene stabilito che il procuratore della Repubblica debba individuare «specifici settori di affari» in relazione ad aree omogenee di reati, procedimenti ovvero ambiti che necessitano di indirizzo uniforme; dopo averli identificati, il procuratore determina le tipologie di affari da assegnare a un gruppo di magistrati specializzati. L'articolo 4, comma secondo, gli attribuisce, inoltre, la facoltà di definire i criteri generali cui i magistrati devono attenersi «per l'impostazione delle indagini in relazione a settori omogenei di procedimenti». Dunque, è come se il legislatore avesse attribuito forza di legge alle disposizioni che erano previste già dalla normativa secondaria.

In effetti, quelle appena richiamate possono essere considerate le principali fonti normative interne del fenomeno specialistico, fermo restando, tuttavia, che l'interprete, onde ricavarne lo statuto, deve volgersi altrove.

Lo statuto della specializzazione si ricava a partire da due provvedimenti del C.S.M., che giungono a breve distanza dalla riforma. Il *novum* legislativo avrebbe potuto rendere vani gli sforzi profusi dall'organo di autogoverno nella diffusione di modelli organizzativi omogenei e uniformi, per

---

(228) CSM, *Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2006/2007*, Circolare n. P- 27060 del 19 dicembre 2005 – *Deliberazione del 15 dicembre 2005 e succ. modif.*, in *QCSM*, 2006, n. 150, 365.

cui le risoluzioni datate 12 luglio 2007 e 21 luglio 2009, in materia di organizzazione del pubblico ministero, contengono una serie di principi e di linee guida da cui le procure possono attingere per gestire l'ufficio sul modello delle già collaudate disposizioni tabellari (229).

Nella risoluzione del 12 luglio 2007, il Consiglio esorta anzitutto a costituire gruppi di lavoro specializzati per assicurare il perfezionamento delle tecniche investigative in determinate materie (v. par. 3.2. b), e, in seconda battuta, incoraggia la specializzazione delle competenze. La materia viene affrontata con maggiore rigore argomentativo nella risoluzione del 21 luglio 2009, dove si piantano i capisaldi della specializzazione requirente. Nell'ottica della risoluzione, l'applicazione del criterio specialistico deve costituire lo strumento pratico per conseguire i tre obiettivi fondamentali, che sono la ragionevole durata del processo, il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale nel rispetto delle norme sul giusto processo, l'efficienza nell'impiego della polizia giudiziaria e nell'uso delle risorse tecnologiche e finanziarie. Per garantire il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione, i dirigenti, compatibilmente con le dimensioni dell'ufficio, devono predisporre criteri di distribuzione degli affari equi e funzionali, nonché curare la costituzione di gruppi di lavoro in settori particolari come il diritto penale dell'economia, i reati commessi a danno di soggetti deboli, i reati in materia ambientale e di tutela dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Anche in questa occasione, il dato testuale svela la presa di posizione del Consiglio. Per prima cosa, viene chiesto, infatti, di «assicurare» una distribuzione equa e funzionale delle questioni penali tra i vari procuratori: equità e funzionalità non implicano l'adozione di criteri rigidamente predefiniti, ma consigliano una distribuzione razionale adattabile alle esigenze del caso concreto e alle specifiche competenze possedute o acquisite dai sostituti. In aggiunta, la risoluzione raccomanda al procuratore di «curare» la formazione dei gruppi, vale a dire che è richiesto un impegno attivo nell'individuazione delle aree omogenee da affidare alla trattazione dei magistrati specializzati.

A un'analisi più approfondita, non sfugge che dal punto di vista espressivo il “tono” dei documenti consiliari sia nuovamente mutato, certamente in senso di maggiore mitezza, rispetto a quello che aveva caratterizzato le circolari sulle tabelle già esaminate. È altamente probabile che le ragioni del cambiamento siano l'intervenuta abrogazione dell'art. 7-ter, comma 3, ord. giud. e la perdita della “direzione dei lavori” sull'organizzazione delle procure. I risultati che la ricerca ha ottenuto su questo punto, in definitiva, confutano l'esistenza di altre ragioni pur egualmente plausibili che possano giustificare un sostanziale ritorno al passato della posizione del Consiglio superiore,

---

(229) Entrambe sono disponibili in <https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/atti-consiliari/circolari/settima-commissione> [febbraio 2020].

soprattutto perché ora è fatto obbligo (per legge) di non invadere le prerogative di autonomia e indipendenza dei dirigenti.

Negli anni successivi alle due risoluzioni, il tempo è trascorso normalmente, senza che fosse rimesso in discussione lo stato delle cose venutosi a creare a dieci anni dalla riforma Castelli (e dalla contro-riforma Mastella). L'avvicendamento sulle poltrone della politica, comunque, non è stato affatto privo di rilievo. Anzi, sul finire del 2015, l'allora Ministro della giustizia Orlando incaricò una commissione di studio per la riforma dell'ordinamento giudiziario presieduta da Michele Vietti. Conviene anticipare che con il deposito della relazione finale dell'omonima Commissione, si chiude anche la fase moderna della specializzazione (230).

I lavori della Commissione vengono svolti nella prospettiva dell'aggiornamento e della razionalizzazione di alcuni profili ordinamentali, per adeguarsi e rispondere in modo più veloce ai bisogni della società. A tal uopo, è onere della magistratura sforzarsi per adottare metodologie di qualità specialistica, ugualmente valide a seconda della realtà distrettuale o di prossimità degli uffici giudiziari. Le proposte della Commissione si inseriscono all'interno e a chiusura del processo evolutivo tracciato sin qui perché la specializzazione e le prassi costituite in funzione del relativo criterio vengono classificate nel progetto di riforma come vero e proprio stratagemma istituzionale; pensare al fenomeno specialistico come se si fosse ancora dinanzi a una prassi facoltativa non sarebbe granché utile – a parere della Commissione – per garantire l'efficienza e la semplificazione del sistema.

Bisogna invece promuovere come valore connaturato all'intera funzione giudiziaria la specializzazione e la ripartizione delle competenze, adoperando a tal fine varie misure organizzative. Per esempio, per gli uffici giudicanti si propone la realizzazione, da parte del Consiglio su proposta del Presidente della Corte d'appello e del Consiglio giudiziario locale, di sezioni distrettuali specializzate in una o più materie, in ragione dei flussi e delle reali esigenze che scaturiscono dalla realtà criminale di riferimento (231). In altri termini, la Commissione Vietti propone di riformare l'ordinamento all'insegna della specializzazione avanzata della magistratura (v. *supra* par. 2.1), perché questo è l'unico modo – seriamente praticabile n.d.r. – per avere «la botte piena della tempestività e la moglie ubriaca della prevedibilità» (232).

---

<sup>(230)</sup> V. *retro* nota n. 94.

<sup>(231)</sup> Cfr. relazione finale della Commissione Vietti, presso [https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/Vietti\\_relazione\\_12ago2015.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/Vietti_relazione_12ago2015.pdf) [febbraio 2020], 8-10.

<sup>(232)</sup> Così, letteralmente, M. VIETTI, *Mettiamo giudizio*, cit., 20, che riferisce soprattutto alla magistratura giudicante il bisogno di specializzazione.

Forse che i tempi non sono ancora maturi per una riforma di così grande portata innovativa, ma l'eco delle proposte formulate e dei caposaldi fissati in questa fase risuona anche nel periodo a noi più contemporaneo.

### **2.2.5 La situazione contemporanea: tra nuove certezze e venti di riforma**

Si è ritenuto che la fase contemporanea dovesse coincidere, quanto al momento iniziale, con l'emanazione della circolare unica del novembre 2017, perché, com'è stato spiegato in precedenza (v. cap. I, par. 1.2.3), con questo intervento il C.S.M. fonda di fatto le premesse di nuova stagione organizzativa, all'insegna della trasparenza dell'azione delle procure.

La circolare è propensa a dare piena attuazione del principio della specializzazione come criterio base per la (ri)strutturazione interna degli uffici requirenti. È questa una delle modalità più efficaci con cui pervenire al corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale. Il compito del procuratore della Repubblica è di strutturare l'ufficio, se le dimensioni reali lo consentano, in dipartimenti, sezioni o gruppi di lavoro in base alle necessità operative del distretto (art. 4, primo comma, lett. a)), che possono essere anche contingenti. È chiara la scelta di favorire una strutturazione interna per gruppi di lavoro con assegnazione di affari specifici preventivamente determinati al momento della stesura del progetto organizzativo (art. 7, comma secondo). In alcuni settori, però, come si è potuto riscontrare nella prassi applicativa, la specializzazione viene ben sì raccomandata già dalla normativa internazionale (v. cap. I, par. 1.1.4), com'è ad esempio in ambito di violenza domestica e di genere (233). Anzi, è a partire da quest'ultimo campo d'indagine, che il Consiglio superiore afferma l'«irrinunciabilità» della specializzazione della magistratura, come organo e come ufficio, tanto per l'autorità requirente che giudicante.

---

(<sup>233</sup>) Tra i casi più recenti pervenuti a Strasburgo e che sono sfociati in una condanna per lo Stato italiano viene in rilievo, ai fini della presente ricerca, Corte EDU, Sezione I, sent. 2 marzo 2017, ric. Talpis c. Italia. La condanna dello Stato italiano, per violazione degli artt. 2 e 3 della Convenzione, sotto il diritto alla vita e al divieto di trattamenti inumani e degradanti, è scaturita, tra le altre cose, dalla mancata adozione di misure atte a tutelare le persone vulnerabili (cd. soggetti deboli). Tra queste misure vi è la necessità che l'autorità giudiziaria, in fase di indagini, riservi la trattazione dei procedimenti relativi a violenza domestica e di genere a magistrati specializzati e a personale di polizia altrettanto specializzato, nonché di includerli fra i procedimenti a trattazione prioritaria. A ragionare diversamente, le autorità italiane sarebbero responsabili – come in effetti è stato dichiarato dalla pronuncia *de qua* – per non aver dimostrato sufficiente competenza professionale nell'apprezzare, con la dovuta serietà, la natura e il potenziale lesivo dei fenomeni criminosi. In merito, si veda, per esempio, R. CASIRAGHI, *La corte di Strasburgo condanna l'Italia per la mancata tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, n. 3, dove ritiene, giustamente, che, in riferimento agli obblighi procedurali, «è sufficiente rammentare come il principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost. esiga il compimento di un'indagine adeguata ed effettiva, cosicché la condotta passiva delle autorità appare rimproverabile già sul piano del diritto interno», 380.

Il riferimento è alla risoluzione del 9 maggio 2018 (234), che contiene esempi di linee guida e di buone prassi per la trattazione dei procedimenti già menzionati (235), sulla quale si tornerà anche a proposito delle scelte di priorità. La risoluzione, infatti, va ben al di là dell'ambito relativo alla violenza domestica e di genere, dettando precise indicazioni di politica criminale e organizzativa valide per la generalità dei casi. A darne lettura, si ha la sensazione che quel che era stato detto in chiusura della fase moderna della specializzazione si stia verificando, in parte, proprio adesso; che la specializzazione rappresenti un valore imprescindibile, non accidentale e intrinseco all'organizzazione dell'ufficio trova ora conferma anche negli atti del Consiglio superiore, oltre che nella proposta di riforma della Commissione Vietti (236). Inoltre, sembra che la risoluzione fornisca un'interpretazione autentica della circolare del 2017, dacché, nel dare conferma del suo contenuto, chiarisce che la specializzazione «costituisce un obiettivo di valenza conformativa dell'assetto organizzativo delle Procure» (par. 4.1 della circolare). In altri termini, i dirigenti, se sussistono le condizioni attinenti al contesto dimensionale, non possono venire meno all' "obbligo" – discutibile (237) – di adottare le misure organizzative del caso (238).

---

<sup>(234)</sup> CSM, *Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica. Delibera del 9 maggio 2018*, presso <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/risoluzione-sulle-linee-guida-in-tema-di-organizzazione-e-buone-prassi-per-la-trattazione-dei-procedimenti-relativi-a-reati-di-violenza-di-genere-e-do> [febbraio 2020].

<sup>(235)</sup> Un elenco esaustivo delle fonti internazionali ed europee in materia di trattazione dei procedimenti sulla violenza domestica e di genere è contenuto nelle note iii e iv della risoluzione, cui si rinvia per approfondimenti.

<sup>(236)</sup> Anche nei rapporti con gli operatori e con i destinatari del servizio giustizia, la specializzazione è fonte di autorevolezza delle decisioni assunte dai p.m. e dai giudici, con la conseguenza di favorirne l'esecuzione.

<sup>(237)</sup> Benché in nessun atto consiliare la costituzione dei gruppi specializzati sia obbligatoria, nel significato proprio del termine, è possibile ricavare un contenuto comunque precettivo da almeno un paio di indicatori. In primo luogo, vale che la costituzione dei gruppi di lavoro debba essere inserita nella parte necessaria, non eventuale del progetto organizzativo della procura, e, in secondo luogo, è lo stesso Consiglio a individuare la conseguenza della mancata adozione di misure volte a garantire l'effettiva specializzazione dei magistrati. In quest'ultimo senso, è per l'appunto la risoluzione del 9 maggio 2018 a spiegare fra le righe che «il cui rispetto [della specializzazione come obiettivo a valenza conformativa dell'assetto strutturale] è, quindi, valutabile dal Consiglio nell'ambito dell'esame del progetto organizzativo che gli è rimesso ai sensi dell'art. 8, e ciò tanto più quando, come per il settore che interessa [la violenza di genere e domestica], la specifica professionalità dei magistrati sia raccomandata dalla normativa sovranazionale e costituisca una necessità riscontrata dalla concreta pratica applicativa». Il che potrebbe certamente far pensare alle valutazioni di professionalità e alla conferma nell'incarico direttivo, ma vale anche come espediente di *law enforcement* per garantire omogeneità e correttezza nell'esercizio dell'azione penale. Soprattutto per quanto si possa ricavare dalla parte finale delle parole del Consiglio qui richiamate, i dirigenti sono per tanto (quasi) costretti a organizzare l'ufficio in un certo modo, anche se va segnalata qualche perplessità. È vero che è importante attuare le raccomandazioni che giungono dalle istituzioni internazionali, sia pur per la possibilità di evitare condanne a Strasburgo, ma dire che la valutazione del Consiglio sarà più certosina quando le esigenze di specializzazione sono avvertite altrove può essere foriero di attacchi all'autonomia organizzativa dei dirigenti consacrata dalle ultime riforme del 2006-2007. È come una condizione potestativa quella facoltà riconosciuta *in parte qua* al legislatore sovranazionale, della quale si può senz'altro discutere nell'ottica dell'armonizzazione della giustizia penale e dei rapporti fra ordinamenti, tra Stati ma anche tra questi e le altre istituzioni internazionali.

<sup>(238)</sup> «Pertanto, nel rispetto dell'autonomia dei singoli dirigenti, cui competono le valutazioni circa la sostenibilità in concreto delle scelte organizzative, deve formularsi il criterio di indirizzo generale della necessaria costituzione, ove le dimensioni dell'ufficio lo consentano, di dipartimenti o gruppi specializzati nel settore di interesse», *sic* CSM, *Risoluzione del 9 maggio 2018*, cit.

In via esemplificativa, riguardo al fenomeno della violenza di genere, il processo di specializzazione risulta tuttora aperto, poiché vi sono ancora uffici che non sono organizzati né in dipartimenti o gruppi specializzati, né in *pool*. Secondo le rilevazioni contenute nella risoluzione, i gruppi specializzati nel settore sono presenti in tutti e tre gli uffici metropolitani, in 10 su 12 uffici di grandi dimensioni, in tutti gli uffici medio-grandi, in 30 su 32 uffici medio-piccoli e in 62 su 86 uffici piccoli. Si avrà cura di definire con precisione il contesto dimensionale parlando della centralità delle dimensioni delle procure (Cap. III, par. 3.1).

Prima di concludere l'analisi sul percorso evolutivo della specializzazione, giova illustrare taluni propositi di riforma elaborati di recente a partire dal medesimo criterio.

Sempre in materia di “fasce deboli”, il tema della specializzazione del pubblico ministero è ritornato al centro dell'attenzione del legislatore con il cosiddetto “codice rosso” (239). Ai fini della ricerca, l'impianto appare criticabile per la ragione che, stabilendo termini brevi (anzi, brevissimi, anche pari a 3 giorni dall'iscrizione della notizia di reato), quasi tradisce l'intenzione di garantire la trattazione specialistica dei procedimenti: nel termine di tre giorni fissato per lo svolgimento di alcune operazioni investigative è possibile che il magistrato non abbia acquisito un'adeguata preparazione sul medesimo tema, sia in generale, perché magari è fresco di nomina o di collocazione nel gruppo di riferimento, che in particolare, se non altro perché, almeno dall'esterno, tre giorni potrebbero non essere affatto sufficienti per conoscere e apprezzare le specificità del caso concreto. Certo che la rapidità d'intervento è decisiva, ma in tal caso si è di fronte a tutt'altra questione, di cui, peraltro, si darà conto quando si tratterà il tema delle priorità (Parte II, Cap. V, par. 5.2).

La specializzazione è anche il criterio che informa le indagini sulla criminalità economico-finanziaria. Vista l'importanza che la tematica può assumere in relazione al contesto europeo, con l. 26 marzo 2019, n. 28, è stata istituita una Commissione bicamerale di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, che subentra alla medesima Commissione già istituita nella XVII Legislatura (240).

---

<sup>(239)</sup> Soprannominato così in ambito mediatico, il “codice rosso” è un disegno di legge che si propone lo scopo di rendere più rapida ed efficace la repressione della violenza contro le donne tramite riforme da apportare prevalentemente all'impianto organizzativo degli uffici giudiziari e allo statuto processuale, nonché con l'introduzione anche del nuovo reato di “porno vendetta”. Il disegno è stato approvato dalla Camera il 3 aprile 2019 e attualmente è in fase di discussione al Senato. Al riguardo, si veda G. L. GATTA, *Il disegno di legge in tema di violenza domestica e di genere (c.d. codice rosso): una sintesi dei contenuti*, in *Dir. pen. cont.*, 8 aprile 2019, presso <https://www.penalecontemporaneo.it/d/6605-il-disegno-di-legge-in-tema-di-violenza-domestica-e-di-genere-cd-codice-rosso-una-sintesi-dei-contenuti> [febbraio 2020]; in particolare sull'introduzione del reato di cd. *revenge porn*, G. M. CALETTI, *“Revenge porn”. Prime considerazioni in vista dell'introduzione dell'art. 612-ter c.p.: una fattispecie “esemplare”, ma davvero efficace?*, in *Dir. pen. cont.*, 15 aprile 2019, presso <https://www.penalecontemporaneo.it/d/6648-revenge-porn-prime-considerazioni-in-vista-dell-introduzione-dell-art-612-ter-cp-una-fattispecie-es> [febbraio 2020].

<sup>(240)</sup> La Commissione fu istituita con l. 12 luglio 2017, n. 107, fu presieduta dall'on. Pier Ferdinando Casini e rassegnò le proprie conclusioni a gennaio 2018 senza raggiungere l'unanimità. Tra le proposte conclusive della Commissione, si segnalano per la centralità a fini di ricerca le seguenti opzioni. Per rendere effettiva la tutela dei



In linea di continuità con quella che l'ha preceduta, la nuova Commissione avrà il compito di verificare se sussistono le condizioni per l'istituzione di una procura nazionale specializzata nelle indagini sui reati bancari e finanziari (241). Risulta evidente che il modello preso come riferimento sia quello della procura nazionale antimafia e antiterrorismo, ma, rinviando ad altro momento le valutazioni sull'opportunità di istituire un organo centrale con ampi poteri in materia di coordinamento delle indagini economico-finanziarie (v. Cap. III, par. 3.6.1), nel tracciato evolutivo qui proposto la circostanza dimostra che il legislatore vorrebbe attuare la specializzazione requirente (avanzata, cfr. par. 2.1) per rafforzare la fiducia – dei risparmiatori in questo caso – nella legalità e nella giustizia, e l'efficienza dell'accertamento dei fenomeni criminosi. L'assunto trova riscontro anche alla luce di una recente proposta di legge per l' "Istituzione della Procura nazionale della Repubblica per i reati finanziari e delle relative direzioni distrettuali" (242), da affiancare al Corpo della guardia di finanza e ai nuclei specializzati in materia.

Nell'ordine di idee di garantire l'efficienza della giustizia, vengono in rilievo, infine, l'istituzione di sezioni specializzate presso il Tribunale per la trattazione dei procedimenti in materia di immigrazione e la proposta di riforma della giustizia minorile. Entrambe le questioni, tuttavia, saranno approfondite nel prosieguo, perché si ritiene che in tal caso la specializzazione sia incoraggiata per lo più da motivi di ordine pratico, invece che da ragioni di tutela nell'ambito del processo penale. Infatti, l'ultima frontiera della specializzazione avuta di mira dal legislatore è nel senso di accentrare la competenza presso gli uffici distrettuali razionalizzando le poche risorse a disposizione. Aspetto, quest'ultimo, che, conviene anticiparlo, nel caso delle sezioni specializzate per l'immigrazione non ha ottenuto i risultati sperati, e che nel caso della creazione di gruppi specializzati per la tutela dei minorenni in luogo delle corrispondenti procure non è mai andato in porto (v. Cap. III, par. 3.6.2).

---

risparmiatori, secondo la Commissione è necessario, anzitutto, «prevedere la competenza distrettuale per i reati economico-finanziari, con correlata istituzione di sezioni specializzate in seno ai tribunali, atteso che per queste materie la specializzazione deve riguardare non solo i pubblici ministeri, ma anche gli uffici giudicanti [...]»; e, in secondo luogo, occorre «prevedere una Procura Nazionale per i reati economici e finanziari, che consenta il raggiungimento dei seguenti obiettivi: a) valorizzare e migliorare le specializzazioni degli organi inquirenti e giudicanti; b) potenziare gli strumenti di coordinamento e collegamento delle indagini; c) prospettare indirizzi in materia di competenza; d) migliorare le sinergie tra forze di polizia, nuclei specializzati in materia di reati economici, pubblica amministrazione e organi vigilanti [...]». La relazione conclusiva della Commissione è disponibile presso <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=A&anno=2018&mese=01&giorno=30&view=filtered&commissione=75> [febbraio 2020].

<sup>(241)</sup> I compiti della Commissione sono descritti nella documentazione parlamentare presso la Camera, in <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/istituzione-di-una-commissione-di-inchiesta-sul-sistema-bancario.html> [febbraio 2020].

<sup>(242)</sup> Il disegno di legge C. 4587 è stato presentato alla Camera il 13 luglio 2017, su iniziativa dell'on. Giuseppe Civati e altri. L'*iter* e il testo della proposta possono essere consultati presso <http://www.camera.it/leg17/126?tab=1&leg=17&idDocumento=4587&sede=&tipo=> [febbraio 2020].



## 2.2.6 Una proposta di definizione sul concetto di specializzazione requirente

Com'è stato sinora illustrato, il fenomeno specialistico ha origini antiche e sembra destinato a ispirare in futuro le riforme legislative. Ciò, pur in assenza di una condivisa definizione giuridica di specializzazione. Prima di entrare nel merito della costituzione dei gruppi e delle applicazioni pratiche del criterio, conviene pertanto tentare di fornire un chiarimento al riguardo.

Nella scienza sociologica del diritto, la specializzazione della magistratura, sia requirente che giudicante, assume il significato pratico di espediente organizzativo utile a facilitare la trattazione della maggior parte delle notizie di reato in tempi comunemente accettabili. Non sarebbe altro che una pratica adoperata per celebrare il maggior numero possibile di processi finalizzata ad allontanare il rischio di ricorrenti prescrizioni (243). Orbene, questa definizione acuisce l'aspetto organizzativo del fenomeno specialistico, e, per ciò, non coglie nel segno.

Tra gli obiettivi iniziali della ricerca, vi era la possibilità di ampliare la prospettiva della dogmatica sociologica e di collocare la definizione del fenomeno specialistico nell'ambito proprio della scienza del processo penale. All'esito della sua evoluzione, il concetto di "specializzazione" può essere così definito: allude, a ragion veduta, a tecniche investigative e strategie organizzative che si uniscono fra loro in un modello operativo in base al quale, nel rispetto dei principi di buon andamento e giusto processo, l'esercizio dell'azione penale persegue obiettivi di efficacia tramite la valorizzazione di competenze individuali o aggregate in determinati settori specialistici, adoperando, a tal fine, criteri di efficienza nello svolgimento delle normali attività requirenti.

La validità della definizione proposta potrà essere verificata anche alla luce dei risvolti pratici del fenomeno, su cui di seguito si concentra la trattazione.

## 2.3 Pool e gruppi di lavoro specializzati

Per evitare equivoci, ferma restando la definizione sopra considerata, conviene partire da un paio di domande. A che cosa si riferisce l'espressione "gruppo specializzato di lavoro" ? Detta espressione corrisponde, oppure no, al fenomeno noto dei *pool* ? Gruppo specializzato e *pool* sono

---

(243) M. L. ZANIER, *Alternative funzionali all'azione penale obbligatoria nel sistema italiano*, in M. VERGA (a cura di), Centro Universitario per le Ricerche sulla Sociologia del Diritto, dell'informazione e delle Istituzioni Giuridiche (CIRSDIG), in *Quaderno dei lavori 2008*, Quarto Seminario Nazionale di Sociologia del Diritto, A.I.S. - Sezione di Sociologia del Diritto, Working Paper n. 37, 2009, 127, presso <https://u-pad.unimc.it/retrieve/handle/11393/43605/1230/capraia%202008.pdf> [febbraio 2020].

concetti alternativi fra di loro, nel senso che l'uno non può essere utilizzato al posto dell'altro senza che vengano a mutare il ruolo e le funzioni che ricoprono all'interno della procura.

Unicamente i gruppi specializzati possono essere definiti come unità operative di magistrati che possiedono competenze specialistiche in relazione a certe fattispecie di reato o tipologie di procedimenti: il gruppo di lavoro partecipa stabilmente, in senso sia qualitativo sia quantitativo, all'esercizio dell'azione penale. Niente di tutto questo, invece, vale a proposito dei *pool*.

Per cogliere appieno il significato dell'accennata distinzione, giova esaminare in via preliminare le ragioni che ostacolano l'istituzione dei gruppi di lavoro e, in seconda battuta, gli attributi che ne qualificano la specializzazione.

### **2.3.1 I fattori che possono condizionare l'istituzione dei gruppi specializzati**

La costituzione dei gruppi di lavoro all'interno delle procure si lega a molteplici fattori.

In alcuni casi si tratta di fattori che riguardano la sfera interna del medesimo ufficio requirente. Vengono in rilievo, ad esempio, le dimensioni e l'organico della procura (v. *infra* Cap. III, par. 3.2), la quantità di risorse a disposizione, la capacità gestionale del dirigente e la tradizione organizzativa dell'ufficio. In altri casi, invece, i fattori hanno origine all'esterno. Questi riguardano il rapporto con l'ambiente circostante e consistono nel volume, nella natura e nella complessità delle informative che sono indirizzate alla procura, nelle caratteristiche della criminalità locale, nelle aspettative di giustizia, nell'identità dei cd. *stakeholders*. A un livello superiore, si contano anche fattori di rilievo politico-giudiziario, come lo stato e l'orientamento della politica criminale che predomina nel distretto di riferimento, oppure il vincolo costituzionale di esercizio obbligatorio dell'azione penale in luogo dell'opportunità di graduare, per natura o per complessità, le materie da trattare in maniera specializzata.

In prospettiva pratica, la collocazione stessa della materia nel sistema penale può condizionare, a monte, la formazione dei gruppi di lavoro. Infatti, i gruppi vengono costituiti con una certa frequenza per arginare fenomeni ricompresi nella legislazione penale complementare e speciale, dove la comprensione del precetto normativo e l'individuazione delle strategie investigative sono operazioni che appaiono meno semplici rispetto ad altre figure più tradizionali di reato. Ciò, perché occorrono conoscenze che oltrepassano l'ambito strettamente giuridico del diritto penale sostanziale o processuale. Purtuttavia, il criterio di specializzazione viene adottato soprattutto nei confronti degli illeciti penali tradizionali, poiché, di fatto, essi rappresentano la componente statisticamente più frequente delle notizie di reato e, dunque, la tipologia di materia assegnata con maggiore probabilità ai gruppi.

Anche se non possono essere considerate veri e propri fattori di specializzazione, accadono talvolta situazioni imprevedibili o eccezionali tali da rendere opportuna l'istituzione di un gruppo di lavoro su materie che, al netto degli altri fattori già menzionati, non avevano beneficiato, dapprincipio, della trattazione specializzata. Casi imprevedibili o eccezionali, ad esempio, possono essere vicende in cui si verificano, in un ristretto margine temporale, masse considerevoli di reati appartenenti tutti a una medesima categoria e aventi ad oggetto beni particolari (furti e rapine di opere d'arte, capi di alta moda, beni di rilevanza storico-architettonica o religiosa), nonché fatti illeciti in previsione e in occasione di impegni nazionali (due dei casi più recenti, in ipotesi: alta velocità Torino-Lione e Expo Milano) oppure locali (fra i più noti, caso Ilva di Taranto e l'inchiesta sul petrolio in Basilicata). Se il carattere emergenziale della vicenda perdura per qualche tempo, si procede casomai a una modifica del progetto organizzativo e si istituisce un gruppo specializzato che opera in via esclusiva per quella.

A fronte di tali situazioni, le procure tendono a organizzare l'attività d'indagine creando appositi *pool* di magistrati, anziché istituire gruppi di lavoro. Siccome è possibile che i gruppi di lavoro condividano con i *pool* qualcheduno dei fattori che ne condizionano l'istituzione, conviene domandarsi più che altro in che cosa si differenzino gli uni dagli altri.

### 2.3.2 I principali contrassegni identificativi dei gruppi di lavoro specializzati

La prassi istitutiva dei gruppi di lavoro assomiglia al fenomeno anglosassone dei "*courtroom workgroup*"<sup>(244)</sup>, vale a dire unità di lavoro specializzate nella trattazione di determinate categorie di illeciti. La somiglianza è stata colta nell'ambito della scienza sociologica del diritto, e, passando per la medesima via, è stata riproposta alla luce del contesto in cui operano le procure della Repubblica. All'espressione inglese è stato aggiunto l'attributo «allargati»<sup>(245)</sup>, a significare che possono coesistere varie unità di lavoro all'interno di uno stesso ufficio cui partecipano più pubblici ministeri. Senonché, nell'analisi sociologica, queste unità di lavoro finiscono per essere associate e, quindi, confuse con i *pool*<sup>(246)</sup>.

---

<sup>(244)</sup> Il concetto è stato descritto per la prima volta da J. EISENSTEIN, H. JACOB, *Felony Justice. An organizational analysis of criminal courts*, Boston, Little, Brown and Company, 1977, 10. Secondo gli A., esso allude a una particolare formula organizzativa che insiste tra *public prosecutor*, avvocati e assistenti, impiegati o ufficiali giudiziari che perseguono scopi omogenei e che opera con risorse comuni, i cui processi decisionali variano al variare dei componenti.

<sup>(245)</sup> Cfr. C. SARZOTTI, *Le procure della Repubblica come attori del campo penale*, in *ID.*, *Processi di selezione del crimine*, cit., 33.

<sup>(246)</sup> Di *pool* e di *courtroom workgroup* parla come se si trattassero della stessa entità C. BLENGINO, *Esercizio dell'azione penale e processi organizzativi*, cit., 185. Si ritiene che alla base di questa sovrapposizione concettuale vi sia

È per questo motivo che il processualpenalista deve occuparsi di definire i gruppi specializzati.

Come i gruppi specializzati, anche i *pool* sono una forma comunque aggregata di approccio investigativo, ma soltanto i primi operano nella qualità di articolazione stabile all'interno della procura, mentre i *pool* costituiscono, piuttosto, un insieme di magistrati specializzati che vengono riuniti dal procuratore capo in occasione di particolari contingenze e per la trattazione di determinati affari. In altri termini, è la stabilità all'interno della procura che contrassegna, in primo luogo, il gruppo di lavoro specializzato.

Il *pool* è un gruppo di lavoro, ma si occupa di singole inchieste giudiziarie rilevanti e dispendiose, agisce tramite metodologie affini a quelle tradizionali del lavoro individuale e di norma, conclusa l'indagine, il gruppo viene sciolto. Dal che è possibile desumere il secondo contrassegno dei gruppi specializzati. Codesti gruppi si occupano di materie specialistiche, non di inchieste specializzate, nel senso che le indagini "appartengono" a un gruppo della procura, sono definite in maniera oggettiva e predeterminata dal procuratore. I *pool* possono essere considerati i predecessori dei gruppi specializzati, perché hanno contribuito al superamento dell'individualismo che aveva caratterizzato la stagione anteriore al nuovo codice di procedura penale (v. par. 2.2.1). In quanto forma evoluta, i gruppi specializzati si contraddistinguono per il carattere di stabilità e in ragione della competenza a indagare su materie predeterminate e oggettive.

Premessa la distinzione concettuale con il fenomeno dei *pool*, giova chiarire se le espressioni "sezioni specializzate", "dipartimenti specializzati" e "gruppi (di lavoro) specializzati" indichino, oppure no, tutte la stessa cosa.

### **2.3.3 Segue: "Sezioni specializzate", "dipartimenti specializzati" e "gruppi (di lavoro) specializzati"**

Per rendersene conto basta mettere a confronto alcune norme del d.lgs. n. 106 del 2006. Mentre i commi 4 e 6 dell'art. 1 fanno riferimento a «specifici settori di affari» individuati per aree omogenee di procedimenti o ambiti di attività che necessitano di indirizzo uniforme, il comma 2 dell'art. 2 tratta di «attività di un gruppo o di una sezione per la trattazione di un settore di affari». Non si comprende se i termini "gruppo" e "sezione" siano utilizzati in senso disgiuntivo oppure congiuntivo. La

---

il fatto che il sociologo considera i fenomeni (sia processuali, sia organizzativi) come elementi da valutare in rapporto alle altre vicende della quotidianità, ossia senza distinguere gli aspetti funzionali e fattuali delle cose; così è per lo meno in questo caso specifico: le unità organizzative della procura vengono presentate come gruppi misti di carattere amministrativo-giudiziario, in cui operano magistrati requirenti e personale di segreteria (dove, appunto, *courtroom workgroup*), come accade, ad esempio, per il «pool dell'Ufficio notizie di reato», ID., 186. Invece, bisogna distinguere il profilo organizzativo-investigativo da quello organizzativo-amministrativo.

soluzione del quesito allude più chiaramente alla possibilità di individuare settori omogenei di affari e procedimenti che siano, o meno, anche esclusivi. Designare per la trattazione un gruppo di magistrati non equivale, infatti, all'opposta alternativa di attribuire a una sezione dell'ufficio gli affari da trattare. La differenza si coglie con immediatezza nell'ambito delle procure distrettuali.

Negli uffici di procura che hanno sede presso il Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'Appello, la sezione, normalmente, è un'articolazione autonoma della procura che si occupa delle materie elencate all'art. 51 commi 3-bis, 3-quater, 3-quinquies c.p.p. Le sezioni condividono con i gruppi il carattere specialistico delle materie trattate, ma si distinguono perché partecipano solo in minima parte allo svolgimento delle attività comuni, vale a dire che i magistrati delle sezioni, a differenza dei magistrati collocati nei gruppi, usufruiscono di uno sconto sugli affari che esorbitano rispetto alle materie assegnate. Si manifestano differenze ulteriori, ad esempio, in relazione ai criteri di selezione dei componenti, al periodo massimo di permanenza nella stessa sezione o nel medesimo gruppo, alla disciplina del coordinamento investigativo fra sezioni e gruppi appartenenti alla medesima procura o ad altro ufficio. Tutti questi aspetti, nonostante siano riconducibili in fondo a un unico contesto-procura, costituiscono un doppio binario nell'organizzazione e nel funzionamento dell'ufficio distrettuale.

D'altronde, anche per le procure diverse da quelle distrettuali, cd. procure ordinarie, viene dunque in rilievo la possibilità - ammessa dall'art. 2 comma 2 del predetto decreto e non vietata da altra disposizione di legge contraria - di individuare settori di affari da assegnare a sezioni atipiche dell'ufficio. Il procuratore della Repubblica può designare uno o più magistrati per la trattazione esclusiva delle materie etichettate all'interno del programma organizzativo come settore d'affari a sé stante, con tutte le conseguenze del caso in punto di equità nella distribuzione dei procedimenti, rotazione dei magistrati e coordinamento delle attività.

All'esito di una ricognizione delle prassi adottate dalle procure distrettuali e ordinarie si può confermare che i termini "gruppi" e "sezioni" siano impiegati come sinonimi, a tutti gli effetti. Entrambe le espressioni compaiono nei programmi organizzativi per indicare i gruppi di lavoro specializzati, ovvero i dipartimenti, o ancora le divisioni, ma, in quanto articolazione autonoma della procura, invece, il termine "sezione" si trova aggettivato nella forma di "sezione distrettuale", di "direzione (distrettuale)", e simili. Tornando al quesito iniziale, dunque, prevale un'interpretazione di tipo congiuntivo, nella pratica si utilizzano espressioni sinonimiche e non v'è ragione per ritenere il contrario.

La tesi opposta che si fonda su criteri disgiuntivi, infatti, si scontra con un dato concreto. In genere, gli uffici distrettuali sono uffici che dispongono di maggiori risorse e di più organico da

ripartire fra gruppi di lavoro specializzati e sezioni autonome, perché soltanto alle procure distrettuali la legge attribuisce il potere di indagare sui reati elencati nei commi del citato art. 51 c.p.p. Le sezioni che si occupano di tali fattispecie operano quasi in totale autonomia rispetto al contesto organizzativo in cui sono inserite. Laddove si volessero designare uno o più magistrati per la trattazione esclusiva di certi fenomeni criminosi con esenzione di quota parte delle attività ordinarie, la procura non avrebbe dunque le risorse necessarie per mandare avanti contemporaneamente le attività delle sezioni autonome e dei gruppi di lavoro specializzati, se non violando i precetti di equità e di funzionalità nell'assegnazione degli affari.

A questo punto, ci si potrebbe domandare perché sia opportuno costituire i gruppi specializzati, visto che i procuratori non possono disfarsi delle sezioni distrettuali e che le risorse a disposizione possono scarseggiare per avere entrambe le tipologie di specializzazione.

#### **2.3.4 Per quale ragione sono stati istituiti e perché ancora oggi se ne incoraggia l'istituzione**

Fu decisiva l'istituzione degli uffici di procura presso la Pretura circondariale, con l'art. 40 del D.P.R. 22 settembre 1988, n. 449. Poco tempo dopo l'istituzione delle procure circondariali, in questi stessi uffici si registrarono aumenti apprezzabili dei flussi in entrata delle notizie di reato, obbligando i dirigenti ad adottare pratiche organizzative finalizzate a eliminare, nel più breve tempo possibile, i fascicoli rimasti in giacenza al termine di ogni anno, per evitare la paralisi delle attività.

Questo fatto, però, determinò uno sbilanciamento nell'esercizio dell'azione penale, il quale, giocoforza, veniva rivolto alle sole questioni pendenti. Poiché il numero delle notizie di reato che venivano quotidianamente iscritte nei registri era comunque abbastanza elevato, malgrado i tentativi di eliminare le giacenze, gli uffici requirenti, se non altro quelli di maggiori dimensioni, rischiavano il collasso. Per ciò, si avvertiva il bisogno di cambiare prospettiva, di gestire i fascicoli pendenti senza tralasciare le altre questioni che nel frattempo sopraggiungevano.

La politica giudiziaria avviata da alcuni dirigenti fu di non limitarsi a subire in maniera passiva l'afflusso indiscriminato delle notizie di reato, improntando l'attività in maniera che i magistrati sviluppassero specifiche professionalità in relazione alla generalità dei delitti, tali da consentire una trattazione facilitata e più snella dei procedimenti, a discapito di approcci individualistici o da "tuttofare". Traendo spunto dall'esperienza dei *pool* antiterrorismo e criminalità organizzata (v. *supra* par. 2.2.1), certi uffici cominciarono a organizzare l'attività ripartendola in dipartimenti specializzati,

con competenze limitate a uno o più settori criminosi; mentre altri preferirono adottare criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato rimaste in giacenza (247).

Non c'è dubbio che l'istituzione nelle procure circondariali di sezioni specializzate sia stata un'intuizione fondamentale per compiere il passaggio dai *pool* ai gruppi attualmente esistenti nelle procure.

Per quanto concerne, invece, la trattazione delle notizie di reato che non presentavano profili di specializzazione, si procedeva mediante assegnazione ai sostituti procuratori scandita da meccanismi di residualità, senza che i fatti oggetto di accertamento fossero distinti per modesta lesività o pronta definizione. Per ogni altra tipologia di reato che si presentava con una certa frequenza nella burocrazia degli uffici, la trattazione avveniva preferibilmente in strutture centralizzate per lo smaltimento degli affari, dove i magistrati potevano operare con processi di definizione di tipo seriale.

Nel complesso, l'attività delle procure circondariali poteva così risultare suddivisa tra sezioni specializzate in senso proprio, sezioni semi-specializzate e strutture centralizzate nello smaltimento di questioni semplici o di agevole accertamento. Per ciascuna sezione, il procuratore tracciava un preciso ambito di competenza, che veniva individuato tramite criteri di specialità in ordine a materie omogenee, oppure di residualità in relazione agli affari non specialistici, nonché, infine, di prontezza nella definizione delle fattispecie meno impegnative.

Ciò in quanto, a soli cinque anni dal nuovo codice di rito, persino gli uffici più all'avanguardia non potevano fare altro che constatare l'eccessiva difficoltà nello smaltimento dei carichi di lavoro.

Con un documento datato 24 novembre 1994 e intitolato "Proposte dei procuratori circondariali per il contenimento dell'attuale gravissima crisi del procedimento penale pretorile", i procuratori della Repubblica presso le Preture circondariali di Roma, Milano, Palermo, Venezia, Bologna e Napoli segnalavano al Ministro di grazia e giustizia e al C.S.M. lo stato di precarietà in cui versava la giustizia pretorile. Alcuni di loro premevano affinché si considerasse con maggiore serietà la specializzazione degli uffici del pubblico ministero, ipotizzando anche l'intervento del C.S.M: tramite apposite direttive o disposizioni tabellari. Nel documento si precisava che nessun ostacolo normativo impedisse, in quel particolare contesto, di organizzare le procure in sezioni specializzate per materia. Quindi, la ragione che è alla base dell'istituzione dei gruppi specializzati e del loro riconoscimento formale da parte dell'organo di autogoverno (circolare del 21 maggio 1997, n. 8873 cit., v. *supra* par. 2.2.2) può essere anche questa, che gli uffici requirenti correvano il rischio di una paralisi a causa dell'eccessivo carico di lavoro.

---

(<sup>247</sup>) La questione sarà approfondita nella seconda parte dell'elaborato (v. Cap. V, par. 5.1).

La magistratura lo ha chiesto e il C.S.M. non si è potuto tirare indietro.

Ancora adesso, lo schema organizzativo basato sul criterio di specializzazione viene adottato come misura di contenimento della moltitudine di affari da trattare. L'esperienza delle procure circondariali costituisce la più valida delle dimostrazioni dell'esistenza di una relazione positiva tra efficienza, organizzazione e specializzazione. Ragione per la quale, da più parti s'incoraggia tuttora l'istituzione dei gruppi specializzati.

### **2.3.5 Le scelte del procuratore capo che riguardano la tipologia dei gruppi di lavoro da istituire presso l'ufficio**

Quantità e tipologia dei gruppi di lavoro sono decise discrezionalmente dal procuratore capo, il quale ne regola anche il funzionamento, solitamente affidandone la direzione a un procuratore aggiunto. Non vi sono parametri che orientano in maniera univoca l'esercizio di tali poteri, ma del resto non potrebbe essere altrimenti; non è seriamente praticabile una definizione a livello normativo o paranormativo dei criteri di costituzione, perché il contesto in cui si muovono le procure sparse sul territorio nazionale mal si adatta a previsioni di carattere astratto, generale, e per ciascuna, anzi, vengono in rilievo specifiche esigenze di ordine pratico. Un discorso parzialmente diverso vale per le regole di funzionamento, di cui si si discuterà fra breve (v. *infra* par. 2.3.7).

La costituzione di gruppi specializzati esprime una scelta di politica criminale. Non si tratta, beninteso, di scelte di mera facciata o di *appeal* demagogico, ma di valutazioni di opportunità che rispecchiano la coscienza del magistrato a capo dell'ufficio. L'attribuzione di specifiche materie a gruppi di lavoro svela il maggior peso che il dirigente ritiene di accordare ad alcuni settori invece che ad altri, ad esempio a seconda della percezione dei fenomeni criminosi nel contesto locale di riferimento. In tal senso, scegliere quanti e quali dipartimenti specializzati istituire assume il valore di una strategia di priorità nella trattazione degli affari penali, giacché la costituzione di un gruppo investigativo sui reati societari piuttosto che su reati commessi a danno delle fasce deboli, in ipotesi, è sintomatica, di fatto, della preferenza accordata ai primi rispetto ai secondi (248).

Dunque, si prospetta la possibilità che l'operato del procuratore capo non venga condiviso e, in qualche modo, anche criticato dalla comunità, dai colleghi, da giudici e avvocati, o dagli esponenti

---

(248) Nel senso di specializzazione come maschera di priorità, si esprime V. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale*, in *Il pubblico ministero oggi*, Atti del Convegno (Saint Vincent, 3 giugno 1993) Milano, Giuffrè, 1994, secondo il quale sussiste un rapporto di causa-effetto fra la determinazione di ordini di precedenza nella trattazione dei procedimenti e la costituzione di gruppi di lavoro, che si giustifica nel bisogno di rendere tempestiva ed efficiente l'azione di tutta la procura.



delle istituzioni di governo locali. Questa eventuale mancanza di consensi scoraggia la costituzione delle specializzazioni nei settori che non sono percepiti come prioritari se non dal titolare dell'ufficio. In fatto di distribuzione delle risorse, la quantità e la tipologia dei gruppi corrispondono ad altrettante priorità di lavoro e la creazione di un gruppo specializzato che si occupi in via prioritaria di una certa categoria di reati rappresenta, per conseguenza, un limite rispetto alla possibilità di perseguire con altrettanta efficacia la generalità degli altri fenomeni criminosi.

Sebbene non si possa negare che l'individuazione di settori di affari da trattare in maniera specializzata esprima la preferenza e, quindi, la pregnanza riconosciuta ad alcune materie specifiche, d'altronde la necessità di convogliare le indagini presso unità operative di magistrati può anche non coincidere con la volontà di assicurare tempestività all'esercizio dell'azione penale. Potrebbero venire in rilievo motivi di altro tipo, come l'incidenza sul territorio di certi reati, le problematiche sociali o il grado di sicurezza dei cittadini, la tradizione organizzativa dell'ufficio, le attitudini dei magistrati e del personale di polizia giudiziaria, nonché la configurazione degli uffici giudicanti del circondario.

Questi fattori condizionano le scelte a monte delle valutazioni su quantità e tipologia dei gruppi effettuate dal dirigente, soprattutto se la disponibilità di risorse umane e le caratteristiche della criminalità locale impongono di agire in un certo modo (249). In molti casi si è innanzi soltanto a scelte di tipo obbligato (250).

È noto il caso della procura torinese, dove l'incidenza di reati espressivi di "microcriminalità" condusse il dirigente a creare un gruppo specializzato nelle indagini sulla sicurezza urbana (251).

### **2.3.6 Le tipologie di gruppi di lavoro maggiormente diffuse**

Alcune tipologie di gruppi specializzati sono state esemplificate dal Consiglio superiore e dai procuratori della Repubblica.

---

(<sup>249</sup>) Per quanto concerne il contesto criminoso, in effetti le caratteristiche della delinquenza locale incidono sulla qualifica specialistica da dare ai gruppi. La struttura organizzativa delle procure riflette in concreto le problematiche del territorio, perché i dirigenti tendono a definire le aree specializzate sulla base di un'attenta analisi dell'ambiente in cui sono destinati a operare.

(<sup>250</sup>) L'art. 4, co. 1, lett. a) della circolare C.S.M. del 16 novembre 2017 riconosce infatti che, dimensioni permettendo, il procuratore capo cura la costituzione di dipartimenti, sezioni o gruppi di lavoro, sulla base della realtà criminale di riferimento, delle regole di permanenza nell'incarico presso lo stesso ufficio secondo criteri che favoriscano omogeneità e specializzazione. I margini di scelta disponibili non sono poi così tanto ampi, se si riflette nell'ottica della circolare.

(<sup>251</sup>) Il riferimento è al *pool* costituito nel 1998 per far fronte alle manifestazioni criminose del quartiere di San Salvario. Per approfondire la storia della formazione del gruppo "Sicurezza Urbana", si veda G. TORRENTE, *Le storie organizzative di due Procure della Repubblica tra obbligatorietà dell'azione penale e selezione del crimine*, in C. SARZOTTI (a cura di), *Processi di selezione del crimine*, cit., 335-349.

Con la delibera sulle buone prassi del 9 maggio 2018, il Consiglio raccomanda l'istituzione di gruppi specializzati per la trattazione di procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica; con risoluzione del 21 luglio 2009 ne auspica la creazione in materia di diritto penale dell'economia, di reati commessi contro soggetti deboli, in materia ambientale e di tutela dei lavoratori; ancora, la circolare sulle tabelle degli uffici giudiziari per il biennio 2006 - 2007 fa riferimento a materie che necessitano di particolari tecniche di indagine, come il fenomeno terroristico; nella circolare sulle tabelle per il biennio 2004 – 2005, si prevede invece come criterio ordinatore la specificità del rito, come avviene per i procedimenti relativi a reati di competenza del giudice di pace; nella delibera del 12 aprile 1999, sul cd. giudice unico di primo grado, viene ammessa la facoltà di costituire gruppi di lavoro in settori specialistici quali ambiente, edilizia e urbanistica, salute e lavoro, societario e fallimentare, famiglia e reati sessuali.

D'altro canto, i progetti organizzativi degli uffici prevedono ulteriori tipologie, che possono variare – e solitamente variano – al momento del cambio della dirigenza oppure, meno spesso, già allo scadere del termine triennale di vigenza. Sul punto, la ricerca ha permesso di ricostruire quali sono i gruppi maggiormente diffusi. Alla luce di una ricognizione delle pratiche organizzative adottate dalle procure, è emerso che i gruppi specialistici costituiti con maggiore frequenza riguardano la materia economico-fiscale-societaria, i reati a danno della pubblica amministrazione, i reati commessi contro le fasce deboli, la cd. “ecocriminalità” e la tutela della salute nel rapporto di lavoro o in ipotesi di colpa professionale medico-sanitaria, in molte procure si sta anche sperimentando la creazione di gruppi specialistici per la trattazione dei procedimenti in materia di misure di prevenzione.

L'esperienza diretta di alcuni pubblici ministeri (252), altresì, conferma che la scelta sulla quantità e sulla tipologia dei gruppi di lavoro da istituire verte su fattispecie che si qualificano o per la frequenza delle manifestazioni o per la difficoltà di accertamento. Vengono segnalati i reati contro la pubblica amministrazione (concussione, corruzione, abuso di ufficio, ecc...), perché presuppongono conoscenze di diritto amministrativo (ad es. gli appalti pubblici), oppure perché beneficiano di particolarità a livello processuali (sono i casi della responsabilità amministrativa degli enti e della confisca anche per equivalente dei profitti acquisiti in maniera illecita), i reati in materia di edilizia e urbanistica, tutela del patrimonio artistico e paesaggistico, per la complessità della normativa di settore e per le cautele da adottare in fase di accertamento (es. sequestro dell'immobile

---

<sup>(252)</sup> Cfr. G. AMATO, *L'assetto ordinamentale del P.M. Il ruolo del Procuratore e i rapporti con i Sostituti*, in *GNOSIS Rivista italiana di intelligence*, presso <http://gnosis.aisi.gov.it/gnosis/rivista21.nsf/ServNavig/17>, n. 4 (2009): nota n.31 [febbraio 2020].

abusivamente costruito), i reati di omicidio e lesioni personali commessi con colpa, in violazione delle norme antinfortunistiche o conseguenti a malattie professionali, gli ecoreati, per la possibilità di infiltrazioni mafiose, i reati caratterizzati da violenza, minaccia o approfittamento delle condizioni soggettive delle persone offese, che per tale ragione sono definite “soggetti deboli” (reati in materia sessuale e fenomeni migratori), i reati societari, fallimentari, bancari e tributari, perché richiedono conoscenze specifiche, per esempio, nell’iniziativa in materia fallimentare o nelle questioni fiscali, i reati in materia di responsabilità professionale, a causa della difficoltà di accertamento dello stato soggettivo di “colpa”; e infine procedimenti che vedono imputati magistrati e personale appartenente alle forze dell’ordine.

Per ragioni intuitive, la probabilità che si giunga a una completa descrizione delle tipologie dei gruppi specializzati è davvero scarsa. Mettendo da parte le questioni di ordine pratico che rendono impossibile, allo stato, svolgere una simile operazione, bisogna considerare anche fattori meno evidenti. Al dato mutevole della realtà fattuale, si aggiunge l’indeterminatezza del concetto stesso di “materia” specialistica (v. Cap. III, par. 3.5), ancorché si faccia riferimento a una specializzazione da attuare per “materie omogenee” ...

### **2.3.7 Regole di funzionamento dei gruppi specializzati**

Quanto al funzionamento dei gruppi, una riforma ben fatta dell’ordinamento giudiziario avrebbe certamente potuto fornire qualche dettaglio in più, anziché limitarsi a raccomandarne la formazione. Dal punto di vista interpretativo, non v’è certezza sulle regole che presidiano il funzionamento, la modifica o anche lo scioglimento dei gruppi specializzati. Esiste un vuoto normativo.

Il funzionamento dei gruppi di lavoro, perciò, dev’essere ricostruito a partire dal dato paranormativo. In particolare, è la risoluzione del 21 luglio 2009 del C.S.M. ad averne tratteggiato essenzialmente i contorni d’insieme.

Il procuratore capo distribuisce i magistrati in gruppi di lavoro compatibilmente con le dimensioni e l’organico della procura, nonché in osservanza dei termini di permanenza nelle funzioni. Per ciascun gruppo nomina un coordinatore fra i procuratori aggiunti, oppure fra gli altri magistrati che possiedono adeguata esperienza nel coordinamento investigativo, al fine di rendere effettivo lo scambio delle conoscenze e agevolare l’elaborazione di tecniche e protocolli investigativi. Anche con l’aiuto del coordinatore, dispone lo svolgimento di riunioni periodiche tra i magistrati di un medesimo gruppo o di altri gruppi di lavoro. Con un provvedimento motivato, assegna i magistrati ai vari gruppi

garantendo trasparenza al procedimento di selezione (253). La selezione si svolge di norma previo interpello degli interessati e si basa su criteri attitudinali, sull'attività precedentemente svolta dai sostituti e in relazione a ogni altro elemento oggettivo e verificabile che appaia utile ai fini del collocamento, incluse la prossimità a scadenza del termine massimo di permanenza nelle funzioni, l'anzianità di servizio, l'anzianità nel ruolo, ma comunque nel rispetto della necessità di garantire una formazione completa e adeguata (254).

Può accadere che il procedimento di selezione si complichino a causa della necessità di rispettare il criterio temporale di rotazione periodica dei magistrati fra i vari gruppi (255). Si consideri, ad esempio, un magistrato specializzato in indagini sulla criminalità economica che sia prossimo alla scadenza del termine di permanenza massima nel gruppo di lavoro che si occupa di reati contro il patrimonio. In applicazione del meccanismo rotatorio, costui potrà essere selezionato come componente del gruppo specializzato in materia finanziaria, fiscale, societaria e fallimentare. Analogamente, un magistrato specializzato nei reati contro la famiglia e la libertà sessuale potrà essere ricollocato nel gruppo che si occupa di tutela della salute, del rapporto di lavoro e di colpa professionale. Un limite abbastanza evidente della disciplina sul funzionamento dei gruppi attiene, perciò, alla possibilità di ricollocare magistrati specializzati in una materia sensibilmente differente dal settore di affari di cui si occupa il gruppo di destinazione. Il che ben potrebbe verificarsi a causa dei tempi imposti dal meccanismo di rotazione. Si pensi, in ipotesi, a un magistrato specializzato nella trattazione di delitti a danno di soggetti deboli che debba essere ricollocato nel gruppo che si occupa di criminalità tributaria. Questa sfasatura, tutt'altro che insolita nella pratica, origina dalle necessità di coniugare le attitudini dei singoli magistrati con i termini di permanenza massima dei loro colleghi, e viceversa (256).

---

(253) La distribuzione dei magistrati nei gruppi di lavoro avviene, anzitutto, sulla base dei risultati statistici che si possono ottenere con la trattazione specializzata degli affari, nel senso che di fronte alla difficoltà di smaltimento di certe questioni, il procuratore assegna eventualmente al gruppo che se ne occupa un numero maggiore di sostituti, oppure magistrati con più esperienza. Si può favorire la circolazione delle conoscenze affiancando ai più esperti i magistrati più giovani, nell'ottica di mantenere equilibrio fra il livello di specializzazione professionale e il tasso di ricambio.

(254) L'art. 4 co. 1, lett. f) della circolare del novembre 2017 stabilisce che il procuratore «procede all'assegnazione dei magistrati ai gruppi di lavoro, di regola previo interpello o, comunque, secondo quanto previsto nel progetto organizzativo, adottando criteri diretti alla valorizzazione delle specifiche attitudini dei sostituti, alla loro completa formazione professionale».

(255) Nel momento in cui si dovesse attuare il meccanismo di rotazione per sforamento dei limiti di permanenza, l'organizzazione approssimativa dei criteri di collocamento nei gruppi determinerebbe un calo di efficacia dell'azione investigativa in quei particolari settori, siccome l'esperienza specialistica non è stata trasmessa per tempo a chi doveva poi succedere.

(256) Il "buon dirigente" è colui che sa coniugare infatti tutti questi fattori. Si propone l'obiettivo di valorizzare le capacità di coloro che si occupano, già da tempo e in maniera specializzata, di particolari settori, per esempio attribuendogli il ruolo di coordinatore del gruppo, e di sviluppare le potenzialità di coloro i quali, invece, subentrino nell'assegnazione degli affari, gestendo la ripartizione delle questioni con equità e funzionalità.

Sono queste le regole di funzionamento dei gruppi di lavoro descritte nella risoluzione del 2009. Sono regole che si ripetono in maniera pressoché identica sin dalla pionieristica delibera sulle tabelle per il biennio 2000-2001 (delibera n. P-99-24076 del 24 dicembre 1999) e che non subiscono rivisitazioni alla luce della circolare unica del 16 novembre 2017. Quest'ultima, però, specifica il procedimento da seguire in caso di modifiche inerenti alla composizione dei gruppi di lavoro (art. 8, co. 2 e co. 8), anche per mettere al riparo i sostituti da esercizi arbitrari dei poteri direttivi. *A fortiori*, si ritiene che la stessa procedura debba essere seguita anche nel caso di scioglimento del gruppo da parte del dirigente, benché di questa evenienza non venga fatta menzione.

Le citate direttive, insieme con il regolamento in materia di permanenza nello stesso incarico, esauriscono, dunque, la disciplina sul funzionamento dei gruppi di lavoro, e, per ulteriori approfondimenti, occorre rinviare all'indagine empirica condotta sui progetti organizzativi degli uffici considerati nelle more della ricerca (v. Parte III, Cap. VIII).

## **2.4 Distribuzione *ratione materiae***

Resta ancora qualche aspetto da chiarire. Nelle considerazioni che precedono sono state spiegate le ragioni della costituzione dei gruppi specializzati, sono stati descritti i fattori che condizionano le scelte inerenti alle tipologie e alle quantità di gruppi da istituire e, infine, sono state esaminate le regole che ne disciplinano il funzionamento. Tutto ciò premesso, la ricerca ha inoltre interessato i criteri distributivi delle materie e dei procedimenti specializzati ai gruppi e ai magistrati di uno stesso gruppo, al fine di ricavare le basi della distribuzione *ratione materiae*.

### **2.4.1 Criteri di distribuzione delle competenze specialistiche tra i gruppi**

Le notizie di reato vengono distribuite ai vari gruppi principalmente attraverso il criterio dell'interesse o del bene tutelato, e, in alcune procure, anche in virtù del tipo processuale cui corrisponde la vicenda oggetto di trattazione (fase esecutiva, reati a citazione diretta, *etc.*).

Per quanto concerne, in particolare, la scelta della materia specialistica da assegnare (auspicabilmente in via esclusiva) al gruppo, il contrassegno distintivo delle "aree omogenee di materia" è il bene giuridico considerato dalla fattispecie. Di quale fattispecie si tratti, tuttavia, non lo si apprende con immediatezza. Nel senso che a venire in rilievo è una nozione di bene giuridico potenzialmente disgiunta dal corrispondente significato penale-sostanziale, perché, in sede di organizzazione dell'attività requirente, la stessa concezione di bene subisce un processo di

materializzazione che termina nella combinazione di interessi affini e ulteriori rispetto a quelli tutelati dalle norme penali.

Certamente è possibile fare riferimento ai principi di rango costituzionale o alle elaborazioni di teoria generale del reato per comprenderne il reale significato, ma nella pratica degli uffici le classificazioni vengono piuttosto basate su ragioni di politica criminale, di continuità investigativa (cd. reati spia) (257), o, non di rado, di vera opportunità investigativa, a prescindere dal *nomen iuris* dato alle fattispecie. Ad esempio, hanno un certo peso le proposte di carattere operativo formulate dalla polizia giudiziaria: se sia valida, oppure no, la scelta di mettere insieme le indagini sulla criminalità economica con i reati dei “colletti bianchi”. L’obiettivo in questi casi sarebbe di evitare sovrapposizioni con altri servizi di polizia, agevolando il coordinamento delle indagini con gli altri gruppi del medesimo ufficio o con i gruppi delle altre procure del distretto che si occupano della stessa materia.

Per addivenire a un’elaborazione omogenea delle categorie di reati e dei procedimenti ascrivibili al di sotto dei settori specializzati, bisogna resistere alla tentazione di suddividere in maniera eccessiva l’attività dell’ufficio, poiché si finirebbe per comprometterne l’uniformità. Infatti, già con la tabellarizzazione delle procure, il C.S.M. aveva fornito ai dirigenti uno strumento che collezionasse le materie suscettibili di essere organizzate “per settori omogenei”, esonerandoli dal compito di selezionare in prima persona gli interessi che scaturiscono dal complesso della legislazione penale. Considerato che quest’ultima opzione avrebbe condotto, in ipotesi, a tante selezioni quanti erano i selezionatori, fu istituito un gruppo di lavoro, in collaborazione con ISTAT e Ministero della giustizia,

---

(257) Anche il Consiglio superiore ratifica il criterio della continuità investigativa. Pur non trovando una compiuta definizione, questo criterio può essere desunto tramite un metodo casistico basato sulla prassi applicativa. Per tutte le ipotesi che si prospettano, valga il caso dei reati commessi contro soggetti deboli. «Con riguardo alle tipologie di reato di competenza dei “gruppi specializzati”, [...], appare tuttavia opportuno includere nella materia specializzata, oltre ai delitti contro la libertà sessuale e la famiglia (compresi i reati di cui all’art. 570 e 570 bis , 388 II c.p.x ), anche quelli di prostituzione minorile, pedopornografia, i reati di cui agli artt. 583 bis c.p. (pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili), 591 c.p. (abbandono di persone minori o incapaci), 593 bis c.p. (interruzione colposa di gravidanza), 593 ter c.p. (interruzione di gravidanza non consensuale), 574 e 574 bis c.p. (sottrazione di minori, anche internazionale), 609 undecies c.p. (adescamento di minori), 414 bis c.p. (istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia), i reati di femminicidio (omicidio in danno di una donna motivato da ragioni di genere), anche nella forma tentata. Potrà, inoltre, essere valutata l’opportunità di attribuire al medesimo gruppo la competenza in ordine ai delitti, comunemente ritenuti reati spia di condotte maltrattanti più gravi, di lesioni dolose (quando di competenza del Tribunale), in particolare nelle ipotesi aggravate ai sensi degli artt. 576, co. I n. 2, 5, 5.1, 577, co. I e II c.p. e di minacce gravi (art. 612 cpv. c.p.). Nelle Procure distrettuali, sarebbe opportuna la costituzione, nell’ambito dello stesso gruppo specializzato, di un sottogruppo, composto da un numero più ristretto di magistrati dotati di particolari competenze informatiche, cui assegnare, in via esclusiva, le indagini relative ai delitti di pedopornografia (artt. 600 ter/600 quinquies c.p.), nonché ai delitti di cui agli artt. 609 undecies (adescamento di minorenni) e 414 bis c.p. (istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia), tutti di competenza distrettuale, commessi con strumenti informatici e telematici [...]. L’esigenza di specializzazione ricorre, infine, anche in relazione a reati di competenza della DDA, quali quelli di cui all’art. 600 c.p. (riduzione o mantenimento in schiavitù o serviti), art. 601 c.p. (tratta di persone), art. 601 bis c.p. (traffico di organi prelevati da persona vivente), 602 c.p. (acquisito e alienazione di schiavi) qualora le vittime siano minorenni o donne», CSM, *Risoluzione del 9 maggio 2018*, cit.

per elaborare uno schema di “Tabella delle categorie di reati” (258). Il gruppo si proponeva di raggiungere l’obiettivo di individuare le fattispecie di reato più significative e le loro possibili «aggregazioni», in modo da precisare «le materie specifiche, e quindi il relativo carico, dei gruppi di lavoro delle Procure (specificamente previsti in materia tabellare) delle D.D.A. e delle singole sezioni».

Orbene, in relazione al criterio distributivo appena esaminato, si prospetta un quesito di ordine pratico che esige maggiore attenzione rispetto al passato. Anzitutto, la quantità di fattispecie penali è in continua crescita, nonostante alcuni saltuari interventi di abrogazione e di depenalizzazione (259); in secondo luogo, superato il criterio tabellare, spetta ai dirigenti il compito di ripartire carichi e competenze dei gruppi di magistrati. Poiché neanche al legislatore, di recente, è sfuggita la necessità di concentrare in uno spazio organico e ben definito il panorama penale, in ossequio al principio della “riserva di codice” (260), resta aperta l’opportunità di individuare per il futuro delle alternative meno vaghe e indeterminate rispetto al parametro del bene giuridico tutelato.

#### **2.4.2 Assegnazione interna degli affari**

La designazione del magistrato titolare del procedimento, all’interno di uno stesso gruppo, può avvenire con criteri automatici o nominativi, fermo restando la facoltà del dirigente di stabilire deroghe ed eccezioni. Mentre negli uffici di piccole dimensioni è abitualmente il procuratore capo a curare la distribuzione della “posta”, nelle procure di maggiori dimensioni questo stesso compito viene svolto dal coordinatore dei gruppi, con il supporto del personale amministrativo di segreteria.

Il primo modello di distribuzione non appare particolarmente complesso, ma è evidente la sua impronta gerarchica, perché dal vertice della struttura organizzativa il procuratore assegna alla base, senza deviazioni, gli affari da trattare. I vantaggi di questo modello consistono nella garanzia di trasparenza dell’assegnazione e nella possibilità di confronti diretti fra l’assegnatario del procedimento e il titolare della procura. Fra le condizioni sfavorevoli, invece, si segnala la difficoltà di operare una seria distribuzione per tipologie di affari, poiché il procuratore riceve presso di sé

---

(258) CSM, *Statistiche giudiziarie. Tabella delle categorie di reati*, Risoluzione del 4 luglio 2001, presso <https://www.csm.it/documents/21768/87316/Risoluzione+del+4+luglio+2001/714f85bc-8c72-49ae-968a-f643c5aab286> [febbraio 2020].

(259) Tra i più recenti, si vedano i decreti legislativi 15 gennaio 2016, n 7 e n. 8. I decreti hanno attuato una riforma che è stata definita «storica», cfr. G. L. GATTA, *Depenalizzazione e nuovi illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie civili: una riforma storica*, in *Dir. pen. cont.*, 26 gennaio 2016, presso <https://www.penalecontemporaneo.it/d/4427-depenalizzazione-e-nuovi-illeciti-sottoposti-a-sanzioni-pecuniarie-civili-una-riforma-storica> [febbraio 2020].

(260) Si veda, al riguardo, C. LONGARI, *Il "nuovo" principio di riserva di codice tra vecchie problematiche e prospettive future*, in *Proc. pen. e giust.*, 2018, n. 6, 7.

l'intero blocco delle questioni in entrata. In effetti si favorisce di più una distribuzione per quantità di fascicoli, anziché per classi di reato.

Il secondo modello di assegnazione dei procedimenti comporta uno smistamento tra i gruppi di lavoro in base al genere e al grado di difficoltà degli affari, che vengono filtrati da strutture centrali o periferiche di distribuzione distinguendo le notizie specializzate e ordinarie. Gli affari del primo tipo confluiscono nel bacino del gruppo specialistico di riferimento, dove il coordinatore titolare della materia cura la distribuzione ai sostituti mediante l'utilizzo dei criteri stabiliti nel progetto organizzativo o elaborati a propria discrezione in conformità ai parametri generali fissati dal dirigente. Le notizie ordinarie, invece, vengono assegnate in via residuale "a pioggia" (o "a cascata") ai magistrati di turno. Il filtro delle questioni in entrata può essere realizzato, a livello centrale, da una struttura amministrativa incaricata della loro ricezione, oppure, a livello periferico, dal magistrato di "turno posta" al quale il procuratore affida la selezione delle notizie. Spesso la struttura amministrativa viene assistita da uno o più magistrati, o viceversa. Il vantaggio più evidente del modello consiste nella ripartizione effettiva delle questioni specializzate, di talché il magistrato all'interno del gruppo di appartenenza abbia la possibilità di confrontarsi con la materia che conosce meglio. Un altro aspetto positivo consiste nel realizzare una gestione dei flussi dei procedimenti calibrata per ciascun gruppo, invece che per singolo magistrato. Per contro, l'assegnazione risulta meno trasparente, e individuare il magistrato titolare del procedimento può non essere un'operazione immediata, con la conseguenza che aumentano le probabilità di sovrapposizioni se poi dovessero emergere collegamenti con altre indagini in corso nello stesso ufficio.

Il criterio di specializzazione funge in buona sostanza da filtro per attuare una distribuzione dei fascicoli più celere, equa e trasparente, scandita in base al carattere specialistico o generico del fatto di reato. Il criterio funziona diversamente negli uffici di dimensioni ridotte o più grandi. Mentre nel primo caso l'assegnazione avviene in prevalenza secondo meccanismi diretti governati dal vertice della procura o dal magistrato di turno per il compimento degli atti urgenti, negli uffici di maggiori dimensioni l'assegnazione può essere del tutto automatizzata.

Le modalità di assegnazione, in ultima analisi, identificano il tragitto percorribile dalla notizia di reato, dal momento della sua ricezione a quello della designazione del magistrato specializzato che si occupa di accertarne la fondatezza. Giova ripetere che la registrazione delle notizie di reato può intervenire in una fase che precede o succede il momento dell'assegnazione (261) (v. Cap. I, par.

---

(261) Quando la precede, la struttura centrale di ricezione degli atti (solitamente è l' "ufficio notizie di reato") che ha il compito di smistare la "posta" procede alla qualificazione sommaria del fatto e alla relativa iscrizione (che prende il nome di "prima iscrizione"), assegnando il fascicolo al magistrato titolare del procedimento. Nel caso opposto, invece, è



1.5.2 e par. 1.5.4). Entrambi i modelli di distribuzione degli affari possono, infine, prevedere delle deroghe (262), fra cui si segnala l'applicazione della cd. regola del "precedente" (263) e del cd. "assorbimento" (264). Vengono in rilievo un paio di ultime riflessioni.

Sussiste la concreta possibilità che la *notitia criminis* riporti un fatto complesso, vale a dire un fatto che contiene episodi ascrivibili alla materia specialistica di un certo gruppo e altri che invece non sono riconducibili ad alcuna area di specializzazione. La soluzione in tal caso va rinvenuta nella forza attrahente che l'ipotesi di reato specialistica esercita su quella generica, con la conseguente concentrazione in capo al solo p.m. specializzato. Può anche accadere che, svolgendo le indagini, il titolare del procedimento ravvisi la necessità di iscrivere un nuovo reato che rientra nella competenza di altro gruppo specializzato. A fronte di tale evenienza, spetta comunque al dirigente l'ultima parola: il procuratore della Repubblica viene avvertito dal sostituto assegnatario della possibilità di procedere a nuove iscrizioni e, confrontandosi con il coordinatore del gruppo di nuova destinazione, assume la decisione più adeguata al caso concreto fra coassegnazione, separazione dei fascicoli oppure procedere allo "stralcio" del reato da iscrivere, nonché persino derogare alla specializzazione facendo proseguire le indagini all'originario titolare del procedimento. Nel caso in cui la richiesta di nuova iscrizione provenisse dal p.m. d'udienza o dal titolare del "precedente", allora il procuratore capo valuta caso per caso la soluzione (265).

---

l'assegnazione a precedere la registrazione, in virtù del modello organizzativo di suddivisione per gruppi specializzati. In questo modo, la registrazione non avverrà prima che il coordinatore o il magistrato titolare avranno definito i contorni minimi di iscrizione della notizia. Se si verte nella prima ipotesi, tuttavia, la posta viene soltanto filtrata dal coordinatore, il quale assegna i procedimenti ai sostituti del gruppo secondo turni cronologici per l'effettiva trattazione.

(<sup>262</sup>) Alcune, ad esempio, concernono ipotesi in cui è opportuno procedere a una trattazione sistematica e spedita degli affari con attività d'indagine prestabilite. È il caso di procedimenti che esibiscono spiccata somiglianza con altri già trattati dal medesimo sostituto, anche se definiti, connessi o collegati rispetto alla vicenda ancora pendente. Vi rientrano anche i casi di connessione ex art. 12 c.p.p. e di collegamento ex art. 371 c.p.p., per i quali la trattazione in capo a un unico pubblico ministero si giustifica già sul piano probatorio.

(<sup>263</sup>) Non tutti le procure ne fanno una vera e propria regola, ma si tratta di opportunità volte ad agevolare la trattazione di questioni che sono state già definite con archiviazione, e che quindi possono giustificare la riapertura delle indagini, oppure che sono sfociate in un rinvio a giudizio anche per fatti analoghi emersi nel dibattimento, quando il magistrato sia collocato nel medesimo gruppo o sezione. La regola del "precedente" non può essere applicata in ragione della mera identità soggettiva del denunciante e/o denunciato, della parte offesa e/o della persona sottoposta alle indagini preliminari, ma si richiede un'analogia di tipo oggettivo-fattuale.

(<sup>264</sup>) Il procedimento principale assorbe altri fatti che da questo traggono la loro origine. Sono i casi di calunnia e diffamazione reciproche o ipotesi di procedimenti, anche già definiti, che concernono la stessa vicenda principale. Per fatto o vicenda principale devono intendersi i procedimenti che presentano maggiori profili di offensività o di interesse pubblico. Ragioni di continuità inducono a ritenere, inoltre, che la deroga in questione valga anche nel caso in cui il sostituto che tratta o che ha trattato il procedimento principale sia passato ad altro gruppo di lavoro.

(<sup>265</sup>) Se insorgono contrasti sulle iscrizioni, si guarda al gruppo di appartenenza, vale a dire che se i magistrati appartengono allo stesso gruppo di lavoro, oppure a gruppi differenti ma coordinati dal medesimo p.m., sarà costui, in qualità di coordinatore, ad assumere le dovute decisioni; se i magistrati appartengono a gruppi diversi che sono anche coordinati da procuratori diversi, allora è necessario l'intervento del procuratore capo.

## 2.5 Il coordinamento dei gruppi di lavoro

Per evitare una frammentazione delle attività, il procuratore della Repubblica può accompagnare alla suddivisione per gruppi di lavoro anche momenti di confronto e di riunione, monitorando la resa complessiva del servizio tramite un'elaborazione dei risultati ottenuti dai magistrati specializzati. In questa maniera, il procuratore assicura un coordinamento effettivo dei gruppi di lavoro che ha scelto di istituire.

Nelle procure di ridotte dimensioni, il coordinamento si realizza per lo più in maniera verticale, tramite direttive dello stesso procuratore capo, mentre negli uffici più grandi esiste anche un coordinamento di tipo orizzontale, che viene assicurato dai responsabili dei singoli dipartimenti. Se fossero intesi come entità indipendenti non comunicanti, i gruppi sarebbero meri centri di raccolta per fascicoli catalogati *ratione materiae*.

### 2.5.1 Il ruolo del coordinatore

Per gestire in maniera efficace i flussi di lavoro della procura, occorre la guida di un coordinatore, il quale, in base ai criteri contenuti nel progetto organizzativo, agisca per ottimizzare la resa del gruppo replicando a livello particolare gli obiettivi strategici della procura. Il coordinatore opera come “capogruppo”.

Solitamente il ruolo di capogruppo è ricoperto dal procuratore aggiunto, per lo meno in quegli uffici che ne sono muniti (266). Il procuratore aggiunto collabora a stretto contatto col dirigente, lo assiste nella gestione dell'ufficio, adempie i compiti di vicario ed esercita le mansioni di semi-direttivo.

Lo statuto delle attribuzioni del procuratore aggiunto è stato precisato dal C.S.M. al più tardi nel novembre 2017, con la circolare unica sulle procure (art. 5). Lo statuto mette insieme competenze giudiziarie e manageriali, giacché prevede l'onere di esercitare sia le funzioni tipicamente accusatorie che i poteri di indirizzo investigativo nei confronti dei sostituti (267). La circolare colma in tal modo il vuoto normativo che si era prodotto nel 2006 con la riforma dello statuto generale del pubblico

---

<sup>(266)</sup> L'art. 70 co. 1 ord. giud. stabilisce che il posto di procuratore aggiunto possa essere istituito nelle procure che abbiano almeno dieci sostituti (un aggiunto ogni dieci sostituti), e comunque che ve ne sia almeno uno nelle procure in cui è costituita la direzione distrettuale antimafia.

<sup>(267)</sup> Vengono in rilievo a fini di ricerca, per esempio, il potere di vigilare, nell'ambito della sezione o del gruppo di lavoro che coordina, sul rispetto dei criteri di assegnazione degli affari e sulla concreta equità della distribuzione, per garantire funzionalità anche tramite momenti di confronto e omogeneità delle soluzioni investigative ed interpretative (art. 5, co. 2).

ministero. Non era stato affatto stabilito in che cosa consistessero gli incarichi di coordinamento che, nonostante ciò, il decreto di riforma riconosceva alla figura dell'aggiunto. Il Consiglio, fornendo un elenco delle mansioni di coordinamento, ha allora rimosso l'incertezza della relativa nozione (268).

D'altronde, il coordinatore attenua il clima gerarchico all'interno della procura, agendo da anello di congiunzione tra il vertice e la base (269). La relazione che si instaura tra il coordinatore e il gruppo da lui coordinato consente infatti di evitare abusi di potere nei confronti delle strutture specializzate, ed eventualmente la prevaricazione di queste sul procuratore capo.

A tal proposito, la costituzione di gruppi di lavoro, specie se attuata nelle procure di grandi dimensioni, può comportare nei fatti la "deresponsabilizzazione" dello stesso dirigente, che, tramite un utilizzo generoso del potere di delega a vantaggio dei coordinatori, mette a repentaglio l'unità dell'ufficio (270). Così operando, l'attività investigativa sarebbe gestita in maniera del tutto autosufficiente dai vari dipartimenti. Per evitare che ciò accada, il procuratore deve mantenere contatti costanti e puntuali con i coordinatori dei gruppi, oppure direttamente con i sostituti, e, se possibile, partecipa alle riunioni dei gruppi specializzati.

Specializzazione infatti non vuol dire anche autogestione. La necessità di coordinare l'azione specializzata s'impone affinché questa non si tramuti in azione indipendente, che, anzi, rispetto alla prima si pone in posizione antitetica. Se i magistrati partecipano al coordinamento, si possono prevenire situazioni di contrasto e di dissenso nella gestione del potere investigativo, delle forze di polizia e nella scelta delle strategie processuali.

### **2.5.2 Rilevanza esterna del coordinamento dei gruppi**

Il coordinamento produce effetti che si manifestano anche all'esterno della procura. Nell'ambito dei rapporti con i propri interlocutori, la procura può trarre beneficio dalla collaborazione

---

(<sup>268</sup>) La vaghezza dell'espressione è confermata anzitutto alla luce della circostanza che al coordinamento dei gruppi specializzati possano essere preposti, in alternativa, anche magistrati privi di funzioni semidirettive. In secondo luogo, a proposito del potere di indirizzo delle aree specializzate, il termine «cura» contenuto nel comma 4 dell'art. 1 d. lgs. n. 106 del 2006 non è riferito meccanicamente alla ripartizione interna degli affari, bensì, come suggerisce la lettera b) del successivo comma 6, rientra nel concetto di «coordinamento» in quanto pianificazione delle attività del gruppo. Anche per questa ragione, in sede di scelta dei coordinatori è fondamentale avere riguardo alle attitudini personali, che possono essere desunte da elementi oggettivi, come i risultati di gestione e programmazione che sono stati ottenuti con il lavoro svolto all'interno dell'ufficio, o soggettivi, per esempio l'esperienza.

(<sup>269</sup>) A tal fine, promuove lo svolgimento di riunioni periodiche, a cadenza mensile o settimanale, a cui possono partecipare anche i magistrati specializzati degli altri gruppi di lavoro, e convoca riunioni straordinarie ad esempio con esponenti della polizia giudiziaria oppure i magistrati dell'ufficio G.I.P.

(<sup>270</sup>) Cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Amministrazione della giustizia e ruoli dei magistrati dirigenti degli uffici*, in *Questione Giustizia*, 2003, n. 2-3, 198, per il quale le assemblee generali dell'ufficio sono realmente efficaci se il procuratore mantiene contatti costanti con i gruppi specializzati. L'effetto è di responsabilizzare il procuratore capo.

con le camere penali e l'amministrazione urbana, ad esempio tramite l'elaborazione di protocolli contenenti procedure semplificate di scambio delle informazioni o di pratiche condivise per l'esecuzione degli accertamenti investigativi. Gli obiettivi di correttezza, uniformità e puntualità dell'azione penale riguardano infatti anche le modalità di indirizzo dei comportamenti investigativi. L'ufficio requirente, al pari di ogni altro ufficio con poteri di investigazione, deve assumere una posizione univoca nei confronti dei fenomeni criminosi, specialmente nelle materie che coinvolgono più nel profondo il contesto sociale, come avviene nei casi dello spaccio di stupefacenti (droga su strada), delle violenze domestiche e degli abusi sessuali.

## **2.6 Cenno alla costituzione dei dipartimenti specializzati nel sistema tedesco delle *Staatsanwaltschaften*. Profili comparatistici**

La costituzione di gruppi specializzati non è una prassi che viene adottata soltanto dalle procure della Repubblica. Nelle pagine seguenti si discuteranno alcuni esiti di due periodi trimestrali di ricerca dottorale condotti in Germania tra il 2017 e il 2019, presso il *Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht*, con sede a *Freiburg im Breisgau*, nel *Land Baden-Württemberg*. I risultati ottenuti dalla ricerca sono stati decisivi, perché hanno consentito di arricchire il presente lavoro di molteplici spunti critici.

Non si vedrà soltanto che il criterio di specializzazione viene regolarmente adottato dalle *Staatsanwaltschaften* (gli uffici del pubblico ministero tedesco), ma anche che esso è una diretta conseguenza del modello ordinamentale di pubblica accusa prescelto dallo Stato alemanno. Si tratta di un'analisi interessante per coloro che intendano approfondire lo studio del pubblico ministero in ottica comparata, nonché in vista della "comunitarizzazione" (*recte*, armonizzazione europea) del sistema penale, sia sostanziale sia processuale. In particolare, interesserà lo studioso del processo penale italiano, il quale potrà ricavare strumenti utili per approfondire dalla prospettiva pratica dell'organizzazione requirente il piano dell'attrito tra il principio e la realtà dell'azione penale.

### **2.6.1 Lo "stato di salute" della pubblica accusa in Italia e in Germania**

L'edizione più recente, aggiornata al 2018 (dati 2016), dell' "*European judicial systems - Efficiency and quality of justice. Cepej studies no. 26*" (271), dice che, in Italia, più dell'84 % dei

---

(<sup>271</sup>) Gli studi Cepej sono realizzati nell'ambito del Consiglio d'Europa e sono disponibili, per ciascuna annualità, presso <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies> [febbraio 2020].

casi pendenti presso i Tribunali ordinari hanno riguardato “*severe cases*” (16% di “*misdemeanour crimes*”), a fronte del 67% (e del 33%) in Germania (Tabella 5.39 Cepej). Questo fatto influisce sull’efficienza complessiva della giustizia penale: è chiaro che i procedimenti più gravi richiedano tempi di risoluzione più lunghi rispetto alle offese minori. Basti considerare che in Italia il numero di casi sopravvenuti concernenti reati gravi è stato pari a più di un milione (1.217.842) sul totale. A proposito del “*pre-trial stage*”, in effetti, per ogni 100 abitanti le procure della Repubblica hanno ricevuto 5,17 casi, e di questi l’88% è stato risolto, con un incremento delle pendenze finali dell’ufficio pari, di conseguenza, al 12% (Tabella 5.40 Cepej) (272). D’altronde, nell’ordinamento italiano si contano 3,5 magistrati requirement ogni 100.000 abitanti, rispetto ai 6,7 della Germania (Tabelle 3.24 e 3.29 Cepej).

Lo studio Cepej, tuttavia, non riporta dati che si riferiscano al pubblico ministero quanto alle definizioni, alle pendenze finali, all’indice di smaltimento dei procedimenti e alla giacenza media. Alcuni dati sono stati, dunque, ricavati dalle statistiche giudiziarie che sono rese disponibili dalle autorità ministeriali nazionali (273). Per avere un’idea dello “stato di salute” del pubblico ministero in Italia e in Germania, si considerino i grafici seguenti

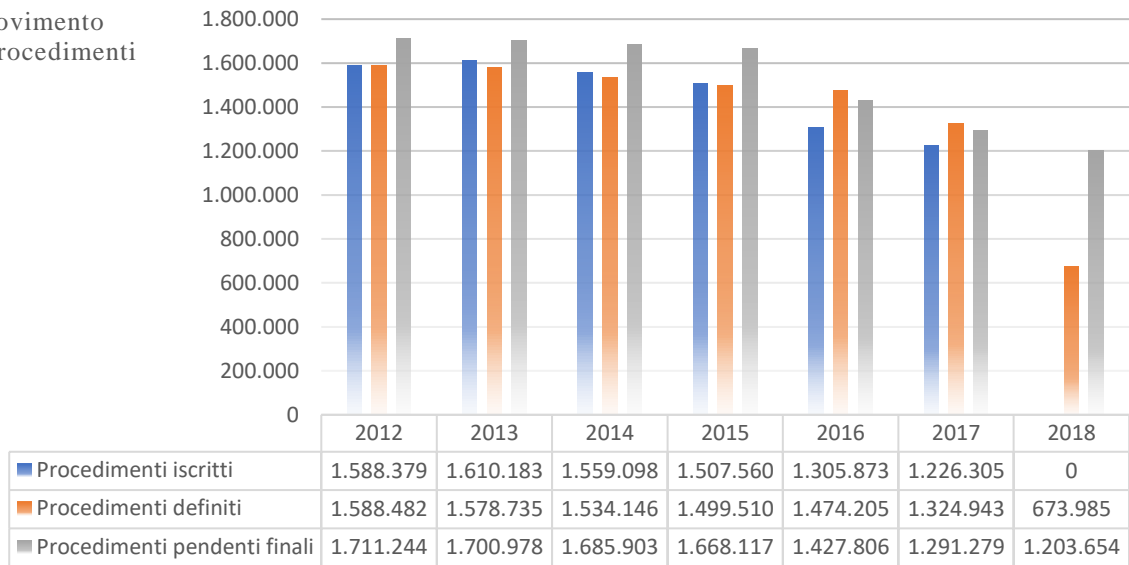
---

(272) Per quanto concerne la Germania, per ogni 100 abitanti le procure hanno ricevuto 6,34 casi, e di questi l’82% è stato risolto, ma, come spiegato nello stesso rapporto, l’aumento tra il 2014 e il 2016 è dovuto principalmente al metodo di calcolo del numero di casi in questo Paese.

(273) Per l’Italia si veda Dg-Stat, in <https://webstat.giustizia.it> [febbraio 2020] e per la Germania si veda Statistisches Bundesamt, in <https://www.destatis.de> [febbraio 2020].

Grafico n. 1: Procedimenti iscritti, definiti e pendenti (Italia)

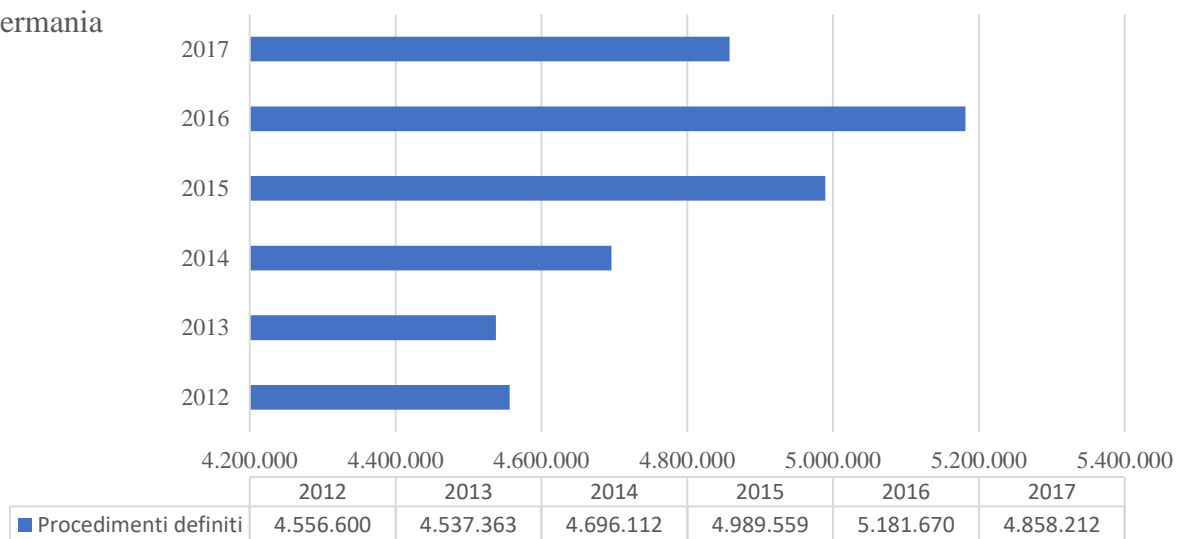
Movimento  
dei procedimenti



\* **Fonte: Dg-Stat.** I dati si riferiscono ai procedimenti a Mod. 21, per reati ordinari, GdP, DDA. N.d. dati relativi ai procedimenti iscritti definiti per l'anno 2018; i dati dei procedimenti definiti si riferiscono al primo semestre dello stesso anno, in quanto ult. agg. disponibile.

Grafico n. 2: Procedimenti definiti (Germania)

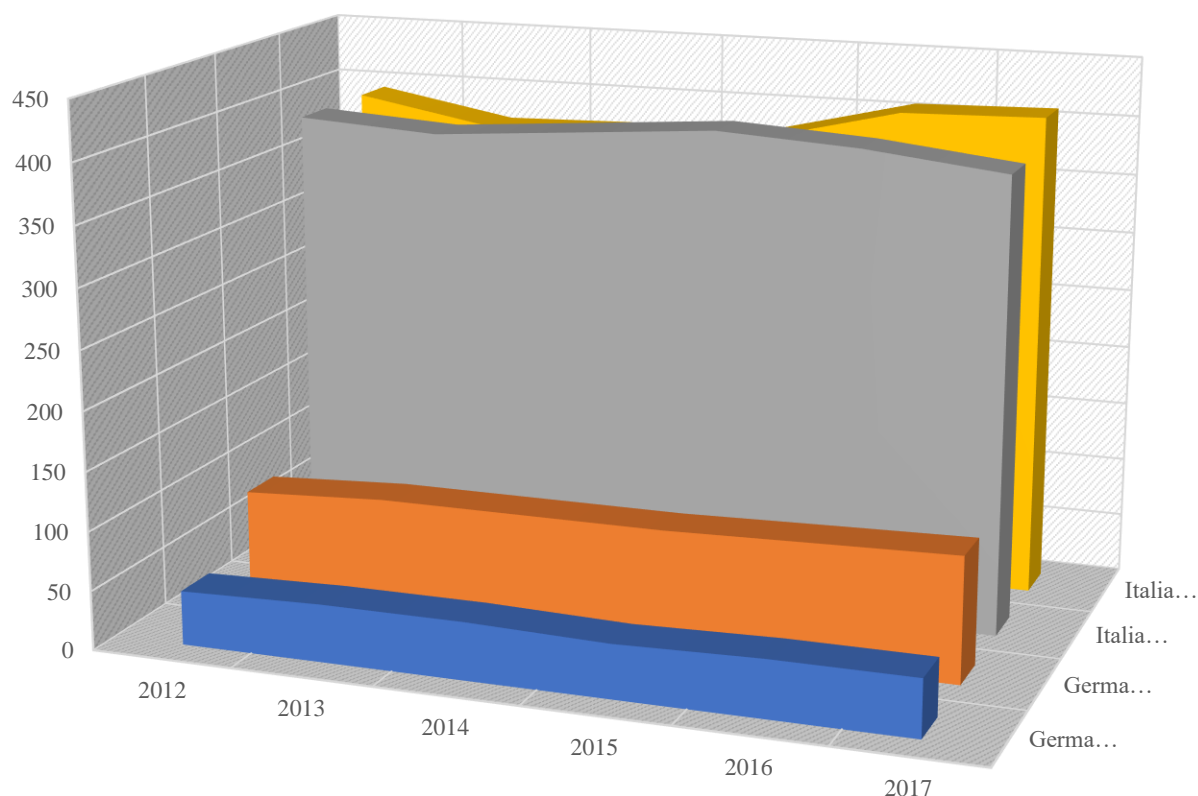
Germania



\* **Fonte: Destatis - Statistisches Bundesamt.** Staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren abgeschlossen. Procedimenti contro noti (Registro iscrizioni JS). N.d. i dati relativi alle pendenze finali.

Grafico n. 3: Durata e giacenza media dei procedimenti (Italia e Germania)

Durata e giacenza media in giorni - procedimenti penali con autore noto

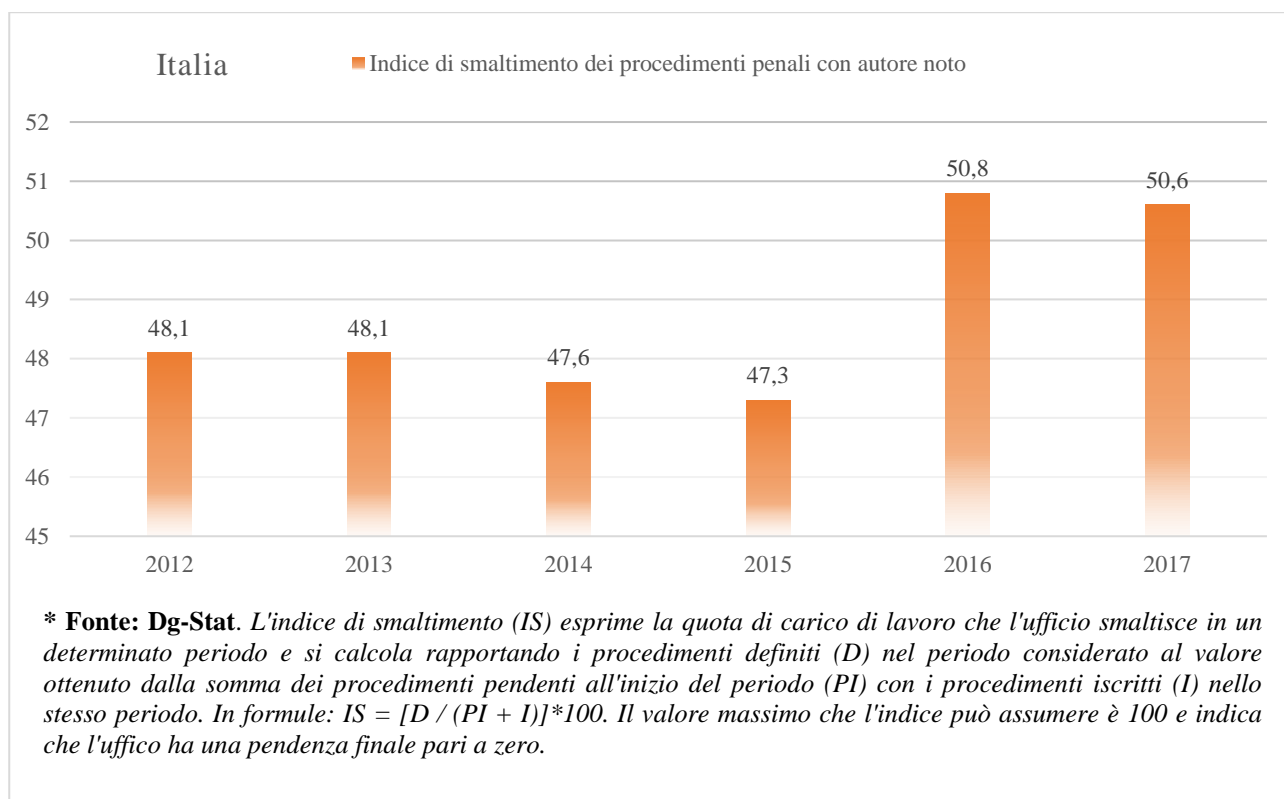


	2012	2013	2014	2015	2016	2017
■ Germania (vom Tag des Eingangs)	45,6	48,7	48,7	45,6	48,7	48,7
■ Germania (vom Tag der Einleitung)	94,4	100,4	100,4	100,4	103,5	106,5
■ Italia (giacenza media)	393	386	395	404	397	384
■ Italia (durata effettiva)	393	372	375	377	406	409

\* **Fonte: Dg-Stat (Italia)** La giacenza media indica il periodo medio di permanenza di un procedimento sopravvenuto presso un Ufficio giudiziario ed è calcolata come rapporto tra il valore che si ottiene sommando i pendenti iniziali (PI) con i pendenti finali (PF) e il valore della somma degli iscritti (I) con i definiti (D). Si tratta di un indicatore già utilizzato dall'ISTAT per calcolare la durata media dei procedimenti. In formule:  $Giacenza\ media\ in\ giorni = [(PI + PF)/(I+D)] * 365$

\* **Fonte: Destatis - Statistisches Bundesamt (Germania)** Verfahrensdauer vom Tag des Eingangs bei der Staats-/Anwaltschaft bis zur Erledigung durch die Staats-/Anwaltschaft und Verfahrensdauer vom Tag der Einleitung des Ermittlungsverfahrens (bei der Einleitungsbehörde) bis zur Erledigung durch die Staats-/Anwaltschaft

Grafico n. 4: Indice di smaltimento dei procedimenti (Italia)





Pur tenendo conto della maggior popolazione tedesca (circa 20 milioni più di quella italiana) e delle differenze storiche, istituzionali e processuali (274), i dati evidenziano che gli uffici requirenti maggiormente in affanno sono le procure della Repubblica, anche se negli ultimi anni si è registrata una leggera inversione di tendenza. Oltretutto, che l'autorità giudiziaria alemanna sia una tra le più efficienti d'Europa, in realtà, non è più che una generica congettura, se almeno si tiene conto di quello che dicono gli stessi giudici. Infatti, un giudice presso la corte alemanna di seconda istanza, disquisendo a proposito degli uffici requirenti, ha affermato che nessun ufficio di pubblica accusa può ritenersi efficace ed efficiente se la quantità di procedimenti incamerati ogni giorno non viene smaltita per lo stesso ammontare a fine giornata (275).

Val la pena soffermarsi per una breve riflessione.

Colpisce la visione burocratica dell'ambiente di lavoro. Il "buon procuratore" fa uscire dalla porta di servizio quel che è entrato dalla porta principale: uno dentro, uno fuori. Questa logica dello zero, ammesso che sia in concreto praticabile, esprime una concezione fortemente meccanicistica del ruolo del pubblico ministero. Se ragionasse in questi termini, il fine di tutela che permea l'intero sistema processuale perderebbe la sua centralità. Del resto, è già accaduto, per esempio, nella Germania degli anni '60-'70, che il peso attribuito alla necessità di garantire l'efficienza del processo aveva condotto a un pericoloso ribaltamento di valori (276); valori che erano già di per sé in condizioni di non facile equilibrio, vista la subordinazione del p.m. nei confronti dell'esecutivo.

## 2.6.2 Cenni su *status* e organizzazione del pubblico ministero in Germania

*Status* e organizzazione della pubblica accusa modellano le prassi che vengono adottate negli uffici in materia di specializzazione, pertanto giova soffermarsi a descriverne gli aspetti essenziali.

---

(274) Si veda, per un'analisi ampia e particolareggiata, T. R. RAFARACI, voce *Processo penale tedesco*, in *Enc. Dir., Annali*, II-1, Milano, Giuffrè, 2008, 831.

(275) «*If this would be my room, you would find two boxes over there...On one side you would find the label "incoming" and on the other side "outgoing". And this is the perspective of a good public prosecutor. That what is coming in today has to be finished*». Cfr. S. BOYNE, *Is the Journey from the In-box to the Out-box a Straight Line? the Drive for Efficiency and the Prosecution of low-level Criminality in Germany*, 37, in E. LUNA, M. WADE (a cura di) *The Prosecutor in Transnational Perspective*. Oxford University Press, 2012. L'A.ce ha raccolto l'intervista di un giudice di Corte d'appello nel 2004, e tra il 2004 e il 2008 ha intervistato circa 150 tra giudici, pubblici ministeri e avvocati che operano in Germania.

(276) Al riguardo, si veda H. ALBRECHT, *Criminal Prosecution: Developments, Trends and Open Questions in the Federal Republic of Germany*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2000, 8(3), 245- 256. L'A., riferendosi al contesto processuale tedesco, sostiene che: «*The gradual erosion of the once well-balanced distribution of powers between executive elements of the state and the judiciary starts with putting more weight on efficiency during the 1960s and with introducing policy of informality and flexibility during the 1970s*».

In Germania non si parla di magistratura come ordine unitario e autonomo: si è o giudici o pubblici ministeri. Il *Grundgesetz* (la Carta fondamentale tedesca) non attribuisce alcuna dignità costituzionale al ruolo del pubblico ministero, nessun fa cenno alla procura come ufficio. Il potere giudiziario viene attribuito ai soli giudici (§ 92 *GG*), i quali, più dei pubblici ministeri, sono indipendenti e sottomessi soltanto alla legge (§ 97, I *GG*). Ciò nonostante, è possibile, come in Italia, passare da una funzione all'altra (277). Il pubblico accusatore non è una parte in senso processuale (278), e a norma del § 160 della *Strafprozessordnung* (il codice di procedura penale, *StPO*) ha il dovere di indagare sulle circostanze a carico e a discarico del presunto (non) colpevole. Questa duplicità, ossia di promuovere l'accusa e osservare il principio di obiettività, è valsa tuttora alla *Staatsanwaltschaft* l'appellativo di «autorità più obiettiva al mondo» (*objektivste Behörde der Welt*) (279), di «guardiano delle leggi» (*Wächter des Gesetzes*) (280). Gli *Staatsanwälte* fanno parte dell'esecutivo, sono agganciati ai ministri della giustizia dei Länder o del Bund e sono considerati come funzionari pubblici impiegati (*politische Beamte*) (281). Secondo la dottrina maggioritaria, si

---

(277) Cfr. F. MOLINARI, *Pubblico ministero e azione penale nell'ordinamento della Repubblica federale di Germania*, in AA.VV., *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforme* G. CONSO (a cura di), Bologna, Zanichelli, 1979, 217.; K. VOLK, *Sulla riforma del pubblico ministero*, in «L'attività investigativa del pubblico ministero in Italia e nei Paesi dell'Unione Europea», Atti del convegno internazionale (Urbino - Repubblica di San Marino, 14 - 16 settembre 1995), in *Arch. n. proc. pen.*, 1995, 245.

(278) «[...] der Staatsanwalt ist im Strafprozess nicht Partei», cfr. G. L. FANULLI, *Il pubblico ministero nel processo penale tedesco*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2006, n. 1, 11; F. LETTIERI, *Il pubblico ministero nel processo penale tedesco*, in *Cass. pen.*, 1994, n. 8-9, 2299, nota 78.

(279) L'espressione è diffusa nella cultura giuridica tedesca, pur essendone incerta la paternità. Secondo alcuni sarebbe del Prof. Dr. Eberhard Schmidt, per tutti v. M. MAIWALD, *Il ruolo dei magistrati in Germania*, in *Studi Urbinati, A - Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, [S.I.], v. 59, n. 2, giugno 2013, 303-316, in <http://ojs.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/119/111> [febbraio 2020]. Sarebbe del giurista Franz von Listz per C. TRENTMANN, *Der politische Staatsanwalt?*, in *Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)* 2/2016, 130-137. Altri ancora sostengono che appartenga allo *Staatsanwalt* di Berlino, Herr Isenbühl, per tutti F. LETTIERI, *Il pubblico ministero nel processo penale tedesco*, cit., 2300, nota 80.

(280) Il Pubblico ministero fu introdotto in Germania nella seconda metà del XIX sec., come guardiano delle leggi all'interno dello Stato, secondo il modello francese. Si veda A. PERRODET, *The Public Prosecutor*, in M. DELMAS-MARTY, *European Criminal Procedures*, J.R. Spencer, 2002, 416; E. BLANKENBURG, H. TREIBER, *The Establishment of the Public Prosecutor's office in Germany*, *International Journal of the Sociology of Law* vol. 12, 1985, 375. Il termine *Wächter des Gesetzes* fu utilizzato per la prima volta dal Ministro degli affari interni prussiano Friedrich Carl von Savigny, intorno al 1846, cfr. E. SCHMIDT, *Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege*, Eberhard. – Göttingen, 1965, 336; P. COLLIN, “*Wächter der Gesetze*” oder “*Organ der Staatsregierung*”? *Konzipierung, Einrichtung und Anleitung der Staatsanwaltschaft durch das preußische Justizministerium von den Anfängen bis 1860*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 2000, *passim*.

(281) La conferma si trova nelle decisioni del *Bundesverfassungsgericht*, 32, 199 (216) = NJW 1972, 25; NJW 2001, 1121; NJW 2002, 815; BVerfGE 103, 42; e in dottrina, cfr. O. R. KISSEL, H. MAYER, *Gerichtsverfassungsgesetz, GVG Kommentar*, C.H. Beck, 2015, 961, nota n. 18 e n. 20; H. SATZGER, W. SCHLUCKEBIER, G. WIDMAIER, *StPO-Kommentar*, Heymanns, 2014, 2092.

tratta di un organo di amministrazione e di tutela della giustizia *sui generis* (*Organ der Rechtspflege*) (282), e proprio da questa commistione è derivato l'assetto rigidamente gerarchico (283).

Infatti, la vicinanza col potere di governo raffigura un organo monocratico di amministrazione della giustizia a base piramidale (284), all'interno e all'esterno dell'ufficio (285). Nell'ambito dell'ufficio, il procuratore capo (*Leitender Oberstaatsanwalt*) organizza il lavoro investigativo, compresa ad esempio la predisposizione di reparti investigativi (*Ermittlungsabteilungen*), che sono giustappunto i gruppi di lavoro specializzati. I singoli procuratori e i capi dei vari uffici di prima istanza devono attenersi alle direttive impartite dal superiore gerarchico. Infatti, se la procura è composta da più funzionari, questi agiscono come rappresentanti del primo funzionario e non devono provare la sussistenza di un mandato (286). La gerarchia interna delle *Staatsanwaltschaften* accentua l'impersonalità dell'ufficio.

Il §147 GVG definisce invece il rapporto di dipendenza gerarchica con i Ministri della Giustizia dei singoli *Länder* e con il Ministro federale della Giustizia, ossia la cd. *Weisungspyramide*. Si tratta di un doppio binario di direttive che promanano dai vertici politici (federale e regionale) e stabiliscono le linee guida della politica penale dei territori di riferimento (287). Si distingue perciò una doppia scala gerarchica, per «*Bund*» e «*Land*»: a livello federale, dal Ministro federale della giustizia al Procuratore generale federale e i Procuratori federali, nonché dal Procuratore generale federale sui

---

(282) R. MUHM, *Il caso Khol. Il ruolo del pubblico ministero in Germania*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, 1030 e nota n. 39; Cfr. Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera, *Aspetti dell'ordinamento giudiziario, esercizio dell'azione penale e responsabilità dei magistrati in Francia, Germania, Regno unito e Spagna* (a.c. 4275), 2011, in <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/MLC16022.htm> [febbraio 2020].

(283) «*Das Bild der Staatsanwaltschaft schwankt in der Geschichte. Ob sie eine Frucht der liberal-aufklärerischen Reformbewegung des 19 Jahrhunderts oder das Produkt eines staatserhaltenden Konservatismus ist, ob sie den Freiheitsrechten des Bürgers oder eher der Funktionstüchtigkeit und Effizienz der Strafrechtspflege dient, das war von Anfang an und ist noch heute umstritten*», C. ROXIN, *Zur Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft damals und heute*, in *Deutsche Richterzeitung*, 1997, 109, riportato anche da H. SATZGER, W. SCHLUCKEBIER, G. WIDMAIER, *StPO-Kommentar*, cit., 2094.

(284) Presso ogni ufficio giudiziario è costituito il Pubblico ministero (§141 GVG): presso la Corte federale di Cassazione (*Bundesgerichtshof*) vi sono il Procuratore generale federale (*Generalbundesanwalt*) e i Procuratori federali; presso le Corti di appello e i tribunali ci sono i Pubblici ministeri; presso le Preture (*Amtsgerichten*) i Pubblici ministeri o Procuratori (§142 I GVG). La competenza territoriale del Pubblico ministero corrisponde alla competenza territoriale del Tribunale (§143 I GVG). Il *Bundesanwaltschaft* collabora all'espletamento della funzione istituzionale della Corte federale di Cassazione, non è sovraordinata gerarchicamente rispetto alle procure regionali e di regola non esercita l'azione penale. Tuttavia, ha competenza esclusiva in materia di reati particolarmente gravi, reati contro la sicurezza dello Stato e in materia di terrorismo, reati comunque suscettibili di ledere gli interessi istituzionali della Repubblica Federale di Germania.

(285) F. RUGGIERI, *Soggetti e struttura del procedimento penale nei Paesi dell'Unione Europea. L'ordinamento tedesco*, in *Quaderni del CSM*, IV, n. 134, 2003, 95.

(286) G. L. FANULLI, *Il pubblico ministero nel processo penale tedesco*, cit., 16.

(287) Tra queste, vi è l'indicazione di priorità nella repressione di particolari fenomenologie criminose. Un regolamento ministeriale (*Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren - RiStBV*) detta, inoltre, indicazioni per orientare la condotta dei magistrati della *Staatsanwaltschaft* nelle diverse fasi del procedimento, mirando all'uniformità dell'azione penale.

Procuratori federali; a livello dei *Länder*, dal Ministro della giustizia di ogni *Land* (*Justizminister o Justizsenatoren*) su tutti i funzionari della *Staatsanwaltschaft*; dal primo funzionario presso la Corte d'appello e presso il Tribunale rispetto ai funzionari del relativo distretto.

I poteri di vigilanza e direzione che spettano ai superiori gerarchici consistono nel *Devolutionsrecht* (avocazione del caso trattato da un sostituto), *Substitutionsrecht* (trasferimento del fascicolo a un altro sostituto) e *Anweisungsrecht* (indicazione di direttive) (288). I procuratori a capo dell'ufficio che è sito presso il Tribunale e la Corte d'appello dispongono di tutti e tre, mentre al Ministro della giustizia sono riservati gli ultimi due. Il più discusso è certamente il *Anweisungsrecht* (289), che incide sulla discrezionalità del singolo fino, eventualmente, ad annullarla.

Per quanto concerne l'assetto interno, le *Staatsanwaltschaften* sono suddivise in dipartimenti investigativi specializzati per tipologie criminose, per favorire la specializzazione delle competenze professionali. Premesse le necessarie coordinate ordinamentali e processuali, bisogna dunque approfondire proprio l'assetto interno delle procure.

### **2.6.3 *Spezialabteilungen*, ovvero gruppi specializzati di lavoro**

In Italia e in Germania, la costituzione di dipartimenti investigativi specializzati si differenzia per le premesse, ma condivide le finalità.

Dalle prassi degli uffici italiani risulta che la distribuzione dei magistrati in gruppi di lavoro si giustifichi in relazione a due principali motivi, anzitutto a causa dell'eccessivo dilagare di leggi penali complementari o speciali, che sono più difficili da interpretare senza adeguate conoscenze tecnico-giuridiche, e in secondo luogo nei confronti delle figure più tradizionali di reato per favorirne una trattazione processuale più spedita. Mentre, colà è prevalentemente la struttura piramidale dell'ufficio a incoraggiarne la creazione.

Sul piano normativo, in Italia l'istituzione di gruppi specializzati è avvenuta con ritardo rispetto alla loro spontanea diffusione (v. *supra* par. 2.2 e par. 2.3), al contrario i cd. *Spezialabteilungen*, conosciuti anche con il nome *Sonderabteilungen*, sono disciplinati da tempo nelle fonti sub-primarie

---

(288) Cfr. §§145, 146 e 147 GVG.

(289) Cfr. W. WAGNER, *Zur Weisungsgebundenheit der Staatsanwälte*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1963, 10. Il potere di direttiva può essere esterno, se esercitato da un soggetto estraneo alla *Staatsanwaltschaft* (come appunto il ministro), ovvero interno dei primi funzionari o superiori gerarchici. Si distinguono *Allgemeine Weisungen* o direttive generali ed *Einzelweisungen* o direttive particolari che riguardano la trattazione giuridica o materiale delle vicende criminose; le prime costituiscono espressione del potere di direttiva esterno ministeriale, le seconde esplicitano il potere di direttiva interno. Ciascun procuratore, in cambio, può impartire direttive e istruzioni alla polizia in ogni momento dell'indagine.

dei vari *Länder*. Dette fonti hanno in comune la finalità di attuare la gerarchia tramite una rigida scansione interna dei ruoli e delle funzioni, individuando per ciascun settore specialistico un responsabile (*Oberstaatsanwalt*) che funga da intermediario con il vertice (290).

I dipartimenti investigativi (*Ermittlungsabteilungen*) sono definiti *ratione materiae* in forza di specifiche categorie delittuose (*Deliktgruppen*).

Con particolare riferimento al *Land Baden-Württemberg*, per esempio, gli artt. 3 e 4 del *OrgStA* (*Organisationsstatut der Staatsanwaltschaften*, del 2003) stabiliscono che la *Staatsanwaltschaft* debba suddividersi in dipartimenti investigativi e amministrativi, i primi a loro volta scissi in *Spezial- und Generalabteilungen*, al cui coordinamento si deve nominare un magistrato esperto (291). In termini sostanzialmente analoghi è previsto per le *Staatsanwaltschaften in Bayern, Schleswig-Holstein, Thüringen, Sachsen* e per gli altri *Länder* (292), ciascuno con le proprie peculiarità.

Sulla loro costituzione influiscono i medesimi fattori interni ed esterni all'ufficio che sono stati illustrati in riferimento alle procure della Repubblica, ma con la significativa differenza che in Germania i rapporti con i *relè* organizzativi (*Schnittstellen*, quali Tribunali, Polizia, Avvocati, Informazione) sono effettivi (293). Ciò in quanto a indagini poco curate corrisponde quasi sempre un'accusa approssimativa, che è destinata a cadere in sede di verifica dibattimentale o, prima ancora, all'archiviazione. In entrambi gli ordinamenti è invalsa la pratica di istituire gruppi o sezioni anche per i cd. "affari semplici", notizie di reato seriali e definibili con un certo grado di automatismo.

Tipologia e quantità dei dipartimenti investigativi variano per ciascun *Land*, da ufficio a ufficio. Limitando l'analisi al *Baden-Württemberg*, presso le attuali 17 *Staatsanwaltschaften* i settori specialistici trattano comunemente materie come economia, criminalità organizzata, criminalità

---

(290) L'esperienza alemanna si caratterizza per la maggiore incisività dei poteri del "capo dipartimento". Questi ha la possibilità di decidere modi e tempi di trattazione degli affari afferenti al proprio gruppo di appartenenza; può revisionare le determinazioni adottate dai componenti del gruppo, al fine di sondarne la praticabilità; raccoglie per ciascun componente statistiche e informazioni relative a tempi di trattazione, quantità di fascicoli trattati e modalità di definizione. Un fattore significativo è l' "età" del fascicolo. Se il fascicolo è pendente da più di 6 mesi, il procuratore titolare del caso deve spiegarne le ragioni al capo dipartimento, il quale dovrà comunicare al capo dell'ufficio le pendenze che superino le 12 mensilità per gli opportuni provvedimenti. In ogni caso, la situazione varia da ufficio a ufficio, non essendoci fonti normative generali a riguardo. Per quanto detto, vedasi S. M. BOYNE, *Prosecutorial Accountability in the Rechtsstaat: The Tension between Law, Politics, and the Public Interest*, in *Indiana University Robert H. McKinney School of Law*, 2016, Research Paper No. 2016-29, disponibile in <https://ssrn.com/abstract=2805457> e <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2805457> [febbraio 2020].

(291) Cfr. *Anordnung über Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaften (Organisationsstatut der Staatsanwaltschaften)*, *OrgStA*, *VwV d. JuM vom 20. November 2003 (3262/0161)*, in *Die Justiz*, 2003, 627 e presso <http://www.landesrechtbw.de/jportal/?quelle=jlink&docid=VVBWVVBW000014200&psml=bsbawueprod.psml&max=true> [febbraio 2020].

(292) Si vedano i portali normativi dei vari *Länder*.

(293) J. HELLEBRAND, *Die Staatsanwaltschaft. Arbeitsgebiet und Arbeitspraxis: eine Einführung für angehende Staatsanwälte und für Referendare bei Eintritt in die staatsanwaltschaftliche Ausbildung*, C. H. Beck, München, 1999, 95.

giovanile, stupefacenti, delitti connessi alla circolazione stradale e in genere ai trasporti, stampa e reati politici. In tutti è presente anche un “gruppo esecuzione”, che si occupa delle vicende esecutive conseguenti al pronunciamento del giudice. In alcuni uffici, la suddivisione per dipartimenti è di carattere alfabetico, ovvero misto, nel senso che i reati oggetto di trattazione di un preciso gruppo di magistrati vengono individuati in base alla sola lettera iniziale del cognome dell’indagato (più anziano per età in caso di concorso di persone), o anche in relazione alla lettera iniziale del cognome e a certe tipologie criminose (294). In altre procure, se non è appositamente istituito il gruppo “criminalità giovanile”, per la ripartizione si considera l’età del presunto autore (295). Presso la *Staatsanwaltschaft* di *Konstanz*, invece, le notizie di reato sono distribuite ai vari gruppi secondo il criterio geografico del *locus commissi delicti*, pur sempre all’interno del territorio di competenza (296).

Si prenda ancora come esempio la procura di *Konstanz*. La prassi più interessante che viene utilizzata dalla procura consiste nell’apporre un numero progressivo di ruolo sui fascicoli in entrata che consente di individuare con esattezza il gruppo “competente”, ossia il gruppo che si occupa di accertare la fondatezza della notizia di reato (297). Significa che si ha la possibilità di valutare *ex post* il percorso del fascicolo attraverso un’analisi statistica dedicata ai singoli dipartimenti specializzati; in tal modo si ottengono risultati davvero importanti. Si capisce quanto i gruppi contribuiscano all’efficienza complessiva dell’ufficio, ma soprattutto anche come calibrare meglio le risorse (umane e materiali) da assegnare ai vari dipartimenti, sulla base degli affari trattati. Tale prassi si giustifica probabilmente perché la procura di *Konstanz* ha più sedi fisicamente distaccate e diversamente specializzate, quindi sia pur per una ragione di mera esigenza “logistica”.

Se si applicasse questo artificio presso le procure italiane, si potrebbe allora ottenere anzitutto una mappatura delle specializzazioni più diffuse, magari raccogliendo i dati un *database* informatico, e in secondo luogo si sarebbe in grado di testimoniare quanto incidano in concreto le trattazioni specializzate in rapporto all’esercizio complessivo dell’azione penale e in che modo. Supposta infatti

---

<sup>(294)</sup> Sono i casi, per esempio, delle *Staatsanwaltschaften* di *Karlsruhe*, <http://stakarlsruhe.de/pb/,Lde/1224828#Ermittlungsabteilung1> [febbraio 2020], e di *Ellwangen*, <http://www.staellwangen.de/pb/site/jum2/get/documents/jum1/JuM/import/staatsanwaltschaft%20ellwangen/pdf/ge/Gesch%C3%A4ftsverteilung.pdf> [febbraio 2020].

<sup>(295)</sup> In Germania, non sono istituiti ad oggi uffici requirenti paragonabili alle procure presso il tribunale per i minorenni, anzi, esattamente come era stato proposto in sede di riforma della giustizia minorile italiana (v. *supra* par. 2.2), sono le procure “ordinarie” a occuparsi delle indagini per i reati commessi da minorenni, giustappunto mediante gruppi specializzati. Il caso citato è quello della *Staatsanwaltschaft* di *Waldshut-Tiengen*, <http://www.stawaldshut-tiengen.de/pb/,Lde/Startseite/Staatsanwaltschaft/Geschaeftsverteilung#Ermittlungsabteilung1> [febbraio 2020].

<sup>(296)</sup> Si veda il portale della procura di *Konstanz*, <http://www.stakonstanz.de/pb/,Lde/Startseite/Staatsanwaltschaft/Geschaeftsverteilung#a1> [febbraio 2020].

<sup>(297)</sup> È possibile riconoscere il gruppo competente a partire dal numero di ruolo dato al caso: il primo numero indica il dipartimento, il secondo il sottogruppo dei procuratori che vi fanno parte.



l'assenza di elaborazioni statistiche circa i flussi di lavoro e i tempi di giacenza media dei procedimenti in relazione ai singoli gruppi (v. Cap. III, par. 3.5), l'analisi prognostica dei dati raccolti con il metodo descritto risulterebbe molto utile per comprendere in via definitiva se e dove la specializzazione offre vantaggi/svantaggi. Per far sì che ciò accada, occorrerebbe tuttavia ridurre le disomogeneità esistenti tra i vari uffici, fissando le condizioni per un esercizio uniforme e non frammentario dell'azione penale a livello nazionale.

#### **2.6.4 Le *Schwerpunkt-staatsanwaltschaften*, ovvero uffici requirenti specializzati nella trattazione prioritaria ed esclusiva di certi fenomeni criminosi**

Le *Schwerpunkt-staatsanwaltschaften* sono uffici requirenti sconosciuti alla tradizione italiana, che invece resta fedele al carattere diffuso della funzione requirente, il cui obiettivo è quello di esercitare l'azione penale per i soli reati (gravi) la cui repressione viene dichiarata una priorità. Ai sensi del §143 Abs. 4 GVG, per tale tipologia di uffici è stabilita la competenza esclusiva in relazione alle indagini sui fenomeni criminosi verificati nel distretto di riferimento, in forza della necessità di perseguirli meglio e in tempi minori rispetto a quanto sono in grado di fare le procure "ordinarie" (298). Sul piano operativo, il potere di esercitare l'azione penale per i "reati prioritari" è attribuito in capo all'organo designato dal Ministro della giustizia, al quale compete la facoltà di stabilire le linee generali di politica criminale (299). Trattandosi di scelte politiche, le *Schwerpunkt-staatsanwaltschaften* hanno durata indeterminata e sono oggetto di frequenti modifiche strutturali.

---

(<sup>298</sup>) Cfr. §143 Abs. 4 GVG, in lingua inglese ufficiale: "The officials of one public prosecution office may be assigned competence for the districts of several Regional or Higher Regional Courts for the prosecution of certain kinds of criminal matters, for the execution of sentences in respect of these matters, and for the processing of requests for mutual judicial assistance from offices outside the territorial scope of this Act, insofar as such assignment serves the purpose of material furtherance or swifter disposal of the proceedings; in such cases the local competence of the officials of the public prosecution office for the matters assigned to them shall encompass all the courts of the districts for which they have been assigned these matters", in [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gvg/englisch\\_gvg.html#p0673](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gvg/englisch_gvg.html#p0673) [febbraio 2020].

(<sup>299</sup>) Tra le più significative *Schwerpunkt-staatsanwaltschaften* conosciute sino ad oggi nell'esperienza alemanna, vi sono le seguenti: in *Bayern* a *München* per reati in materia di doping, criminalità economica e responsabilità sanitaria, a *Kempten* per reati militari, a *Würzburg* e *Regensburg* per reati tributari ed economici, a *Nürnberg* e a *Hof* per i fenomeni di corruzione nell'ambito del diritto sanitario, a *Landshut* e *Ausburg* per la criminalità economica; in *Baden-Württemberg* a *Freiburg* per reati in materia di doping, a *Stuttgart* e *Mannheim* per criminalità economica e per i reati commessi dai "colletti bianchi"; in *Brandenburg* a *Neuruppin* per reati di corruzione, a *Cottbus* per criminalità informatica, a *Frankfurt (Oder)* per criminalità transfrontaliera, crimine organizzato, riciclaggio, a *Potsdam* per materia penale economica; in *Hessen* a *Frankfurt am Main* per crimini ambientali ed economici; in *Mecklenburg-Vorpommern* a *Schwerin* e *Rostock* per criminalità economica; in *Niedersachsen* a *Oldenburg* per reati alimentari, anche a danno di animali, a *Stade* per criminalità economica, a *Göttingen*, *Osnabrück* e *Verden* per criminalità informatica, a *Hannover* per pedopornografia, a *Verden*, *Osnabrück*, *Hannover* e *Braunschweig* per la lotta alla corruzione, a *Aurich* in materia di stupefacenti; in *Nordrhein-Westfalen* a *Bielefeld*, *Bochum*, *Düsseldorf*, *Köln*, e *Wuppertal* per criminalità economica e responsabilità

Quel che si attua con l'istituzione di *Schwerpunkt-staatsanwaltschaften* è la concentrazione del potere di condurre indagini (300). L'idea di concentrare in tal modo le indagini in relazione a certi fenomeni criminosi ha origini antiche. In materia di criminalità economica (301), occorre tornare indietro sino agli anni '30 del secolo scorso (302), quando nelle procure si costituirono i primi gruppi specializzati. Le *Schwerpunkt-staatsanwaltschaften* sono state istituite per la prima volta nel Nord Reno-Westfalia nel 1968 (303), quando fu avviata una stretta collaborazione con i capi dei vari dipartimenti specializzati nel contrasto della criminalità economica e con le forze di polizia.

In prospettiva processuale va detto che la concentrazione non riguarda soltanto lo specifico caso sottoposto all'attenzione del procuratore, ma si estende anche ai casi connessi, "attirando" la competenza presso di sé (304).

Oggi le *Schwerpunkt-staatsanwaltschaften* sono considerate una delle migliori tecniche investigative per arginare l'accumulo di procedimenti relativi a gravi fenomeni criminosi e uno dei migliori metodi per dare prioritaria soddisfazione alle istanze di sicurezza.

#### 2.6.4 Bilancio conclusivo di una specializzazione "alla tedesca"

Nel contesto delle *Staatsanwaltschaften*, la struttura gerarchica e lo svolgimento quasi burocratico delle mansioni requirenti comportano, per un verso, unità e prontezza nell'esercizio dell'azione penale, ma, per altro verso, svela il bisogno di rompere le gerarchie esistenti "imparando dall'Italia" (305), per mezzo dell'introduzione di istituti giuridici che garantiscano l'indipendenza degli *Staatsanwälte*.

---

medica, a *Dortmund* per i crimini del Nazionalsocialismo, a *Düsseldorf* per i reati commessi a danno dei pubblici ufficiali di polizia; in *Rheinland-Pfalz a Koblenz e Zweibrücken* per materia economica, a *Bad Kreuznach* per materia alimentare; in *Sachsen-Anhalt a Halle* per criminalità organizzata e reati informatici; in *Schleswig-Holstein a Kiel* per reati di corruzione, a *Kiel e Lübeck* per reati economici; infine in *Thüringen a Mühlhausen* per reati informatici e connessi alla sanità. Sul punto, si consultino i siti della funzione pubblica del Ministero di giustizia per ciascuno stato e dei vari uffici requirenti, nella sezione dedicata ai comunicati stampa o relativa ai compiti e all'organizzazione della procura.

<sup>(300)</sup> Cfr. O. R. KISSEL, H. MAYER, *sub § 143*, in *Gerichtsverfassungsgesetz (GVG). Kommentar*, C.H. Beck, München, 2018, 991.

<sup>(301)</sup> S. EMRICH-KATZIN, *Schwerpunktstaatsanwaltschaften im Wirtschaftsstrafrecht und die Stellung der Wirtschaftsreferenten*, PL Academic Research, Frankfurt a. M., 2012, 27-33.

<sup>(302)</sup> G. PROST, „*Krediterschleichung*“, *ein Vorfeldtatbestand des Betruges, sowie verstärkte Prophylaxe im Gesetz über das Kreditwesen als Mittel zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität*, in *Juristen Zeitung*, 1975, n. 1, 18.

<sup>(303)</sup> H. D. SCHWIND, *Kriminologie und Kriminalpolitik: eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*, Kriminalistik Verlag, 2016, 481.

<sup>(304)</sup> H. MAYER, *sub § 143*, *Gerichtsverfassungsgesetz (GVG)*, in R. HANNICH (Herausgegeben von), *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung: StPO mit GVG, EGGVG und EMRK*, C. H. Beck, München, 8 Auf., 2019, 2839-2842.

<sup>(305)</sup> L'espressione evoca il titolo dell'articolo "Von Italien lernen" di Myriam Fiorani, pubblicato su TAZ, che auspica la possibilità di attuare in Germania un sistema analogo a quello italiano in punto di garanzie di indipendenza



Così come intesa dall'ordinamento alemanno, la specializzazione opera principalmente per mezzo di due canali, che possono essere definiti in questa maniera: specializzazione dei magistrati, per garantire elevata professionalità e rapidità di trattazione degli affari penali; specialità dei temi di indagine oggetto dei vari gruppi, che invece si presenta come diretta conseguenza della struttura gerarchica dell'ufficio. In questo senso, la specializzazione vista con gli occhi dello studioso del processo penale tedesco è quasi del tutto rispettosa dei principi posti dalle fonti internazionali, che, come mostrato in precedenza (v. Cap. I, par. 1.1.4), puntano su gerarchie interne e specificazione dei compiti investigativi.

In aggiunta, anche la cooperazione con il personale amministrativo, di segreteria e di polizia, è resa immediata dal parallelismo con l'organizzazione del personale giudiziario, soprattutto grazie all'utilizzo delle tecnologie informatiche, che determinano l'azzeramento pressoché totale dei tempi di attesa tra la ricezione delle notizie di reato e la reale presa in carico da parte del magistrato competente. Per ciascun dipartimento corrispondono idealmente un coordinatore (che ha maggiori poteri rispetto alle figure di coordinamento nostrane, cfr. par. 2.5.1), un servizio di segreteria *ad hoc* altrettanto specializzato, personale di polizia giudiziaria esperto nel trattamento delle questioni penali di competenza del gruppo investigativo. Un modello così specificato (306), pur essenziale, valorizza in concreto le competenze della procura e contribuisce ad accrescere la *performance* complessiva dei procuratori, a tutto vantaggio di una pronta e regolare amministrazione del processo penale.

La specializzazione, infine, è considerata a tutti gli effetti una priorità nell'esercizio dell'azione penale. Sia nell'ambito dell'organizzazione degli uffici, che per la formazione e la carriera del magistrato, essa favorisce l'esercizio efficace ed efficiente dei poteri di repressione e di prevenzione dei reati. Le *Schwerpunkt-staatsanwaltschaften* sono la dimostrazione più evidente di questo fatto.

---

della magistratura, compresa l'istituzione di un organo come il Consiglio superiore della magistratura. Si veda, M. FIORANI, *Die Judikative muß von der Regierung unabhängig werden: Von Italien lernen!*, in *Die Tageszeitung: taz*, 24 luglio 1993, par. Archiv., <https://www.taz.de/Archiv-Suche!/1607524&s=fiorani&SuchRahmen=Print/> [febbraio 2020]; *contra*, poiché replica con una critica sulla non corrispondenza tra teoria e prassi nel sistema italiano, W. RAITH, *Replik auf Myriam Fiorani („Von Italien lernen“): Italiens Justiz – Theorie und Praxis*, in *Die Tageszeitung: taz*, 27 luglio 1993, par. Archiv., <http://www.taz.de/Archiv-Suche!/1607173&s=&SuchRahmen=Print/> [febbraio 2020].

<sup>(306)</sup> Si veda il modello auspicato per le *Staatsanwaltschaften* da A. G. KOETZ, T. FELTES, *Rechtsatsachenforschung. Organisation der Staatsanwaltschaften*, Bundesanzeiger, 1996, 16.

## CAPITOLO III

### Aspetti pratici della specializzazione dell'attività requirente

Nel capitolo precedente sono stati forniti gli strumenti interpretativi utili per comprendere il fenomeno della specializzazione investigativa e i suoi effetti sull'organizzazione degli uffici requirenti.

Quel che non è stato detto a proposito degli aspetti pratici del criterio sarà oggetto della presente sezione: l'importanza delle dimensioni degli uffici, il meccanismo di rotazione dei sostituti, la coassegnazione dei procedimenti e la formazione di gruppi specializzati fra più sezioni dello stesso ufficio, l'elaborazione di strategie preconfezionate di indagine, nonché, più in generale, le positività e le negatività della specializzazione investigativa.

Nelle parti conclusive, il lavoro approfondirà il tema delle tendenze espansive della specializzazione. Si valuterà lo spazio concreto che essa ha nell'ambito della tutela dei diritti, se sia opportuno istituire procure nazionali di coordinamento delle indagini, sezioni specializzate di tribunale e specializzazioni forensi.

#### **3.1 Importanza relativa delle dimensioni dell'ufficio**

È uso comune distinguere gli uffici requirenti in tre categorie di grandezza: uffici di grandi, medie e piccole dimensioni. Questa tripartizione non corrisponde più alla realtà attuale, poteva essere veritiera all'epoca delle procure presso le preture, ma con la loro scomparsa e la ricollocazione del personale amministrativo e giudiziario è meglio fare una distinzione ulteriore. Il contesto dimensionale degli uffici non è la sola cosa che conta.

##### **3.1.1 Classificazione degli uffici in base alle dimensioni**

Per prima cosa, si dovrebbero distinguere quattro contesti dimensionali, uffici che non sono solo grandi, piccoli o un po' grandi e un po' piccoli (*recte*, medi), ma che sono uffici metropolitani, grandi, piccoli oppure minori. Per tradurre in cifre, gli uffici metropolitani si trovano in città molto grandi, con un numero di procuratori aggiunti pari circa a otto/nove unità, e circa novanta/novantasette sostituti; sono procure grandi gli uffici del capoluogo di regione o di provincia che hanno fra i tre e i sette procuratori aggiunti e circa sessantuno sostituti; i piccoli uffici di procura

possono anche avere sede nei capoluoghi di provincia, hanno almeno un procuratore aggiunto, al massimo due, e dai dieci ai venticinque sostituti; gli uffici minori rappresentano la parte restante, ossia procure che non sono dotate del procuratore aggiunto e che hanno circa dieci sostituti (307). In quest'ordine di idee, sul totale attuale di centotrentasei procure, gli uffici metropolitani sono tre (Milano, Roma, Napoli), gli uffici grandi sono dodici (fra cui Bari, Bologna, Palermo, Torino e Venezia), gli uffici piccoli sono trentanove (come Agrigento, Brescia, Lecce, Modena e Taranto) e le procure minori sono ottantadue (ad esempio, Campobasso, Chieti, Ferrara, Marsala e Parma).

### 3.1.2 La situazione geografico-culturale di riferimento

Si dovrebbe adottare anche un criterio discretivo di tipo geografico-culturale. Nelle procure attive in città note per la cultura giuridica di riferimento (per esempio, città dove esistono formanti giurisprudenziali e centri di studio o ricerca ben funzionanti), il criterio di specializzazione opera in senso difforme da contesto a contesto, perché gli uffici requirenti sono inevitabilmente portati a confrontarsi con la situazione di fatto esistente. Nella realtà del Foro, le linee di pensiero si sono evolute, specializzate e consolidate partendo dalle basi tradizionali istruite dai maestri delle Scuole di diritto. È la specializzazione dell'*élite*: a Bologna il diritto viene insegnato, interpretato e applicato in maniera diversa da quanto si faccia, in ipotesi, a Firenze o a Bari, con la conseguenza che, nei rispettivi Fori, la sorte che possono avere certe tesi accusatorie o difensive risulta prevedibile nella maggior parte dei casi. Si ha a che fare con una specializzazione indiretta, idonea a fondare ulteriori distinzioni fra uffici che non siano di tipo meramente quantitativo.

Non si può escludere neanche che fra il criterio dimensionale e quello geografico-culturale ci sia reciproca influenza. Da questa prospettiva, la presenza nell'ordinamento degli uffici distrettuali

---

(307) Le Procure di Treviso e Velletri hanno dodici sostituti, ma non hanno il procuratore aggiunto. La classificazione è stata estrapolata sulla base di due fonti principali: la Tabella E allegata al d.m. 1° dicembre 2016, di "Rideterminazione delle piante organiche del personale di magistratura dei Tribunali ordinari e delle relative Procure della Repubblica", e la già menzionata risoluzione C.S.M. del 9 maggio 2018, in materia di buone prassi per il contrasto alla violenza di genere (nota [vii]). L'atto consiliare, per la verità, distingue tra uffici metropolitani, medio-grandi, medio-piccoli, piccoli, in base alla quantità di aggiunti presenti in organico. Si condivide l'utilizzo del criterio quantitativo che fa riferimento alla presenza dei procuratori aggiunti, ma si ritiene anche, però, che una divisione di questo tipo possa creare confusione fra i dirigenti. Nell'ambito degli uffici "medio-grandi" e "medio-piccoli", la presenza di un aggiunto si rivela per molti aspetti essenziale. Se si tratta di un ufficio che ha molti sostituti, la gestione nel complesso è agevolata dalla sua presenza. In caso contrario, diventa difficile per il dirigente organizzare l'attività di un ufficio che, pur formalmente "medio-piccolo", risulta nella sostanza "medio-grande"; ciò, già da un punto di vista delle aspettative riposte dagli operatori e dalla società. Nella relazione tecnica al citato decreto ministeriale si legge che è la domanda di giustizia requirente è stata «misurata dalle iscrizioni di notizie di reato a carico di autori noti».

Il decreto e la tabella possono essere consultati in <https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page;jsessionid=TaSFbi5O6c10bmf4NGvpwdw2?contentId=ART1278527&previousPage=mg2914> [febbraio 2020].

dimostra che la specializzazione è più favorita nei contesti grandi e sviluppati. D'altronde, se si considera che il fenomeno specialistico si è formato in quegli stessi ambienti e che soltanto in un momento successivo è stato applicato come criterio al resto degli uffici, allora si può dire che il contesto geografico-culturale sia terreno florido per la crescita di competenze specializzate, *a latere* delle caratteristiche dimensionali. Le dimensioni delle procure non sono l'unica cosa che conta, ai fini dell'istituzione dei gruppi di lavoro specializzati.

### **3.1.3 Se le dimensioni non consentono di istituire gruppi di lavoro specializzati**

In molte delibere del Consiglio superiore, la dimensione della struttura requirente viene presentata come condizione di fatto ostativa alla costituzione dei gruppi di lavoro. Se il numero di magistrati a disposizione del dirigente è esiguo, giocoforza, i gruppi che si possono ipotizzare sono altrettanto limitati. Infatti, per un verso, dimensioni ridotte non consentono al procuratore capo di istituire veri e propri dipartimenti specializzati, com'è nelle procure minori, e per altro verso, alimentano l'idea che sia opportuno ridurre il numero di uffici concentrando i magistrati nelle sole procure più grandi. L'idea in sé di una pubblica accusa vincolata ai numeri di organico insidia l'obbligatorietà dell'azione penale, perché restituisce all'esterno delle procure l'immagine che l'efficacia delle indagini dipenda dalla densità (la nota "desertificazione") degli uffici, invece che dalla bravura dei magistrati. A causa della scopertura degli organici e delle dimensioni, in alcune procure avviare una seria specializzazione è più difficile che in altre.

Ci sono almeno due soluzioni pratiche.

La prima soluzione è offerta dal Consiglio superiore della magistratura nella circolare del novembre 2017. Se le dimensioni dell'ufficio sono a tal punto moderate da causare un'ipospecializzazione, queste carenze strutturali vanno compensate con strumenti formativi per la specializzazione dei singoli magistrati. Oltre la partecipazione ai corsi organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura, la formazione può essere incentivata tramite iniziative interne allo stesso ufficio, finalizzate a fornire gli strumenti per cogliere la realtà specifica del contesto criminale in cui operano; alcune di queste iniziative, per esempio, consistono nello svolgimento di riunioni periodiche (art. 4, lett. d) della circolare del novembre 2017) oppure nell'elaborazione di protocolli investigativi (art. 7, comma quinto, lett. o) circolare cit.).

Favorire le specializzazioni individuali, però, potrebbe non bastare. Non appare comunque la soluzione più idonea, giacché si finisce per formare magistrati specializzati in luogo di aree specializzate. Sono evidenti i limiti funzionali che scaturiscono da una simile opzione: impraticabilità

di meccanismi rotatori, marcata personalizzazione nei confronti delle questioni trattate (v. Cap. III, par. 3.5.2), alte probabilità di condizionamento in ordine alle ipotesi investigative, preferenza nell'esercizio dell'azione penale per le questioni specialistiche a discapito delle materie comuni.

La seconda soluzione viene adottata direttamente da alcuni dirigenti. Negli uffici piccoli e in quelli minori, si tende ad assicurare quantomeno l'assegnazione di determinati fascicoli a magistrati specializzati. Questa opzione mette senz'altro al riparo dai rischi evidenziati prima, ma è criticabile nella misura in cui deroga alle regole di assegnazione degli affari (v. Cap. I, par. 1.5.2).

Esiste una terza via percorribile. Nel corso della ricerca, è stato ipotizzato un modello di specializzazione calibrato sulle procure di minori dimensioni, quelle che impiegano circa una decina di sostituti. Nelle realtà così piccole, la specializzazione può essere attuata inserendo uno o più magistrati in più gruppi di lavoro, in modo che ciascun magistrato sviluppi competenze specializzate in almeno due materie. Allo stato della legislazione vigente, nessuna norma primaria o secondaria vieta questa possibilità (308). Se fosse adottato questo modello, il dirigente non sarebbe costretto a rinunciare alla ripartizione in gruppi di lavoro, e, costituendoli, non arrecherebbe alcun pregiudizio ai canoni di equità e funzionalità nell'assegnazione degli affari, né, infine, tenderebbe insidie alla volontà di conoscenza generale dei fenomeni criminosi da parte dei magistrati.

Alcune procure hanno adottato o stanno adottando questo modello, in alcuni casi anche dopo aver ottenuto un riscontro nell'ambito delle ricerche effettuate per la realizzazione di questo lavoro. Il modello proposto è stato apprezzato al punto che anche le procure dove sono impiegati procuratori aggiunti ne hanno tratto utilità (ad esempio, è il caso delle procure di Modena e Ancona). I vantaggi che ne possono derivare in concreto sono ancora incerti, ma la sua praticabilità è, se non altro, una garanzia di evidente utilità.

Dietro ai limiti funzionali della costituzione dei gruppi di lavoro, però, sembra che ci sia anche un'altra ragione, al di là delle dimensioni. Ammettendo l'esistenza di soluzioni alternative che ne rendono possibile la costituzione nei piccoli uffici, residua, come ulteriore condizione ostativa, l'impossibilità di far funzionare nella maniera adeguata il meccanismo di rotazione.

Pertanto, è su questo che conviene volgere l'attenzione.

### **3.2 Il meccanismo periodico di rotazione delle funzioni**

---

<sup>(308)</sup> Anzi, un documento consiliare avvalorava questa possibilità. Il riferimento è al regolamento del 13 marzo 2008 sui limiti di permanenza nelle funzioni, di cui si tratterà nel paragrafo successivo, nella parte in cui incoraggia la costituzione dei gruppi di lavoro negli uffici più piccoli «mediante coassegnazione dei sostituti a più gruppi, al fine di favorire la specializzazione e la circolazione delle professionalità» (v. nota n. 311).

L'obiettivo del meccanismo rotatorio è di far acquisire professionalità comuni ai magistrati tramite la circolazione di conoscenze. A turno, ciascun magistrato dev'essere ricollocato in altra posizione tabellare, se giudice, o in altro gruppo di lavoro, se p.m., non appena sia trascorso il limite temporale massimo previsto dal legislatore, o dal Consiglio superiore, oppure, eventualmente, anche dal procuratore capo. Più in particolare, evitando prolungate esposizioni dei pubblici ministeri alla materia specialistica, si previene una dannosa ingessatura delle competenze investigative (309), contraria al carattere multidisciplinare del sapere giuridico richiesto all'autorità giudiziaria. La rotazione viene modulata con una certa periodicità. Pur tenendo in conto le esigenze dell'ufficio, non è concesso sforare il limite massimo indicato dal legislatore.

L'analisi tratterà per prima cosa del quadro normativo di riferimento, e, in seguito, anche degli aspetti pratici.

### **3.2.1 La rotazione periodica secondo il legislatore**

In linea con la temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi, l'art. 19 del d. lgs n. 160 del 30 gennaio 2006 (modif. dall'art. 5 della l. 30 luglio 2007, n. 111) stabilisce che il limite massimo di permanenza nel medesimo gruppo di lavoro sia fissato, per i magistrati con funzioni di primo e secondo grado, dal Consiglio superiore della magistratura con proprio regolamento, fra un minimo di cinque e un massimo di dieci anni (310).

La norma prospetta una forbice temporale piuttosto ampia. Essa risulta ragionevole nella misura in cui i termini posti nel minimo e nel massimo sono il limite oltre il quale la permanenza nel gruppo di lavoro diviene di fatto uno svantaggio, invece che un'opportunità. Per chiarire, si consideri la seguente ipotesi.

Nel gruppo di lavoro specializzato nei reati tributari è stato appena collocato un magistrato che fino a poco tempo prima, in ragione delle sue attitudini, si trovava nel gruppo di tutela dei soggetti deboli; si tratta perciò di materie che hanno, ammesso che sia così, ben pochi profili in comune. Per sviluppare adeguate capacità anche nel campo dei reati tributari, è chiaro che il magistrato in questione debba maturare un'esperienza almeno pluriennale, e, in quest'ordine di idee, un lustro è sembrato il periodo minimo sufficiente e necessario.

---

<sup>(309)</sup> Detto altrimenti, i magistrati specializzati andrebbero incontro a una dannosa "fossilizzazione" professionale. Questa è la terminologia diffusa tra gli operatori già all'epoca delle risoluzioni CSM del 2007 e del 2009. Si tratta di un effetto negativo della specializzazione, sul quale conviene soffermare l'analisi più avanti.

<sup>(310)</sup> In origine, il disegno di legge per la riforma dell'ordinamento giudiziario stabiliva una forbice compresa fra otto e quindici anni.

A proposito del termine individuato nel massimo, invece, se inserito per un tempo superiore al decennio nella posizione originaria, malgrado l'esperienza straordinaria maturata nell'ambito della tutela dei soggetti deboli, lo stesso magistrato non disporrebbe di solide basi conoscitive da spendere in tutti gli altri campi d'indagine, e, in aggiunta, sarebbe esposto a pressioni e influenze provenienti dal contesto di riferimento.

Al di sotto dei cinque anni di permanenza difficilmente si ha tempo sufficiente per maturare esperienza nel settore di destinazione, mentre se questa stessa esperienza si prolungasse oltre il decennio diventerebbe un impegno così totalizzante da incidere sull'autodeterminazione del pubblico ministero.

Una testimonianza di questo fatto è offerta dal Consiglio superiore. Attestandosi verso il periodo più lungo della forbice legislativa, il regolamento del 13 marzo 2008, sulla permanenza nell'incarico presso lo stesso ufficio (311), indica in dieci anni il termine oltre il quale deve necessariamente operare il meccanismo di rotazione. In tal modo, il magistrato non risulta identificato - né identificabile - in un'unica specifica funzione. Difatti, il magistrato specializzato si forma nei gruppi di lavoro (312).

Il termine decennale può essere interrotto in casi del tutto eccezionali (313), ed è soggetto a proroga per non più di due anni se il procedimento è giunto alla fase dell'udienza preliminare o dibattimentale. La proroga viene disposta dal Consiglio superiore, previa richiesta motivata del dirigente dell'ufficio. Uno dei casi più frequenti di proroga attiene alla necessità di portare a compimento indagini molto complesse e faticose di cui si sia occupato un p.m. particolarmente esperto.

A fini di ricerca, rileva più che altro il momento a partire dal quale decorre il termine decennale. In generale, la decorrenza coincide con la data di entrata in vigore del regolamento, a eccezione del

---

<sup>(311)</sup> CSM, *Regolamento in materia di permanenza nell'incarico presso lo stesso ufficio alla luce della modifica introdotta dal Decreto Legislativo 160 del 30 gennaio 2006 come modificato dalla Legge 30 luglio 2007, n. 111. (Delibera del 13 marzo 2008 e succ.mod. all'11 febbraio 2015)*, in <https://www.csm.it/web/csm-internet/nuovo-sistema-informativo/organizzazione-uffici-giudiziari-/permanenza-ultradecennale> [febbraio 2020].

<sup>(312)</sup> Nel citato regolamento del 2008, il Consiglio conferma anzitutto che l'organizzazione delle procure per gruppi di lavoro era già prevista dalle circolari sulle tabelle, ma, diversamente da quanto la ricerca ha potuto dimostrare (v. *supra* cap. II, par. 2.2.3), sostiene che essa sia stata resa ufficiale, a livello primario, soltanto con legge n. 111 del 2007. Mettendo da parte la faccenda, è bene segnalare che anche in tale occasione il Consiglio «auspica che i dirigenti degli Uffici la adottino [l'organizzazione per gruppi di lavoro] come modulo organizzativo ogni qual volta sia ragionevolmente possibile», al fine di dare piena attuazione al meccanismo rotatorio.

<sup>(313)</sup> Cfr. CSM, *Quesito relativo alla decorrenza del periodo decennale di permanenza nello stesso gruppo di lavoro. (Delibera 23 luglio 2015)*, presso [https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/dettaglio/-/asset\\_publisher/YoFfLzL3vKc1/content/decorrenza-del-periodo-decennale-di-permanenza-nello-stesso-gruppo-di-lavoro?redirect=/web/csm-internet/norme-e-documenti/atti-consiliari/circolari/settima-commissione](https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/dettaglio/-/asset_publisher/YoFfLzL3vKc1/content/decorrenza-del-periodo-decennale-di-permanenza-nello-stesso-gruppo-di-lavoro?redirect=/web/csm-internet/norme-e-documenti/atti-consiliari/circolari/settima-commissione) [febbraio 2020], in forza del quale il termine decennale è interrotto, con nuova decorrenza, in caso di mutamento significativo del quadro di competenze e attribuzioni del gruppo di lavoro specializzato, che incida, per quantità e qualità, sulla sua composizione, anche in base a una valutazione concreta del carico di fascicoli pendenti e sopravvenuti raggruppati per tipologia di reato.

periodo di permanenza nel medesimo gruppo di lavoro trascorso prima di tale momento, che si calcola - precisa il C.S.M. - dal 31 dicembre 2001. Questa non è un'indicazione priva d'importanza, giacché sembra rafforzare la tesi che è stata proposta intorno alle origini della specializzazione (v. Cap. II, par. 2). Infatti, il *dies a quo* computato al 31 dicembre 2001 coincide con la data di ultima vigenza della circolare sulla formazione delle tabelle del biennio 2000 - 2001, che ha fornito la prima vera disciplina sull'organizzazione delle procure e dei gruppi di lavoro.

### **3.2.2 Il meccanismo rotatorio nella pratica (cooptazione)**

Un primo aspetto pratico del meccanismo rotatorio consiste nella necessità che i dirigenti, in vista dell'assegnazione dei sostituti ai gruppi specializzati, mantengano un tasso di variazione annuale di composizione del gruppo non superiore a un terzo del suo organico effettivo. Sforato questo limite, il criterio di specializzazione non funziona, perché il ricambio dei componenti è così vasto da dissolvere il bagaglio delle esperienze specialistiche del singolo gruppo, oltre che dei singoli magistrati. Si finirebbe per degradare, in altri termini, i gruppi specialistici a spazi di mera convergenza degli affari, laddove il fondamento del meccanismo rotatorio è di assicurare, all'opposto, l'effettività della specializzazione.

Ciò è vero se si riflette anche sul secondo aspetto pratico della rotazione, che si sostanzia nella possibilità che un magistrato ritorni, in forza del *turn over*, nella sezione specializzata di provenienza. Al riguardo non vige alcun divieto, né vi sono limiti di carattere esplicito. In ragione di quanto già illustrato nel paragrafo precedente, tuttavia, sarebbe opportuno che, prima di ritornare alla posizione iniziale, il magistrato trascorresse un periodo non inferiore a cinque anni presso un gruppo di lavoro diverso. Ragionando in questo senso, si può dire di essere innanzi a un tacito divieto di carattere temporaneo: c'è bisogno di far passare un periodo minimo ai fini dell'acquisizione di competenze specialistiche (che è pari, come detto, a cinque anni).

Per i magistrati della D.D.A. vale una disciplina in parte differente. In principio, i procuratori distrettuali specializzati nell'antimafia non potevano ricoprire tale funzione per un periodo superiore al biennio, prorogabile fino a un massimo di quattro bienni. Il regolamento del 13 marzo 2008 ha innalzato la durata complessiva dell'incarico equiparandola al termine massimo decennale già stabilito per i magistrati dei gruppi specializzati "ordinari". Dal che si può ricavare il terzo aspetto pratico della rotazione.

L'estensione dei limiti di permanenza è motivata dall'opportunità di conservare il più a lungo possibile le competenze acquisite in qualità di sostituto procuratore distrettuale; nell'ottica di



garantire il buon andamento dell'ufficio, è necessario bilanciare la permanenza nella funzione con esigenze di altro tipo. Quel patrimonio di grandissimo spessore nel contrasto dei fenomeni malavitosi, specie nell'ottica di continuità e sostenibilità delle indagini in dibattito, può essere motivo di ritorsioni personali contro il magistrato che si è occupato per anni di lotta alle mafie. La rotazione, allora, può servire in generale anche allo scopo di cautela del pubblico ministero specializzato.

Il Consiglio superiore aveva già tenuto conto di tutti questi aspetti anche prima che fosse pubblicato il regolamento del marzo 2008. Per cui, giova fare il punto della situazione.

### 3.2.3 La rotazione periodica nei principali documenti consiliari

La rotazione è stata oggetto di trattazione da parte del C.S.M. nella prospettiva degli organi giudicanti, con la circolare sulle tabelle del 1998 - 1999. In quell'occasione, era stato detto che il divieto di permanenza ultradecennale tutelasse in maniera effettiva le competenze specializzate fornendo nuovi stimoli al magistrato nello svolgimento delle attività quotidiane: evitava «incrostazioni e l'affievolirsi di impegno» (314). Per queste stesse ragioni, la circolare auspicava che il meccanismo rotativo fosse adottato anche dagli uffici requirenti.

Qualche anno più tardi, il Consiglio torna sulla questione e, ragionando ancora sul divieto di permanenza ultradecennale dei giudici, chiarisce che la rotazione è il solo strumento che può neutralizzare gli effetti, per così dire, plagianti dell'esercizio prolungato delle funzioni (giurisdizionali) nell'ambito del medesimo posto (315). Nel senso che si evitano fenomeni di personalizzazione e di condizionamento. Inoltre, la rotazione favorisce la circolazione delle competenze e, quindi, irrobustisce la professionalità. Tale argomento è presente nei documenti consiliari sin dal 1993, quando fu introdotto il termine decennale di permanenza per tutte le funzioni giudicanti, ad eccezione del giudice per le indagini preliminari e del giudice dell'udienza preliminare (316).

---

<sup>(314)</sup> Circolare tabelle 1998-1999 (Circolare n. 8873 del 21 maggio 1997), cit., par. B, p.to 9b.

<sup>(315)</sup> Si è persino detto che la disciplina della rotazione sia stata pensata per arginare fenomeni impliciti di «collusione ambientale» del magistrato specializzato. Si veda la collezione di opinioni sul tema della temporaneità delle funzioni di D. NATALE, *La giurisdizione tra specializzazione e temporaneità delle funzioni, riflessi sulla professionalità: un dibattito ancora aperto*, ne *Il Foro ambrosiano*, 2000, n. 3, 424.

<sup>(316)</sup> In questi ultimi due casi infatti il discorso si complica. Basti osservare che sotto la vigenza della disciplina anteriore alla riforma dei primi anni 2000, a G.I.P. e G.U.P. si applicava il termine di permanenza stabilito dall'art. 57 della legge 16 dicembre 1999, n. 479, cd. legge Carotti, di sei annualità consecutive. Tuttavia, se è vero, com'è stato già osservato, che l'art. 19 del d. lgs. 160 del 2006 contiene disposizioni che si applicano alla magistratura giudicante e requirente, senza distinzioni, allora si verte evidentemente in un'ipotesi di abrogazione tacita del termine di sei anni. Pur se norma speciale anteriore, l'art. 57 della legge Carotti risulta infatti incompatibile con la nuova normativa. Vengono per ciò in rilievo i criteri di abrogazione delle leggi fissati dall'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, in base ai

Sviluppando tali premesse, si può concludere che personalizzazioni e condizionamenti costituiscano insidie peggiori per la funzione accusatoria, dove il magistrato è esposto al rischio di personificare le indagini e il processo. Da questa prospettiva, i gruppi di lavoro potrebbero perfino apparire come centri di potere personale, perché la specializzazione professionale dei singoli magistrati è tale da consentirgli una gestione integralmente autonoma degli affari, quantomeno sul piano astratto.

Al fine di evitare simili inconvenienti, già all'epoca delle procure presso le preture venivano spontaneamente attuati meccanismi di mobilità interna, che ricordano, per l'appunto, l'odierna rotazione periodica. Senonché, essendo prassi spontanee, non c'erano termini fissati a scadenza. Il carattere spontaneo poteva senz'altro apparire come un'assunzione di responsabilità da parte del dirigente nei confronti degli obiettivi di efficienza dell'ufficio e, al momento del passaggio dei magistrati ad altra sezione, della necessità di evitare la dispersione del patrimonio conoscitivo.

Sulla scorta della rievocata tradizione degli uffici giudiziari e requirenti, si ricavano almeno due aspetti positivi sottesi al meccanismo rotativo. In primo luogo, si possono individuare e colpire i monopoli personali frutto dell'accentramento del potere, e, in secondo luogo, si favorisce lo sviluppo omogeneo delle competenze specialistiche con la circolazione delle esperienze. D'altronde, la legge non vieta al p.m. di richiedere - ad esempio tramite interpello - l'assegnazione ad altro gruppo per acquisire, nel caso che egli avesse interesse, un'altra specializzazione. Con ogni probabilità, questo fatto, allora, è un retaggio della mobilità delle procure presso le preture.

Oltre al regolamento del marzo 2008, l'istituto della rotazione viene regolato, altresì, dalla circolare consiliare del 2017 come strumento di esercizio corretto, puntuale e uniforme dell'azione penale (art. 4 lett. f)). Attuare il meccanismo è compito del procuratore capo, che deve fissare la disciplina di dettaglio inserendola fra i contenuti essenziali del progetto organizzativo (art. 7, comma quarto, lett. a)). La circolare, inoltre, richiama espressamente le note risoluzioni del 2007 e del 2009 per confermare che il meccanismo della rotazione debba operare anche in fase di costituzione dei gruppi di lavoro, perché sia necessario all'acquisizione di una base conoscitiva comune. In tal modo, la procura agirebbe idealmente in virtù di una prospettiva condivisa, piuttosto che in ragione di tanti punti di vista quanti sono i magistrati o i gruppi specializzati.

Tutto sommato, la circolare non importa alcuna variazione allo statuto della rotazione. Eppure, intendendosi praticamente, il Consiglio superiore avrebbe forse dovuto interrogarsi sull'esistenza di

---

quali le disposizioni anteriori incompatibili con quelle posteriori sono abrogate. In proposito, si veda quanto chiarito dal C.S.M. con "Risposta a quesito del 4 giugno 2008", in [https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/dettaglio/-/asset\\_publisher/YoFfLzL3vKc1/content/termine-massimo-di-permanenza-nelle-funzioni-di-g-i-p-g-u-p-?\\_101\\_INSTANCE\\_YoFfLzL3vKc1\\_viewMode=view](https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/dettaglio/-/asset_publisher/YoFfLzL3vKc1/content/termine-massimo-di-permanenza-nelle-funzioni-di-g-i-p-g-u-p-?_101_INSTANCE_YoFfLzL3vKc1_viewMode=view) [febbraio 2020].

mezzi diversi dalla rotazione che favoriscono l'assegnazione di fascicoli in base alle specifiche attitudini dei magistrati, ma non a fasi alterne o a periodi. In altri termini, è chiaro che la specializzazione sia il criterio più idoneo a garantire la trattazione effettiva degli affari penali, essendo fonte di progresso e di sviluppo nella tutela dei diritti (317), ma se convenga mantenere una specializzazione temperata dalla rotazione invece che ampliare il novero delle specializzazioni è una questione sulla quale c'è bisogno di riflettere (v. *infra* par. 3.5). Ciò, anche perché il meccanismo rotativo non vincola gli uffici che non hanno più di otto magistrati (318), incluso il procuratore (oggi si tratta di ben cinquantacinque procure della Repubblica); in un contesto così piccolo nemmeno è configurabile un'effettiva divisione per gruppi di lavoro, e, quindi, men che meno si può ipotizzare un'applicazione rigorosa dei limiti massimi di permanenza. Siccome manca un numero di magistrati in proporzione al bisogno, se fosse attuato il meccanismo di rotazione così com'è, sarebbero vuotate di significato proprio quelle specializzazioni individuali che l'organo di autogoverno suggerisce in questi casi.

### **3.3 Il principio di non dispersione del patrimonio conoscitivo e gli strumenti interni di coordinamento delle indagini**

Il principio di non dispersione del patrimonio conoscitivo consiste nella necessità di mantenere livelli elevati di efficacia e di efficienza nello svolgimento delle indagini allorquando, in attuazione del meccanismo rotatorio (ma anche per ragioni di altro genere), il dirigente sia tenuto a ricombinare la composizione dei gruppi di lavoro specializzati.

Non è un principio a sé stante. La conservazione delle competenze specializzate, infatti, è anche garanzia *pro futuro* di non dispersione del materiale probatorio: la raccolta degli elementi indiziari viene svolta dai magistrati che coordinano la polizia giudiziaria, che agiscono eseguendo e facendo eseguire operazioni tecniche calibrate per specifici reati. Il fine è duplice. Gli inquirenti mirano a evitare l'inutilizzabilità che consegue alla violazione delle norme processuali sulle prove e a selezionare i mezzi di ricerca tra quelli che appaiono validi nel caso concreto.

Il procuratore capo si occupa di individuare gli strumenti interni all'ufficio che garantiscono il coordinamento investigativo e la circolazione delle competenze, fra cui, quindi, si contano la

---

<sup>(317)</sup> Cfr. M. VIETTI, *Mettiamo giudizio*, cit., 21.

<sup>(318)</sup> Ai sensi dell'art. 1 (Campo di applicazione), il citato regolamento in materia di permanenza nella medesima funzione non si applica, tra gli altri, al «sostituto procuratore della Repubblica presso un ufficio di procura composto da magistrati in numero fino a otto unità compreso il procuratore della Repubblica».

coassegnazione dei procedimenti a più magistrati e la formazione di gruppi di lavoro tra sostituti che appartengono a differenti aree specialistiche.

### 3.3.1 La co-assegnazione dei procedimenti

Per attuare il coordinamento e assicurare linee d'azione univoche, si può utilizzare, anzitutto, lo strumento della co-assegnazione, o co-designazione (ovvero, con una terminologia ormai desueta: co-delega). La coassegnazione del procedimento è un'assegnazione congiunta della trattazione di un certo affare, a beneficio di almeno due magistrati. L'assegnazione congiunta non ha limiti di funzione né di fase. Segue le stesse regole già viste in materia di assegnazione dei procedimenti (cd. principio di simmetria) (319). Per un verso, può essere disposta tra capo e sostituti, fra aggiunto-coordinatore del gruppo di lavoro e sostituti, oppure fra sostituti; per altro verso, può intervenire in occasione dello svolgimento delle indagini, nel corso delle stesse e sino al dibattimento. Resta ferma, in ogni caso, l'esigenza di motivare il provvedimento che la dispone.

La giustificazione del provvedimento di coassegnazione è nel suo effetto. Può garantire incisività e tempestività alle indagini concentrando contemporaneamente la gestione dell'affare in capo a più organi requirenti specializzati. Infatti, quando le indagini vertono su ambiti specialistici diversi, le iniziative degli inquirenti devono essere coordinate e precise. La conduzione del procedimento deve apparire unitaria. In questo senso, l'assegnazione congiunta dell'affare costituisce una deroga ai normali criteri di distribuzione, perché realizza una divisione nominativa che tiene conto della specializzazione (320), se non altro in tutti i casi di collegamento investigativo e processuale.

Sul piano normativo, l'articolo 70, comma terzo, ord. giud. raccomanda di designare per la trattazione più d'un magistrato se i procedimenti riguardano numerosi imputati, o se richiedono indagini e udienze (soprattutto dibattimentali) particolarmente impegnative. In altri termini, la co-assegnazione viene disposta a fronte di due principali situazioni: o quando l'accertamento di alcuni reati si presenta rischioso, oppure quando le indagini vertono su una massa importante di dati da

---

<sup>(319)</sup> Il Consiglio superiore stabilisce un principio di simmetria fra assegnazione e coassegnazione. La circolare del novembre 2017 ne tratta difatti in maniera congiunta, stabilendo che entrambe hanno effetto per la durata delle indagini, sino alla conclusione del procedimento; anche nel caso della coassegnazione, con l'atto che la dispone, il procuratore può stabilire i criteri cui il sostituto deve attenersi (art. 10).

<sup>(320)</sup> Come se la rigidità dei criteri oggettivi fosse temperata allo scopo di garantire nel caso concreto la migliore trattazione specializzata possibile. Ciò, anche perché i criteri automatici di assegnazione dei procedimenti appiattiscono più facilmente le competenze professionali, essendo niente più che una ripartizione di tipo meramente meccanico.

esaminare; così è, ad esempio, in materia ambientale, in casi di corruzione fra esponenti politici e istituzionali, nonché a fronte di malattie lungo-latenti.

Si consideri un caso piuttosto frequente nella prassi. Un p.m. del gruppo specializzato nei reati contro la pubblica amministrazione si accorge, nel corso delle investigazioni, che la “tangente” è stata coperta da fatture per crediti falsi o inesistenti. Viene interpellato il coordinatore del gruppo P.A., che, se lo ritiene opportuno, contatta il coordinatore del gruppo specializzato nella criminalità economica al fine di disporre la coassegnazione tra il p.m. titolare originario del procedimento e un magistrato del secondo gruppo. Potrebbe anche darsi il caso che un’indagine su fenomeni corruttivi richiedesse speciali competenze nei reati societari, perché la somma utilizzata come *pretium sceleris* dell’attività corruttiva è stata raccolta tramite false attestazioni nel bilancio della società. Le ipotesi che possono venire in rilievo sono di fatto illimitate.

Salvo che sia diversamente disposto dal programma organizzativo dell’ufficio, la coassegnazione viene autorizzata con provvedimento dei coordinatori dei gruppi specializzati se i magistrati fanno parte delle sezioni che loro stessi dirigono, mentre in tutti gli altri casi è necessario che intervenga il decreto del procuratore capo.

Le co-designazioni implicano collaborazioni necessarie, effettive e ininterrotte fra i magistrati (321). Ciascuno, tuttavia, conserva la facoltà di agire anche in maniera separata per il compimento degli atti di indagine, a due condizioni: che sia stata raggiunta un’intesa in tal senso e che non siano compromesse efficienza e tempestività nella definizione dell’affare.

In nessun caso l’assegnazione congiunta determina lo spostamento dei magistrati ad altra sede rispetto al gruppo di appartenenza (322).

### 3.3.2 I gruppi di lavoro intersezionali

L’intervento del procuratore è necessario anche quando si presenti l’opportunità di assegnazione congiunta fra gruppi di lavoro (o fra *pool*) intersezionali. In un quadro complessivo

---

<sup>(321)</sup> Per la cui violazione si può incorrere in responsabilità di tipo disciplinare, cfr. M. FANTACCHIOTTI - M. FRESA - V. TENORE - S. VITELLO, *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali: magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari, onorari, avvocati dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2010, 161.

<sup>(322)</sup> Non è questo il caso della coassegnazione per cd. “mobilità temporanea”, che serve, al contrario, per far fronte a esigenze organizzative invece che investigative (art. 6 comma 3-quinquies L. 4 maggio 1998, n. 133). Al riguardo, si veda L. POMODORO - D. PRETTI, *Manuale di ordinamento giudiziario*, Torino, Giappichelli, 2015; M. FANTACCHIOTTI - F. FIANDESE, *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Padova, Cedam, 2009, 189; nonché CSM, *Circolare in materia di supplenze, assegnazioni, applicazioni e magistrati distrettuali (Delibera del 20 giugno 2018)*, in <https://www.csm.it/documents/21768/87316/Circolare+Applicazione+e+supplenze+%28delibera+20+giugno+2018%29/5b7235ed-c453-ce8b-d809-244c7e76c941> [febbraio 2020].

volto alla tutela della correttezza, puntualità e uniformità dell'azione penale, questo è un altro strumento che consente di evitare la dispersione del patrimonio conoscitivo, utile quando le indagini richiedono competenze concorrenti: specializzazioni che fanno capo, ad esempio, a magistrati dei gruppi di lavoro ordinari e altri della Direzione distrettuale (323).

La finalità è di prevenire iniziative disomogenee dei magistrati, che sono iniziative “*free lance*” dettate dall'intuito, piuttosto che dal metodo.

I casi sono due: la vicenda che ha dato origine al procedimento penale può essere sussunta nelle fattispecie criminose “classiche”, ma è caratterizzata dall'impiego di metodologie tipicamente mafiose; oppure, nel caso opposto, il sodalizio criminoso compie reati che si rifanno a materie speciali come l'ambiente (è noto il caso delle ecomafie), l'immigrazione e lo sfruttamento del lavoro (traffico di esseri umani e caporalato). Altre connessioni sono emerse con riferimento ai reati di tipo informatico, che sono ormai divenuti una parte importante delle attività criminose delle organizzazioni criminali e dei gruppi terroristici (324): siccome la competenza a indagare sulla criminalità informatica spetta alla procura distrettuale, ma non per questo anche alla D.D.A., è il procuratore capo a valutare l'opportunità di istituire una collaborazione tra i gruppi di lavoro destinati alla cura dei due settori.

In generale, la trattazione del procedimento può essere, giustappunto, co-assegnata, o mediante assegnazione congiunta al magistrato del gruppo ordinario e al magistrato della Direzione (325), oppure rimessa in via stabile a gruppi di lavoro costituiti da entrambe le figure.

La coassegnazione riguarda tradizionalmente il magistrato della D.D.A. e indagini o processi fuori della sua competenza funzionale. Succede, infatti, che l'indagine per reati ordinari presenta profili di rilievo per la Direzione distrettuale (per esempio, omicidio di un noto pregiudicato, sequestro di ingenti quantità di armi e di particolari sostanze stupefacenti, ecc.), allora, se ha dato la propria disponibilità, il magistrato della Direzione distrettuale può ottenere la trattazione congiunta

---

<sup>(323)</sup> A fronte di tale evenienza, vi è facoltà di procedere a co-designazione (art.70-bis, comma 3, ord. giud.), oppure di designare, in via esclusiva, un sostituto procuratore alla D.D.A. nonostante che non vi appartenga. In questo caso, occorre un provvedimento motivato del dirigente, che deve essere comunicato ai magistrati della D.D.A. e al C.S.M.

<sup>(324)</sup> Cfr. M. L. BITONTO, *L'accentramento investigativo delle indagini sui reati informatici*, in *Diritto dell'Internet*, 2008, n. 5, 503-506.

<sup>(325)</sup> Tale possibilità è espressamente prevista in CSM, *Nuova circolare in tema di organizzazione delle direzioni distrettuali antimafia*, Circolare n. P24930 del 19 novembre 2010 (Delibera del 17 novembre 2010), sub art. 8, presso <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/modifiche-ed-integrazioni-alla-nuova-circolare-in-tema-di-organizzazione-delle-direzioni-distrettuali-antimafia-> [febbraio 2020]. Detta delibera è stata prima integrata con una nota del 5 marzo 2014, che ha regolamentato i casi di designazione per l'esercizio delle funzioni requirenti nei procedimenti ex art. 51 comma 3 bis c.p.p. di magistrati non appartenenti alla D.D.A., ed è stata poi modificata in data 16 ottobre 2016, in maniera che fosse agevolata l'acquisizione di un patrimonio conoscitivo «in relazione al settore di affari ed alle specifiche indagini che [il magistrato entrante] eredita dal magistrato uscente» anche tramite l'utilizzo di co-assegnazioni.

di affari ordinari (art. 102, cd. codice delle leggi antimafia), soprattutto se ordinario significa anche specializzato, ossia reato di competenza del gruppo di lavoro (326).

Si dia, altresì, il caso in cui gli intrecci investigativi tra uno o più settori specialistici accadono con una certa frequenza. Il procuratore potrà basarsi sull'esperienza pregressa e sull'analisi statistica, di talché, visto il numero delle co-assegnazioni autorizzate in un certo periodo, sia costituito un gruppo di lavoro intersezionale che si occupi stabilmente e in via preventiva della cura di tali settori. Per citarne alcune, le indagini di questo genere hanno ad oggetto fenomeni di riciclaggio, traffico illecito di sostanze stupefacenti, sfruttamento della prostituzione, traffico di rifiuti, reati in materia urbanistica e appalti, immigrazione clandestina, caporalato, e molto altro, anche alla luce del dato sovranazionale. L'esistenza di connessioni tra la criminalità organizzata, da un lato, e i fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, dall'altro, è di fatto pacifica (327).

In definitiva, i gruppi di lavoro intersezionali rappresentano una forma superiore, stabile e strutturata di coordinamento. Malgrado l'alto potenziale e il carattere versatile (328), non se ne contano molti esempi; in parte, la ragione è che gruppi di questo tipo possono essere costituiti soltanto

---

<sup>(326)</sup> L'art. 102 del codice antimafia dispone che il procuratore distrettuale designi per la trattazione delle questioni elencate al comma 3-bis dell'art. 51 del codice di rito esclusivamente i magistrati della Direzione distrettuale, ma in via eccezionale possono essere designati anche altri magistrati. Le eccezioni non sono specificate. Se ne ricavano alcune dall'art. 8 della circolare C.S.M. del 17 novembre 2010, di riorganizzazione delle Direzioni distrettuali, nella versione modificata da una nota consiliare del 5 marzo 2014. Il testo originario del citato articolo 8 stabiliva che le co-assegnazioni a magistrati non appartenenti alla Direzione distrettuale antimafia, né a questa applicati, dovessero essere disposte in caso di collegamenti investigativi o processuali esistenti fra i procedimenti interessati, nel rispetto delle specifiche professionalità necessarie per accertare i fatti, ma senza pregiudicare l'equità nella ripartizione dei carichi di lavoro.

A seguito della riscrittura, il generico richiamo a "collegamenti investigativi o processuali" è scomparso, perché la mancanza di criteri atti a individuare le ipotesi eccezionali di coassegnazione contrastava con le regole di predeterminazione dei criteri organizzativi in materia di formazione dei gruppi e assegnazione degli affari. In sua vece, allora, è stato esplicitato che la coassegnazione del procedimento, in casi del tipo considerato, debba avvenire soltanto quando siano necessarie specifiche professionalità «ulteriori e diverse» rispetto a quelle possedute dai magistrati della Direzione distrettuale, oppure per assicurare «un'equa ripartizione del carico di lavoro». Inoltre, la coassegnazione non può che essere decretata durante la fase delle indagini preliminari, salvo che per garantire l'intervento in udienza al magistrato titolare originario del procedimento o ad altro componente della D.D.A. Cfr., in proposito, CSM, *Circolare n. P4089/2014 del 7 marzo 2014 (Delibera del 5 marzo 2014), Modifica dell'art. 8 della Circolare in tema di organizzazione delle Direzioni Distrettuali Antimafia*, presso [http://www.procuragenerale.cagliari.it/documentazione/D\\_2658.pdf](http://www.procuragenerale.cagliari.it/documentazione/D_2658.pdf), [febbraio 2020], o in [http://www.procuragenerale.sassari.it/documentazione/D\\_3859.pdf](http://www.procuragenerale.sassari.it/documentazione/D_3859.pdf) [febbraio 2020].

Già la relazione alla menzionata nota del marzo 2014 rilevava il contrasto di previsioni generiche con la disciplina dei gruppi di lavoro e dell'assegnazione degli affari, ma aggiungeva anche che la coassegnazione del magistrato non appartenente alla D.D.A. determinava effetti sia quanto a organizzazione dell'attività, che in relazione all'affinamento di competenze, così da garantire all'ufficio efficacia nella conduzione dell'indagine e da permettere al magistrato codesignato di concorrere per la nomina a procuratore antimafia. Proprio quest'ultimo dato conferma che le "specifiche professionalità ulteriori e diverse" non sono che le conoscenze intersezionali, quelle che sono in possesso dei gruppi di lavoro ordinari.

<sup>(327)</sup> Basti richiamare il d. lgs. n. 231/2007, di attuazione delle Direttive europee antiriciclaggio 2005/60/CE e 2006/70/CE.

<sup>(328)</sup> Riconosciuti sia dalla nota delibera del 9 maggio 2018 in materia di reati di violenza di genere e domestica, che dalla risoluzione sulle misure di prevenzione antimafia e di aggressione ai patrimoni illeciti, di cui alla delibera plenaria CSM del 13 settembre 2017. Anche a tal proposito, entrambi i documenti possono essere consultati tramite il Codice dell'organizzazione giudiziaria, II, cit., 517 e 578.

nelle procure distrettuali, e, inoltre, non bisogna trascurare altri problemi strutturali come il tasso di scopertura dell'organico e la quantità dei carichi di lavoro complessivi.

### **3.4 Metodologie d'indagine specializzate: l'elaborazione dei protocolli investigativi**

Il protocollo è una convenzione, un complesso di regole e procedure da osservare in occasione del compimento di determinate attività. Si tratta di uno strumento flessibile che si adatta a vari contesti, difficilmente classificabile in maniera rigida.

I protocolli si distinguono in tre principali categorie: protocolli organizzativi, d'indagine e investigativi.

#### **3.4.1 Tipologie**

Sul versante organizzativo, il protocollo è uno strumento d'intesa, di cooperazione, e ha come destinatari molteplici soggetti. Regola la gestione dei rapporti tra la procura e le altre parti che lo sottoscrivono, per consentire: a magistrati e servizi di polizia, di individuare istantaneamente chi sono i responsabili ai quali richiedere informazioni, oppure chi dev'essere interpellato quando accadono situazioni che coinvolgono certi enti e organizzazioni; a questi ultimi soggetti, la possibilità di conoscere in anticipo i comportamenti da adottare a fronte di episodi che mostrano possibili risvolti giuridico-penali; infine, alla procura stessa, di attuare *partnership* con gli enti del territorio per utilizzare risorse esterne e rendere più efficienti i processi di lavoro. Esempi del primo tipo sono i protocolli organizzativi sottoscritti con le amministrazioni locali, la magistratura contabile, gli ordini professionali o particolari autorità (come il garante per la *privacy*, gli istituti assicurativi e previdenziali). La seconda tipologia riguarda invece i protocolli firmati con ospedali, centri di accoglienza, consultori, strutture deputate alla gestione di fenomeni sociali diffusi come le tossicodipendenze e le psicopatie. L'ultima ipotesi concerne i protocolli sottoscritti con università, scuole di specializzazione e centri di ricerca. I protocolli d'intesa favoriscono la razionalizzazione dell'attività investigativa allestendo percorsi specifici e azioni comuni per lo scambio delle informazioni (329).

---

<sup>(329)</sup> I protocolli stipulati fra le procure ordinarie e le procure distrettuali costituiscono una categoria *sui generis*, a metà strada fra i protocolli d'intesa e i protocolli investigativi in senso stretto. La prassi di stipulare "protocolli d'intesa" che coinvolgono, su più livelli, il Procuratore nazionale antimafia, i procuratori generali delle Corti d'appello, i procuratori della Repubblica distrettuali e territoriali ha lo scopo di impegnare gli uffici firmatari a eseguire una serie di attività nel momento in cui dovessero emergere collegamenti tra le indagini curate dalla procura distrettuale e dalle procure ordinarie.



I protocolli d'indagine sono strumenti chiarificatori che disciplinano aspetti *lato sensu* processuali dell'attività requirente. Rientrano in questa categoria, ad esempio, i protocolli inerenti all'utilizzo del decreto penale di condanna o all'impiego del provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto, le direttive per la prestazione del consenso al rito del patteggiamento e le griglie di commisurazione della pena patteggiata, le indicazioni sul giudizio direttissimo e gli arresti in flagranza (330), i protocolli sottoscritti con le camere penali e i tribunali per la gestione delle udienze, nonché i protocolli sottoscritti ai sensi dell'art. 21 della circolare del C.S.M. del novembre 2017 in tema di avocazione (protocolli disposti dal procuratore generale con i procuratori capo del distretto).

Sul piano investigativo, infine, il protocollo è strumento prescrittivo che indica l'osservanza di tecniche operative, metodologie e criteri d'indagine di comprovata efficacia. Sono investigativi i protocolli che disciplinano le modalità di accertamento dei fatti in relazione a specifiche tipologie criminose, ad esempio in materia ambientale e finanziaria. A differenza delle altre due tipologie, protocolli di questo genere sono diffusi anche sotto forma di direttive, circolari e linee guida che vengono confezionate dal procuratore della Repubblica per poi essere trasmesse a magistrati e agli organi di polizia giudiziaria.

Rispetto al criterio di specializzazione, meritano attenzione i protocolli investigativi.

### **3.4.2 Principali caratteristiche dei protocolli sul piano investigativo**

In quanto modelli di *best practice*, i protocolli investigativi si adattano al caso concreto, sono sempre modificabili e hanno la finalità di portare gli inquirenti all'acquisizione o alla scoperta di prove e indizi utili per la prosecuzione dell'*iter* procedimentale. Si distinguono protocolli investigativi di tipo "urgente" o "pianificato", a seconda che la componente programmatico-investigativa sia rispettivamente di contenuto minore o maggiore rispetto alla componente pratico-operativa di breve termine. In questo senso, dunque, sono il risultato della sperimentazione di tecniche investigative in relazione a specifiche tipologie criminose (cd. *learning by doing*).

---

Si veda, in argomento, I. MATERIA, *Il coordinamento delle indagini collegate in ambito infra-distrettuale*, in G. MELILLO - A. SPATARO - P. L. VIGNA (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Milano, Giuffrè, 2004, 127-142.

<sup>(330)</sup> Le esemplificazioni in materia di patteggiamento e direttissimo sono state estrapolate da V. PACILEO, *Op. cit.*, 43.

Inoltre, in materia di metodologie investigative, era già stata sottolineata l'assenza di studi sui protocolli utilizzati nell'attività requirente (331). Pensando a un altro settore in cui assumono considerevole importanza i protocolli operativi, viene in rilievo il settore medico-sanitario, dove l'interesse scientifico sul tema della validità e della violazione dei protocolli adottati è ben maggiore rispetto al settore giuridico in cui si muove l'autorità giudiziaria. È vero anche che si potrebbero ottenere "protocolli standard" di indagine per tipi di reato, come i protocolli sanitari, se si ragionasse in maniera induttiva (332), ossia esaminando le concrete esperienze investigative utilizzate dai singoli per elaborare, in via generale, una serie ordinata di operazioni applicabili a un numero  $n$  di contesti investigativi più o meno somiglianti tra loro.

Ma si tratterebbe di strumenti che non trovano comunque un'espressa giustificazione in alcuna fonte normativa. Non sono tipici, né tassativi.

Questa mancanza non deve essere trascurata dallo studioso del processo penale. Che cosa succederebbe se gli inquirenti, durante le indagini, si discostassero dalle modalità operative prescritte dal protocollo? Allora che è incerta la validità degli elementi raccolti, e, per conseguenza, la loro utilizzabilità nel corso del procedimento. Accade che se ne faccia uso, comunque.

Va osservato, nel merito, che i protocolli investigativi vengono ormai elaborati con riferimento a qualunque fattispecie penale, in particolare per accertare quei reati che esigono il compimento di precise operazioni da effettuare in sequenza, a cadenza temporale prestabilita. È il caso dei reati di omicidio, violenza sessuale, abusi sui minori, maltrattamenti familiari, ma anche di reati in materia di circolazione stradale, tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro e criminalità informatica.

È per questo motivo che l'elaborazione di un protocollo coinvolge più soggetti. Per esempio, le forze di polizia giudiziaria, gli enti ospedalieri e i servizi sociali operano di concerto per la raccolta e la conservazione di materiali biologici, assumono informazioni e prove dichiarative, tutelano, altresì, la salute psico-fisica della vittima del reato. Ogni incertezza in merito al da farsi aumenta le probabilità di disperdere tracce e rilievi utili, come accade nel caso di ritrovamento di un cadavere.

Per avere risultati effettivi, i protocolli devono contenere criteri operativi chiari, precisi, realizzabili e sintetici. Se così non fosse, si giocherebbe una mossa a dir poco sconveniente. E infatti, il Consiglio superiore incoraggia l'elaborazione di protocolli investigativi da parte dei dirigenti con la collaborazione dei magistrati, soprattutto dei procuratori aggiunti, cui essi sono destinati. Nell'esercizio dei poteri di coordinamento, i procuratori aggiunti in effetti possono anche stabilire

---

(<sup>331</sup>) G. N: RODIGHIERO, *Capitolato di indagine per singoli tipi di reato*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 1994, n. 3, 621.

(<sup>332</sup>) *Ibidem*

linee generali d'intervento, come lo scambio di informazioni all'interno dei gruppi di lavoro e l'impiego di certi mezzi investigativi (cfr. Risoluzione CSM del 21 luglio 2009, punto 2.2). Da questa prospettiva, un riferimento implicito ai protocolli sembra essere contenuto anche nella legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, nella parte in cui il legislatore incoraggia la previsione di criteri generali per l'«impostazione delle indagini» (333).

Se l'uso dei protocolli trovasse una copertura legislativa *ad hoc*, mancherebbe in ogni caso una presa di posizione altrettanto qualificata a proposito della loro violazione e delle conseguenti incombenze processuali. Dovrebbe essere reso esplicito il carattere cogente o facoltativo delle regole inserite nei protocolli. La questione si è posta anche in sede di redazione della circolare consiliare del novembre 2017. Mancando una copertura normativa, siano essi investigativi od organizzativi, i protocolli vanno inseriti tra i contenuti eventuali, non essenziali del progetto organizzativo. La collocazione tra le fila delle disposizioni accessorie potrebbe indurre comportamenti opposti fra i sostituti: sul piano formale, non essendo essenziali ben potrebbero essere avvertiti come non vincolanti; per la stessa ragione, ma in senso contrario, l'avvenuta formalizzazione potrebbe nondimeno giustificare la conformazione a livello operativo da parte dei sostituti, che sarebbero indotti a credere come vincolanti le disposizioni protocollari.

In caso di violazione, dunque, *quid iuris?*

### **3.4.3 *De iure condendo*: inosservanza dei protocolli e responsabilità del magistrato**

Se la linea d'intervento adottata dagli inquirenti non coincide con quella stabilita dal protocollo, allo stato, la divergenza non rileva sul piano processuale, perché prevalgono le esigenze sottese al caso concreto. Tuttavia, se il mancato rispetto del modello operativo è intenzionale, oppure non risulta giustificato in virtù del caso concreto, il procuratore della Repubblica ben può esercitare il potere di revoca dell'assegnazione (334).

La revoca è un rimedio generale che il dirigente può azionare al fine di preservare l'unità dell'ufficio (v. Cap. I, par. 1.5.3). L'unità dell'ufficio, per ragioni intuitive, viene compromessa da comportamenti che eccedono senza giustificato motivo le direttive comuni. Cosicché, il mancato rispetto dei protocolli si ripercuote nell'ambito dei rapporti interni fra procuratore capo e p.m. titolare del procedimento.

---

<sup>(333)</sup> Art. 4, comma 2, d. lgs. 106/2006, cit.

<sup>(334)</sup> È di questa opinione anche F. MENDITTO, *L'organizzazione delle procure nella stagione della controriforma*, in *Questione Giustizia*, 2006, n. 5, 906.

Infatti, se si reputa che la predisposizione dei protocolli investigativi sia espressione di un potere a contenuto gestionale che la legge attribuisce al dirigente per assicurare il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale (335), allora la ricostruzione offerta risulterà convincente. Per evitare la revoca dell'assegnazione, il p.m. titolare del procedimento che non volesse comunque attenersi al modello operativo previsto per la materia oggetto di trattazione, potrebbe senz'altro astenersi e restituire *sua sponte* il procedimento al titolare della procura.

Per l'interprete si propone in ogni caso la necessità di riflettere più approfonditamente, nel prossimo futuro, sul tema della metodologia investigativa, perché questo è un settore dal quale si possono ricavare nuovi interrogativi (ma anche nuove risposte) sul tema della responsabilità dei magistrati. Responsabilità che in questo caso scaturisce dalla mancata osservanza delle disposizioni contenute nei protocolli.

### **3.5 Positività e negatività del criterio specialistico di organizzazione dell'attività requirente**

All'esito di tutto quanto sopra compiutamente illustrato, affiorano con maggiore chiarezza gli aspetti positivi e negativi che derivano dall'applicazione del criterio di specializzazione.

Nel complesso, si tratta di effetti che non vanno intesi alla stregua di giudizi di valore, ma in senso descrittivo di vantaggi o svantaggi. Questa precisazione non è superflua, per la ragione che il giurista si confronta con il tema della specializzazione trovando davanti a sé qualcosa che si è sviluppato con l'esperienza pratica. Non incontra elaborazioni teoriche da interpretare.

La logica che meglio si addice a uno studio di questo tipo, quindi, può essere espressa in meccaniche di convenienza e sconvenienza, nonché di pregi e debolezze.

#### **3.5.1 Aspetti positivi**

S'è detto che le forme di manifestazione del fenomeno specialistico sono in buona sostanza due: un canale individuale e l'altro aggregato. Il primo canale concerne la specializzazione del singolo magistrato e risponde all'esigenza di razionalizzare lo studio delle materie penali (anche speciali) attraverso la formazione di competenze settoriali. Il secondo canale, invece, muove dalla specialità

---

<sup>(335)</sup> Come in effetti sembra potersi ricavare dalla circolare consiliare di fine 2017, che indica tra i poteri del procuratore capo l'elaborazione dei protocolli ai fini di un corretto e puntuale esercizio dell'azione penale. siano essi investigativi o organizzativi, i quali, saranno inseriti nel contenuto eventuale del progetto organizzativo. In fase di delibera della Circolare si è sollevata la questione su questa "formalizzazione" dei protocolli, che, benché indicata come "eventuale", ben potrebbe essere avvertita dai sostituti come vincolante.

dei temi di indagine per individuare un gruppo di magistrati specializzati cui assegnare, in via stabile, la trattazione di materie e procedimenti omogenei. Dal punto di vista strutturale, entrambi i canali si fondono all'interno della componente organizzativa, a seconda delle proporzioni dell'ufficio.

Donde, in quanto criterio atto a incidere sull'organizzazione, la specializzazione reca diversi effetti positivi già sul piano dell'efficienza giudiziaria.

Basti guardare allo stato della giustizia penale nell'ultimo decennio.

Il pubblico ministero ha dovuto fare i conti con la crescita dell'illegalità e per ciò anche della quantità di notizie di reato che hanno raggiunto le procure. Per esempio, i dati statistici forniti dal Ministero della Giustizia indicano che i procedimenti penali sopravvenuti fra il 2009 e il 2012 è pari circa a 1.600.000 notizie, inclusi i reati di competenza della D.D.A. e del giudice di pace; nello stesso periodo, il numero delle pendenze con autore noto superava in media 1.700.000 procedimenti annui complessivi. Con questi numeri le *chances* di praticabilità dell'esercizio obbligatorio dell'azione penale nei vari distretti, a condizioni strutturali invariate, non potevano che attestarsi su un livello basso. I titolari degli uffici requirenti, dunque, hanno investito più risorse nella programmazione dell'attività che nella sola resa qualitativa della stessa. Su impulso del C.S.M. e del legislatore, le procure hanno adottato parametri organizzativi ispirati dal criterio di specializzazione.

Il quadriennio successivo è stato caratterizzato da un significativo miglioramento nelle statistiche (v. anche i grafici riportati in cap. II, par. 2.6.1): da 1.610.183 procedimenti iscritti nel 2013, a 1.226.305 iscrizioni nel 2017; è stato registrato, inoltre, un calo notevole dei procedimenti pendenti, da 1.700.978 del 2013 a 1.291.279 del 2017, che è stato favorito dall'aumento del tasso di definizione dei procedimenti in misura maggiore al 50% nel biennio 2016-2017 (336).

Questo graduale risanamento è dovuto, anzitutto, alla diffusione di pratiche di amministrazione materiale dell'esercizio dell'azione penale, e, in secondo luogo, agli effetti di importanti riforme per la giustizia (si pensi, tra gli esempi recenti, ai decreti di depenalizzazione e abrogazione di reati, nonché a strumenti come la particolare tenuità del fatto). Poiché, a Carta costituzionale invariata (337), non è consentito al pubblico ministero di selezionare discrezionalmente quali affari sottoporre a giudizio del Tribunale, il mezzo più adatto per accorciare i tempi di definizione dei procedimenti è apparso l'istituzione di unità operative specializzate. In effetti questo è il mezzo più adatto: calibrare

---

<sup>(336)</sup> I dati statistici sono stati estrapolati da fonte Direzione generale di statistica e analisi organizzativa (DG-Stat), presso il Ministero della Giustizia.

<sup>(337)</sup> Sul punto, è attualmente in discussione la possibilità di "costituzionalizzare" i criteri di priorità. Il d.d.l. costituzionale Atto S. n. 388, recante "Disposizioni per l'individuazione delle priorità di esercizio dell'azione penale", comunicato alla presidenza il 9 maggio 2018, XVIII Legislatura, pur mantenendo fermo l'obbligo di cui all'art. 112 Cost., consente ai pubblici ministeri di selezionare quali sono le notizie di reato che essi vorrebbero mandare avanti prima di altre. In argomento si rinvia alla parte II del presente lavoro di ricerca.

le competenze dei magistrati su certi reati ha l'effetto di rendere ottimale la trattazione dei procedimenti, perché a occuparsene sono gli esperti nel settore.

Se guardata da questa prospettiva, dunque, la specializzazione è un fenomeno politico di organizzazione giudiziaria che permette livelli positivamente costanti di efficienza. Ciò, anche in virtù delle aspettative che la società ripone nella perizia degli inquirenti e nell'efficacia delle loro azioni. Il fatto di avere gruppi di lavoro specializzati viene associato nel senso comune a maggiore competenza nella tutela contro le devianze sociali.

In vista del raggiungimento dei medesimi obiettivi, al fianco della ripartizione in gruppi di lavoro specializzati, le procure hanno altresì elaborato strategie di priorità nell'esercizio dell'azione. Senza anticipare ciò che sarà oggetto di trattazione nella seconda parte dell'elaborato, val la pena di soffermarsi per una breve riflessione a proposito della sinergia tra i menzionati criteri di specializzazione e priorità, perché dal loro confronto emerge un altro importante aspetto positivo del fenomeno specialistico.

Mentre i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale simboleggiano comunque un privilegio concesso a talune fattispecie di reato invece che ad altre, le aree omogenee di materia identificano un ordine di trattazione fondato non su indici temporali, bensì su un comune denominatore tipologico che nulla ha a che fare con le questioni di urgenza e di precedenza. Il filtro "generico" o "specializzato" attribuito agli affari, perciò, assicura una trattazione tanto più spedita quanto è ricca l'esperienza del magistrato assegnatario, senza che si formino aree di sistematica impunità a causa della postergazione dei procedimenti. Questo dato è positivo. La specializzazione fornisce una risposta egualitaria alla domanda di giustizia. Opera in chiave deflattiva concentrando le risorse investigative ed evita accantonamenti degli affari (338).

Da questa circostanza si ricava che l'effetto comune ai criteri di specializzazione e di priorità consiste nell'agevolare la trattazione dei procedimenti, ma il modo in cui opera è sensibilmente differente: se il primo criterio lo fa con una selezione per tipologie criminose, il secondo attua una selezione nel tempo della trattazione.

Sotto il profilo dell'obbligatorietà, è evidente che l'esercizio dell'azione penale che fosse regolato attraverso parametri di selezione indebolirebbe per ciò solo la sua portata precettiva. Ma non ogni tipologia di selezione è incompatibile col principio costituzionale (339). Nel prosieguo del lavoro verrà spiegato, infatti, che una certa dose di discrezionalità è comunque inseparabile

---

<sup>(338)</sup> Nello stesso senso, A. DE MARCO, *Distribuzione degli affari e specializzazione*, in *QCSM*, 1992, n. 56, 225.

<sup>(339)</sup> Rispetto alle possibilità organizzative, cfr. C. BLENGINO, *Esercizio dell'azione penale e processi organizzativi: la selezione del crimine come output della Procura*, cit., 120.

dall'attività requirente (per esempio, già in virtù dell'art. 326 c.p.p.). Le selezioni incompatibili sono unicamente quelle che stabiliscono, in diritto ma anche in fatto, criteri di governo dell'*an* della trattazione, anziché di gestione del *quomodo*. Siccome attuano una selezione per tipologie, le prassi organizzative che sono fondate sul criterio di specializzazione si collocano tra le fila delle selezioni compatibili con il dettato costituzionale.

La suddivisione per specifiche materie o per tipi di procedimento, altresì, garantisce la copertura dell'ampio ventaglio di normazione speciale, che è complessa quanto a interpretazione e applicazione, così come, per quanto concerne le categorie comuni di reato, appronta percorsi investigativi più proficui. La gestione dei mezzi di ricerca della prova, nonché delle altre misure investigative atipiche (340), viene ottimizzata. Sono i casi ad esempio del traffico illecito di stupefacenti, di sfruttamento della prostituzione o dei fenomeni corruttivi; nonché vicende per le quali la buona riuscita delle operazioni esplorative dipende dalla collaborazione con altri organi, come in materia di reati societari e tributari, di sicurezza sui luoghi di lavoro, di incidenti connessi alla circolazione ferroviaria o di infortunistica sulle piste da sci, tutti i casi in cui le specificità tecniche sottese al fatto concretamente accaduto esigono, per garantire la completezza dell'accertamento, contatti ininterrotti con le sezioni specializzate di polizia giudiziaria o con i rami dell'amministrazione statale.

Oltre che essere esempio di *best practice*, la specializzazione del lavoro sortisce effetti positivi anche nella dimensione singola del procuratore titolare del procedimento. Siccome i fenomeni criminali che esistono in certi territori si sviluppano per mezzo di dinamiche interne alla società civile, è alquanto improbabile che organi "tuttofare" riescano a portare allo scoperto le motivazioni che si celano dietro di esse. Il magistrato specializzato sa cogliere prima degli altri da dove originano queste dinamiche, perché l'esperienza garantisce la comprensione delle connessioni tra i fatti e le persone. Come se utilizzasse una lente d'ingrandimento, dunque, l'occhio del magistrato si specializza nel mettere a fuoco le relazioni che si formano in maniera spontanea nella comunità di riferimento.

Altri rilievi di ordine positivo riguardano la qualità interna del lavoro per gruppi specialistici. Vengono in rilievo il clima di affiatamento tra i magistrati, gli stimoli che derivano dalla natura dell'attività svolta di concerto, l'immediatezza della circolazione delle informazioni verso l'alto (i coordinatori e il dirigente dell'ufficio) e in senso orizzontale (verso i colleghi del gruppo e degli altri

---

<sup>(340)</sup> Specie se si tratta di efficienza delle indagini, cfr. M. COLAMUSSI, *Comunicazioni a distanza apprese dall'inquirente per volontà di un interlocutore*, in A. SCALFATI (a cura di), *Le indagini atipiche*, Torino, Giappichelli, 2014, 124.

gruppi), l'acquisizione di professionalità comuni e, infine, la tendenza a disegnare linee d'intervento uniformi a parità di circostanze.

Nel complesso, risulta favorita anche la cooperazione con il personale amministrativo e di polizia (341): si traggono enormi benefici dal parallelismo organizzativo delle specializzazioni del magistrato e della sua segreteria, perché si riduce l'attesa tra la ricezione delle notizie di reato e la presa in carico effettiva da parte del magistrato competente. La specializzazione consente a entrambi di conoscere e prevedere, nei limiti del segreto istruttorio, le attività che saranno compiute. Peraltro, l'uso delle tecnologie informatiche permetterebbe a proposito di creare una banca dati che appartenga al singolo gruppo specializzato, che sia accessibile a vari livelli da magistrati, forze di polizia e personale di segreteria in relazione al proprio *status* e nei limiti della materia trattata. In alcuni degli uffici selezionati per la ricerca, i magistrati stanno creando già delle "cartelle condivise" tramite archivi *cloud* e altri supporti di memorizzazione dati. Converrebbe quantomeno regolamentare l'utilizzo di questi sistemi, sia per garantire la correttezza dello scambio di informazioni, sia per evitare errori di strategia investigativa.

Da ultimo, giova segnalare che se si volessero reintrodurre forme indistinte di trattazione degli affari, che non siano fondate, cioè, su principi di specializzazione, potrebbero verificarsi dei disordini nel coordinamento interno delle manovre esplorative, soprattutto per quelle sedi medio-grandi dove tale criterio è divenuto un cardine strutturale. Si possono ottenere vantaggi anche dalla distribuzione degli affari "generici", o non-specializzati. Destinando i procedimenti ordinari alle varie sezioni, avuto riguardo al volume dei carichi di lavoro trattati da ciascuna di esse, s'incentiva la costruzione di sezioni centralizzate per lo smaltimento degli affari semplici, come i reati di competenza pretorile e del giudice di pace.

### 3.5.2 Aspetti negativi

---

<sup>(341)</sup> Il sistema dei gruppi di lavoro specializzati favorisce le relazioni all'interno e all'esterno della procura nell'ottica di una resa investigativa completa ed efficiente. In argomento, G. VITARI, *Distribuzione degli affari e specializzazione*, in *QCSM*, 1992, n. 56, 219-224. L'A. descrive il funzionamento dei gruppi a partire dalla ricezione della notizia di reato: «la notizia di reato viene "filtrata" dal coordinatore che l'assegna ad un magistrato del gruppo, secondo turni cronologici; il fascicolo, [...], viene dal coordinatore immediatamente trasmesso al gruppo di lavoro degli ispettorivigili urbani i quali inseriscono i dati significativi nel computer, prendono contatti con l'autorità di P.G. che ha inviato la notizia di reato per gli eventuali seguiti ed integrazioni, identificano le persone sottoposte ad indagini [...], acquisiscono la documentazione necessaria, operano le riunioni con altri procedimenti [...]; se necessario propongono al magistrato titolare del processo gli atti da compiere (consulenze, in primo luogo), predispongono direttamente il decreto di citazione, ovvero la richiesta di decreto penale o di archiviazione, comprese liste testi e nomine di difensore di ufficio e certificati di rito [...]». Ne risulta un'attività fortemente concertata.



Non è che la specializzazione, tuttavia, risolva da sola i problemi di una giustizia inefficiente. Vi sono degli aspetti negativi. Per esempio, i magistrati vengono esposti al duplice rischio di contaminazione della funzione e ingessatura delle competenze professionali. Questi inconvenienti non sarebbero del tutto eliminabili, neanche se si applicasse il meccanismo di rotazione periodica prima che, in ipotesi, scattasse l'obbligatorietà.

La questione parte da lontano e può essere efficacemente ascritta al di sotto del concetto di personalizzazione della funzione requirente (342). La personalizzazione è un fenomeno estremamente variegato. Per non fare confusione, quindi, bisogna dar conto di alcune premesse.

Nel dibattito culturale degli anni '70, la personalizzazione veniva intesa come un segnale di reazione contro il carattere gerarchico delle procure (343). Sulla scorta del principio di indipendenza anche interna della magistratura, l'attività del singolo p.m. veniva "personalizzata", vuol dire che veniva adattata al contesto individuale per garantirle incolumità rispetto a ingerenze verticali, dei "superiori" e della politica, e orizzontali, dei colleghi più esperti. Il valore del principio di esercizio diffuso dell'azione penale fu amplificato, contrapponendo all'accentramento del relativo potere, giustappunto, la personalizzazione. In questo senso, la personalizzazione racchiude aspetti che sono senz'altro meritevoli di essere condivisi. Ma non si sta parlando di questo.

Il concetto di personalizzazione venne ad assumere nel tempo significati diversi, ulteriori e non sempre positivi.

Si può fare riferimento alla possibilità che il magistrato, fuori dell'esercizio delle funzioni, venisse a conoscenza di un fatto di reato e lo segnalasse al procuratore capo ai sensi e per gli effetti dell'art. 70, comma 5, ord. giud.; oppure, che la personalizzazione fosse sintomatica di protagonismi e di accentramento del potere requirente (344). Infine, la personalizzazione può essere associata al principio di continuità tra magistrati dalla fase inquisitiva al momento requirente in senso stretto (art. 3 disp. att. c.p.p.).

Se nel primo caso la personalizzazione non opera per abbattere le gerarchie, giacché persegue lo scopo di tutelare, all'opposto, l'unità interna dell'azione dell'ufficio, come sinonimo di protagonismo, invece, il concetto assume rilevanza nel contesto del dibattito pubblico e dei rapporti con la stampa, e, quindi, nell'esposizione della linea comportamentale che i magistrati tengono di

---

(<sup>342</sup>) V. PACILEO, *Op. cit.*, 85.

(<sup>343</sup>) V. nota n. 106.

(<sup>344</sup>) Soprattutto avuto riguardo ai rapporti con la polizia giudiziaria, cfr. S. PESCI, *La capacità del pubblico ministero di effettiva guida delle indagini nei rapporti con la Polizia giudiziaria*, in *Quest. giust.*, 2018, n. 1, 29.

fronte a particolari indagini. Quanto all'ultimo dei significati proposti, la personalizzazione interseca il piano della specializzazione (345). D'appresso, per tanto, si tratterà di questo.

In virtù del principio di continuità, dev'esserci corrispondenza fra il p.m. titolare del fascicolo nella fase delle indagini preliminari e il magistrato che si occupa del corso successivo del procedimento. La fonte di tale principio era comunemente individuata nell'articolo 3 disp. att. c.p.p. (346), in materia di designazione del pubblico ministero. A seguito dell'abrogazione di tale norma (347), i titolari degli uffici requirenti sono stati affrancati dall'adoperarsi formalmente affinché la trattazione del procedimento venisse curata, per tutte le fasi del relativo grado, dal magistrato o dai magistrati designati al momento dell'iscrizione a registro della notizia di reato. È venuta meno l'unicità dell'assegnazione dalle indagini preliminari al dibattimento (348).

Ciò, nonostante che il sistema apparisse il più idoneo a garantire la conoscenza approfondita degli atti del procedimento: in pratica, garantiva una conoscenza specializzata del fatto e degli elementi a riscontro. Oltretutto, evitava inutili perdite di tempo nella definizione della vicenda giudiziaria. Il p.m. d'udienza non era costretto a studiare da capo un fascicolo che non aveva mai visto e di cui men che meno aveva curato le indagini. Una giustificazione alla normativa previgente consisteva nello scopo di assicurare al p.m. maggiore incisività nel coltivare l'azione penale in giudizio.

La continuità responsabilizza l'accusa e mette il magistrato di fronte alle carenze delle investigazioni (349). La tesi trova conferma in almeno un intervento del C.S.M.

La circolare sulle tabelle per il triennio 2009 - 2011 raccomanda che ad occuparsi della trattazione dei procedimenti sia «[lo] stesso Sostituto Procuratore della Repubblica sia nella fase del dibattimento che nella fase dell'udienza preliminare o della trattazione del rito abbreviato», in attuazione del principio di «continuità della designazione», in particolare a fronte di «procedimenti

---

(<sup>345</sup>) D'altronde, un significato di questo tipo può essere ricavato anche per altra via, badando alla personalizzazione delle funzioni in seguito al processo di primo grado: l'obiettivo, anche in tal caso infatti, è di «non far disperdere la conoscenza e l'esperienza già acquisite dei fatti di quel processo», in linea con le intenzioni originarie del codice di rito, cfr. G. CONSO - V. GREVI - G. NEPPI MODONA, *Il codice di procedura penale. Dalle leggi delega ai decreti delegati*, IV, *Relazione al Progetto preliminare del 1988*, Padova, Cedam, 1990, 1238.

(<sup>346</sup>) In argomento, si veda G. AMATO, *I rapporti tra procuratore della Repubblica e sostituto procuratore: opportunità di una rimeditazione?*, in *Cassazione penale*, 1997, n. 6, 1956; sulla personalizzazione, F. DE LEO, *La circolare romana sulla personalizzazione delle funzioni del p.m.*, in *Quest. giust.*, 1991, n. 2, 408; L. MARINI, *La «personalizzazione» delle attività del p.m.: un lusso o una necessità?*, *ivi*, 1991, n. 2, 397.

(<sup>347</sup>) Disposta con l'art. 7, comma 1, lett b), del più volte citato d. lgs. 106/2006.

(<sup>348</sup>) Le (nuove) prerogative del procuratore della Repubblica dispiegano effetti anche in questo senso. Sul tema, cfr. L. CARLI, *La riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero nella nuova normativa ordinamentale*, in *Critica Penale*, 2007, n. 2, 113.

(<sup>349</sup>) V. PACILEO, *Op. cit.*, 79.

di maggiore complessità, rilevanza e durata» (350). Il riferimento a procedimenti complessi, sia per la durata che per la rilevanza della questione concreta, dev'essere interpretato nel senso che quando l'affare necessita di competenze particolari, a causa della materia trattata oppure della specificità del procedimento, deve occuparsene sin dappprincipio il medesimo sostituto. Se non fosse così, ossia se ad occuparsi della questione non fosse il magistrato che ha curato le indagini, l'accusa vedrebbe ridotte le proprie *chances* di successo nelle fasi successive, per la ragione che è andata perduta l'abilità specialistica iniziale.

Il criterio di specializzazione presenta allora un'evidente debolezza nell'impossibilità di assicurare che i tribunali tengano udienze dedicate per materia. Nel ruolo di udienza ci sono materie che appartengono a ben altra area di specialità rispetto a quella propria del p.m. Questa sfasatura è avvertita in prima persona dai rappresentanti dell'accusa, a parere dei quali sarebbe opportuno che già sul piano processuale si evitasse di far presenziare in aula un magistrato per tutti quanti sono i ruoli d'udienza.

A ciascuna specializzazione, ciascun ruolo, e viceversa. Si auspica un intervento di senso contrario a quello che ha abrogato l'art. 3 disp. att. del codice di rito. Da questo punto di vista, il principio di personalizzazione si contrappone idealmente con la vocazione impersonale delle procure, ma prevedere un sistema "personalizzato" di gestione delle udienze sarebbe opportuno nella prospettiva di garantire effettività alla specializzazione.

Altrimenti, succede che se negli anni il magistrato ha sviluppato un'esperienza investigativa diversificata, anche in udienza l'accusa viene sostenuta in maniera efficace; se questi non ha maturato le conoscenze richieste dal caso iscritto a ruolo, però, ad esempio perché si tratta di un magistrato agli esordi di carriera, non v'è altro riparo da cedimenti nella tenuta della tesi accusatoria.

In buona sostanza, si provoca anche un disservizio. La questione non è stata risolta neanche per via interpretativa. Le criticità di un sistema che alla specializzazione degli uffici inquirenti non ha fatto seguire una contemporanea specializzazione degli uffici giudicanti, dunque, permangono, specialmente a proposito degli uffici g.i.p./g.u.p.

In parziale risposta al problema, val la pena di segnalare che i progetti organizzativi di alcune procure contengono già disposizioni volte a garantire la continuità nella designazione dei magistrati, e, a tal fine, vengono approntati criteri *ad hoc* di assegnazione degli affari, eventualmente anche in collaborazione con gli uffici e le sezioni giudicanti.

---

(<sup>350</sup>) Cfr. Circolare P. 21241 del 1° agosto 2008, recante "Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2009/2011" (Delibera del 17 luglio 2008 e succ. mod. al 21 gennaio 2010), p.ti 62.3 e 62.4, in <https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/atti-consiliari/circolari/settima-commissione> [febbraio 2020].

Altri inconvenienti del fenomeno specialistico riguardano la distribuzione degli affari (351).

La competenza specializzata dei gruppi di lavoro non è esclusiva. L'assegnazione delle questioni ai magistrati può avvenire in deroga e a prescindere dalla collocazione in una sezione piuttosto che in un'altra. Qualche perplessità affiora nel caso in cui i fatti di reato coinvolgessero trasversalmente più specializzazioni. In simili circostanze, si rende quasi necessario procedere a co-designazioni e al coordinamento intergruppo, nell'ottica precisa di disincentivare comportamenti negativi, senz'altro involontari, di invasione delle competenze specialistiche altrui.

Si ritiene che l'assegnazione interna dei procedimenti debba avvenire secondo criteri trasparenti, non importa se automatici o discrezionali, purché si tratti di criteri che garantiscano equità nella distribuzione e funzionalità nella trattazione degli affari.

La difficoltà nell'assicurare questi obiettivi è data anche dall'incertezza del concetto di "specializzazione per materia", che si riflette direttamente sull'organizzazione dell'ufficio requirente. Non è chiaro, infatti, se la creazione del gruppo di lavoro, per esempio, in materia economica implica che i magistrati si debbano confrontare con tutte le categorie di reato ascrivibili sotto l'espressione di "criminalità economica", oppure se debbano trattare i soli reati che sanzionano la lesione di quel bene giuridico in senso stretto. Manca omogeneità nel raggruppamento delle figure di reato ricomprese sotto la voce "materia". A maggior ragione, il problema inerisce l'assetto nazionale degli uffici, perché le procure attribuiscono al termine menzionato significati differenti. Alla "materia X" della Procura Alfa potrebbe corrispondere la "materia Y" della Procura Beta, e dentro a ognuna potrebbero essere elencate fattispecie difformi da contesto a contesto. La mancanza di interpretazioni uniformi della voce "materia" è causa di concreta disomogeneità nell'assegnazione dei procedimenti. Al riguardo, si potrebbero ricavare effetti positivi dalla realizzazione di un elenco di categorie delittuose estratte dalla selezione delle figure che i procuratori inseriscono e fanno inserire nel Sistema informativo della cognizione penale (S.I.C.P.), che ha sostituito il Registro generale (Re.Ge., o sistema informativo per la gestione dei registri penali) (352).

Avviandosi alla conclusione, i limiti della specializzazione si colgono ancora con riferimento alle dimensioni della procura e alla rotazione dei sostituti.

---

(<sup>351</sup>) Si veda T. IODICE - L. PONIZ - S. PESCI - L. SAVA, *et al.*, *Pubblico ministero, ordinamento e garanzie*, in B. GIANGIACOMO (a cura di), *Documento elaborato dal gruppo di lavoro costituito all'esito del seminario "Modelli organizzativi delle Procure della Repubblica e credibilità della giurisdizione"* (Roma, 3 dicembre 2011), Magistratura Democratica, presso [http://www.magistraturademocratica.it/mdem/intervento\\_all.php?a=on&s=&id=1614](http://www.magistraturademocratica.it/mdem/intervento_all.php?a=on&s=&id=1614) [febbraio 2020].

(<sup>352</sup>) Per approfondire, sul processo penale telematico, cfr. G. DE RUGERIS, *In viaggio verso il processo penale telematico*, in R. BRIGHI - M. PALMIRANI - M. E. SÁNCHEZ JORDÁN (a cura di), *Informatica giuridica e informatica forense al servizio della società della conoscenza. Scritti in onore di Cesare Maioli*, Canterano, Aracne, 2018, 199.

Costituisce un presupposto indefettibile di buona organizzazione che il numero di magistrati da assegnare ai gruppi e il numero dei gruppi stessi siano proporzionati ai flussi delle notizie di reato specialistiche e alla loro gravosità. Il problema concerne le risorse necessarie per lo svolgimento dei procedimenti specializzati. In termini di risorse, la composizione di ciascun gruppo dovrebbe essere studiata in maniera che si rispecchino il più possibile le attitudini dei magistrati, avendo cura di affiancare ai più esperti anche magistrati alle prime armi (sia per carriera che in relazione all'area di interesse). Se entrambe queste due condizioni sono assicurate, l'efficienza dell'attività viene preservata anche se si attua il meccanismo della rotazione.

Oltre che essere rimedio contro l'ipo-specializzazione (v. par. 3.1), la collocazione di ciascun sostituto entro due o più gruppi specializzati sortisce effetti positivi in materia di rotazione. Quest'opzione assicura al magistrato la contemporanea formazione di professionalità multilivello, evitando la sclerosi delle competenze che consegue all'esposizione prolungata alla materia specialistica. In aggiunta, scaduto il termine di permanenza previsto dalla legge o dal progetto organizzativo, risulta agevolato anche il passaggio ad altro dipartimento specializzato. In termini pratici, è possibile prevenire la dispersione del patrimonio di esperienze specializzate.

I magistrati possono persino richiedere di essere trasferiti o assegnati ad altra posizione prima che sia trascorso il termine decennale di permanenza. Poiché, è stato osservato in precedenza, al di sotto di una certa soglia temporale la specializzazione non offre assicurazioni di risultati positivi, bisogna fare chiarezza intorno all'eventualità che il magistrato volesse cambiare posto, dentro o fuori dell'ufficio, ben prima del frangente considerato. L'obiettivo non è quello di scandagliare le problematiche sottese alla mobilità "orizzontale" dei magistrati. Il tema generale degli spostamenti verso altra procura o altro gruppo viene in rilievo nei limiti di quanto è necessario per risolvere il quesito proposto.

L'attuazione del meccanismo rotatorio comporta infatti la necessità di fare degli spostamenti materiali, logistici e burocratici all'interno della procura, con la conseguenza che, almeno nelle sedi più grandi, un trasferimento *lato sensu* anticipato avrebbe l'effetto di revisionare lo schema organizzativo.

A questo primo inconveniente pratico ne segue un altro di carattere formale.

La natura deflativa insita nel criterio specialistico sarebbe indebolita a causa del tempo che occorre ai nuovi magistrati per acquisire competenze o comunque per consolidare quelle che già posseggono. L'esperienza investigativa si matura sul campo. Il magistrato costruisce sempre alla stessa maniera la rete fiduciaria dei rapporti con la polizia e i rappresentanti della difesa. Vieppiù che essendo la rotazione un meccanismo poco flessibile, si rischia che il p.m. debba essere ricollocato

prima che abbia concluso lo studio delle questioni più intricate, lasciandole in sospeso. Il nuovo sostituto dovrà riprendere tutto da capo, anche se il procedimento continua il suo corso.

Il sistema è incoerente: se si vuole la specializzazione non si può volere anche la rotazione (353).

Si consideri che un magistrato particolarmente esperto nei reati in materia di tutela della salute e sanità sia costretto ad abbandonare la posizione all'interno del relativo gruppo per scadenza del termine decennale. Sono poche le probabilità di allacciare rapporti personali e istituzionali dello stesso valore di quelli che il magistrato uscente aveva intessuto per un tempo così lungo. Ciò si verifica non per ragioni che ineriscono alla persona del nuovo magistrato, quanto piuttosto a causa del *savoir faire* che è stato acquisito in precedenza dal punto di vista operativo. Un magistrato che entrasse in funzione con l'attuale sistema, se per dieci anni si occupasse, in ipotesi, di *cybercrime*, detenzione e spaccio di stupefacenti oppure di criminalità organizzata, è molto probabile che, giunto nel gruppo di reati societari e fallimentari a seguito di rotazione, per un certo periodo questi mancherebbe di inquadrare in senso pratico le peculiarità del falso in bilancio, della bancarotta fraudolenta, delle violazioni fiscali connesse all'attività imprenditoriale e quant'altro. Anche i magistrati con più anni di esperienza sarebbero attenti da questo inconveniente: se sono impreparati, devono, per ciò, ricominciare quel che è in effetti è una sorta di tirocinio. Senza considerare, inoltre, che il p.m. ricollocato in altro gruppo sarebbe in difficoltà nel contraddire all'udienza le tesi di una difesa ben più specializzata. Si pongono problemi anche sotto il profilo della parità delle parti.

Un documento di qualche anno fa della Procura di Torino conferma queste impressioni. Il 16 giugno 2011, infatti, i magistrati torinesi, incluso il Procuratore della Repubblica, indirizzavano all'attenzione delle autorità parlamentari e giudiziarie uno scritto, nel quale, in ossequio al principio di leale collaborazione istituzionale, formulavano l'invito a rivedere la disciplina della rotazione; si lasciava intendere che, altrimenti, le conseguenze sull'efficienza degli uffici requirenti sarebbero state di una certa gravità e avrebbe coinvolto più piani (354). A voler individuare dei correttivi al

---

(<sup>353</sup>) La questione era stata sollevata intorno agli inizi del 2000, in termini di contraddittorietà dell'impianto normativo di specializzazione professionale e temporaneità delle funzioni, da Armando Spataro, per il quale la rotazione appare come un mezzo di «disintossicazione» dall'incarico ricoperto. Cfr., sul punto, D. NATALE, *La giurisdizione tra specializzazione e temporaneità delle funzioni, riflessi sulla professionalità: un dibattito ancora aperto*, cit., 424. La temporaneità degli incarichi «collide» con la specializzazione anche secondo l'opinione di Vladimiro Zagrebelsky, che individua le origini del meccanismo di rotazione nelle distorsioni venutesi a creare a partire dagli anni Ottanta nelle sezioni fallimentari dei Tribunali, cfr. V. ZAGREBELSKY, *Perché servono i magistrati specializzati*, ne *La Stampa - Archivio on line*, 29 dicembre 2011.

(<sup>354</sup>) Si veda il documento della Procura di Torino prot. n. 2307/11 MAG, del quale conviene riportare un estratto: «le conoscenze specialistiche, giuridiche ed extragiuridiche, verranno disperse, mentre la formazione delle nuove leve richiederà un congruo periodo di tempo; la PG specialistica perderà i suoi abituali punti di riferimento; la memoria storica dei fatti criminosi e le esperienze pluriennali nella elaborazione di prassi, di tecniche investigative, di strumenti di

meccanismo di rotazione, si presentano due alternative: con riguardo ai problemi legati alla personalizzazione delle funzioni, la valutazione quadriennale della professionalità appare lo strumento più idoneo per correggere il tiro, giacché, in caso di estremo condizionamento, resta pur sempre a disposizione l'azione disciplinare.

Resta l'impossibilità di avviare materialmente percorsi organizzativi specializzati per le procure di ridotte dimensioni. Questo appare davvero il limite funzionale più evidente del criterio specialistico. I risultati positivi ottenuti nelle grandi sedi possono essere conseguiti anche altrove. Per farlo, basterebbe unire alla proposta di inserire i sostituti in più d'un singolo gruppo specializzato dei percorsi di specializzazione anche per la polizia giudiziaria.

Nella *ratio* del nuovo codice di procedura penale, il pubblico ministero ha un ruolo centrale nella conduzione delle indagini, ma opera materialmente insieme con la polizia, cui d'altronde viene delegata la maggior parte delle attività investigative. Perciò, pur nella distinzione dei ruoli riconosciuta dalla Costituzione, nelle sedi minori dev'essere intrapresa una seria collaborazione funzionale, un circuito specializzato fatto di informazione-azione-comunicazione. Questo approccio sarebbe utile anche in un'ottica difensiva. La specializzazione omogenea e trasversale degli inquirenti serve per evitare lesioni ai diritti dell'indagato tramite azioni inesperte, preservando la futura utilizzabilità del materiale probatorio.

In effetti, i punti deboli si possono trasformare in punti di forza.

### **3.6 Il criterio di specializzazione nell'ambito della tutela dei diritti. Verso le Procure nazionali in materia di reati finanziari, anticorruzione e del lavoro, le Sezioni specializzate di Tribunale e le specializzazioni forensi**

La ricerca concerne, infine, le ultime frontiere della specializzazione.

Parlando della configurazione attuale del fenomeno specialistico (v. Cap. II, par. 2.2.5), sono state segnalate le tendenze evolutive più recenti della specializzazione. Viene in rilievo l'estensione dell'applicazione del criterio in maniera da creare uffici requirenti nazionali specializzati *ratione*

---

coordinamento tra i vari soggetti coinvolti nelle indagini preliminari saranno cancellate. Di tutto ciò risentirà la complessiva capacità dello Stato di rispondere alle violazioni della legalità, e quindi, alla fine, l'esigenza delle persone offese di vedere sanzionati in tempi ragionevoli gli autori di reati in loro danno e ciò tanto più a fronte di difese tecniche sempre più specializzate», disponibile presso il sito internet dell'Associazione Ambiente e Lavoro, Associazione senza scopo di lucro riconosciuta dal Ministero dell'Ambiente (d.m. 1° marzo 1988, che gli conferisce lo status "Associazione di Protezione Ambientale di Interesse Nazionale", in *Gazzetta Ufficiale, Serie generale*, n. 116, 19 maggio 1988, 6). in <http://www.amblav.it/download/Documento-Caselli-Procura-Repubblica-Torino-Audizione-Senato-15-2-2012.pdf> [febbraio 2020].

*materiae*, allo scopo di rafforzare la fiducia nella legalità e nella giustizia. Inoltre, per garantire l'efficienza nell'accertamento dei fenomeni criminosi, il legislatore favorisce l'istituzione di sezioni specializzate negli uffici giudicanti, utilizzando la tecnica della distrettualizzazione delle competenze di tribunali e procure. Infine, in un contesto che sembra ruotare attorno a una "pan-specializzazione" delle professioni legali, anche l'avvocatura è stata ridisegnata in funzione di dieci settori specialistici.

### 3.6.1 Nuove "superprocure" ?

Il successo del modello investigativo rappresentato dalle Direzioni distrettuali antimafia e dalla Procura nazionale antimafia ha incentivato l'adozione del criterio di specializzazione come strumento di comprovata efficacia nel contrasto dei fenomeni criminosi (355). Lo dimostra il fatto che contro il terrorismo di matrice islamica la politica criminale è stata concentrata sull'organizzazione degli apparati investigativi, piuttosto che sugli strumenti del diritto penale sostanziale e processuale in senso stretto. Ciò, perché si reputa fondamentale che l'azione di prevenzione e di repressione risultino effettive. Se fossero allestiti unicamente strumenti interni al sistema penale (nuovi reati e nuove regole procedurali, per intendersi), gli inquirenti avrebbero poche *chances* di azionarli senza un apparato specializzato capace di interpretare su larga scala queste particolari manifestazioni illecite. La procura nazionale di coordinamento antiterrorismo è stata difatti istituita per essere un organo di supporto investigativo ai magistrati delle procure distrettuali, mettendoli al riparo da *débâcle* già verificatesi nella giustizia italiana durante gli anni delle stragi eversive e mafiose.

Questa è la premessa di partenza per l'istituzione di una procura nazionale anche in altri settori. I reati economico-finanziari, la corruzione, la sicurezza sul lavoro e i reati ambientali sono temi che, *de iure condendo*, alimentano il processo evolutivo del fenomeno specialistico nel verso di nuove "superprocure".

Sta facendo discutere l'istituzione di una Procura nazionale specializzata nei reati economico-finanziari. I *crack* bancari degli ultimi anni e la situazione debitoria del Paese hanno spinto i consumatori a richiedere maggiore tutela da parte dell'autorità giudiziaria. Tra le prime istanze di questo tipo, dev'essere menzionata la proposta di Confconsumatori del 2013, che ha raccolto consensi

---

(355) Cfr. G. CANZIO - S. LIOTTA - F. SPIEZIA, *La direzione nazionale antimafia e il coordinamento delle indagini di mafia dopo 20 anni: bilancio e prospettive*, in AA.VV., *Criminalia*, Ets, 2012, 415; si veda anche la ricostruzione storica proposta da L. PEPINO, *Superprocura e dintorni... (appunti su presente e futuro del pubblico ministero)*, in *Quest. giust.*, 1992, 257-289.



anche fra esponenti noti della politica nazionale (356). Con le note vicende “MPS”, “Saipem” e “Fondiar/Sai” (che seguono, per citarne alcuni, i casi “Parmalat”, “bond argentini” e “Cirio”) queste iniziative si sono moltiplicate anche in sede parlamentare.

Il 13 luglio 2017 è stato presentato alla Camera il d.d.l. 4587, per la "Istituzione della Procura nazionale della Repubblica per i reati finanziari e delle relative direzioni distrettuali" (357). Nella relazione di accompagnamento viene esplicitato lo scopo di garantire la specializzazione requirente nell'accertamento dei reati finanziari e delle relative responsabilità. A tal uopo, la proposta di legge, che si compone di due articoli, si rifà al modello specializzato della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo e delle Direzioni distrettuali, prevedendo che siano individuati i magistrati da destinare in via esclusiva a funzioni requirenti su reati finanziari (358). La specializzazione delle competenze verrebbe ottenuta anche tramite interventi di formazione mirata con la polizia.

Pur se trae ispirazione dal modello antimafia, il modello che si vorrebbe introdurre se ne discosta per quanto concerne i poteri attribuiti alla Procura nazionale. L'ufficio centrale avrebbe competenza specializzata «a sovrintendere e a coordinare le indagini di polizia giudiziaria nonché a promuovere e ad esercitare l'azione penale» in particolare per i seguenti reati economico-finanziari: bancarotta; bancarotta fraudolenta; falso in bilancio; mendacio e falso interno bancario; false comunicazioni sociali; false comunicazioni sociali in danno della società, dei soci o dei creditori; riciclaggio; auto riciclaggio; impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita; manipolazione del mercato; abuso di informazioni privilegiate; agiotaggio; usura; anatocismo (art. 1). Per garantire effettività al coordinamento delle indagini, vengono istituite direzioni distrettuali nelle procure del capoluogo di distretto (art. 2).

Nell'ottica della ricerca, l'aspetto più importante della proposta è senz'altro l'attribuzione del potere di esercitare l'azione penale in capo a un organo specializzato competente per l'intero territorio nazionale. La competenza è esclusiva ma non è anche escludente. Le direzioni distrettuali conservano

---

(<sup>356</sup>) Lo riferisce la Confederazione generale dei consumatori, Associazione riconosciuta dal Ministero dello Sviluppo Economico, cfr. *Procura Nazionale contro i reati finanziari: Bersani accoglie la proposta di Confconsumatori*, 15 febbraio 2013, presso <https://www.confconsumatori.it/risparmio-procura-nazionale-contro-i-reati-finanziari-bersani-accoglie-la-proposta-di-confconsumatori/> [febbraio 2020]; lo confermano alcune fonti giornalistiche, fra cui la Redazione online de *Il Sole 24 ore*, *Per i consumatori documenti più «trasparenti»*, 28 ottobre 2016, presso <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-10-28/per-consumatori-documenti-piu-trasparenti-063954.shtml?uuid=ADX9BykB> [febbraio 2020]; e la Redazione online de *Il Fatto quotidiano*, *Commissione Banche, i partiti in coro chiedono l'istituzione della Procura nazionale per i reati finanziari*, 22 gennaio 2018, in <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/01/22/commissione-banche-i-partiti-in-coro-chiedono-listituzione-della-procura-nazionale-per-i-reati-finanziari/4108754/> [febbraio 2020].

(<sup>357</sup>) V. nota n. 242.

(<sup>358</sup>) Nella relazione di accompagnamento si specifica che la nomina di tali magistrati debba essere effettuata anche alla luce di «criteri oggettivi», non meglio precisati, che denotino una certa esperienza nell'attività inquirente sui reati finanziari.

l'iniziativa penale e la esercitano in maniera concorrente, seppur coordinata. Questo modo di fare garantisce maggiore qualità alle funzioni requirenti, ma, a conti fatti, finisce per personalizzarle, rischiando così di creare un monopolio giudiziario nell'accertamento dei reati economico-finanziari. Poiché nel disegno di legge le attività di vigilanza sull'azione specializzata sono soltanto unidirezionali, a favore del Procuratore nazionale (e dei suoi delegati) verso i procuratori distrettuali, ma non anche nel verso opposto, a capo dell'ufficio centrale si collocherebbe un organo le cui valutazioni sono di fatto insindacabili nel merito, che ha titolarità dell'azione penale e anche il controllo sull'esercizio di quella altrui. Spicca l'adesione a un modello avanzato di specializzazione, che si sposta più verso gli uffici che incontro ai magistrati. Questo è un punto che la riforma farebbe meglio a rivedere.

Oltre al menzionato d.d.l., in sede parlamentare l'opportunità di istituire una procura nazionale per i reati finanziari è stata discussa tramite due Commissioni d'inchiesta sul fenomeno delle crisi bancarie.

La prima Commissione è stata istituita con un solo giorno d'anticipo rispetto alla presentazione del citato d.d.l. 4587 (359). Ha concluso i lavori nell'arco di un semestre, a gennaio 2018, formulando una serie di proposte che non sono state condivise in maniera unanime. Tra queste figurava giustappunto la possibilità di "distrettualizzare" la competenza sui reati economico-finanziari, istituendo sezioni specializzate negli uffici giudicanti e requirenti, e di istituire una Procura nazionale con poteri di coordinamento e impulso investigativo (360). L'indicazione ha avuto origine da molteplici audizioni condotte anche fra gli esponenti della magistratura, a conferma che l'idea di una specializzazione investigativa è ormai consolidata nell'immaginario degli operatori.

A differenza di quanto stabilito per la prima Commissione, la legge istitutiva della seconda Commissione sulle banche (di cui alla recente l. 26 marzo 2019, n. 28, cit.) ha stabilito che le condizioni per l'istituzione *ex novo* della procura nazionale per i reati bancari e finanziari, oppure per l'estensione delle competenze della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (art. 3, comma primo, lett. b)), siano analizzate e valutate espressamente. Questa alternativa, se creare un ufficio autonomo oppure accrescere le competenze della Procura nazionale esistente, era stata soppesata già

---

<sup>(359)</sup> V. nota n. 240.

<sup>(360)</sup> Si veda D. COLOMBO, *I partiti a Casini: puntare su toghe specializzate in reati finanziari*, ne *Il Sole 24 ore*, 23 gennaio 2018, in <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-01-22/i-partiti-casini-puntare-toghe-specializzate-reati-finanziari-195156.shtml?uuid=AErW48mD> [febbraio 2020]; nonché l'articolo di giornale *Commissione Banche, convergenza su Procura dei reati finanziari*, a cura della Redazione online de *Il Sole 24 ore*, 22 gennaio 2018, presso <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-01-22/commissione-banche-brunetta-si-punta-documento-condiviso-122559.shtml?uuid=AEQfymmD> [febbraio 2020].

con riferimento ai reati commessi con finalità di terrorismo (361). È noto che il legislatore scelse di attuare la specializzazione aderendo alla seconda delle due opzioni, mostrandosi favorevole all'estensione delle competenze della Procura antimafia.

---

<sup>(361)</sup> Il percorso che ha portato all'estensione delle competenze della Procura nazionale antimafia in materia di antiterrorismo è articolato in più passaggi, che di seguito conviene riepilogare.

Le prime testimonianze della necessità di potenziare il meccanismo previsto all'art. 371-bis c.p.p. spingono per la creazione di una banca dati centrale che realizzi un collegamento (anche) informatico fra le procure, nonché per l'attuazione di un sistema di coordinamento centralizzato che si ispiri alla rete distrettuale delle Direzioni antimafia. Questo auspicano, ad esempio, due documenti del Consiglio superiore della magistratura, cfr. CSM, *Gruppo di Lavoro per lo studio di iniziative di contrasto al terrorismo internazionale (Risoluzione adottata dall'Assemblea plenaria nella seduta del 22 febbraio 2006)* e CSM, *Risoluzione adottata dall'Assemblea plenaria nella seduta del 12 luglio 2006*, per la quale la costituzione di un organismo di coordinamento (la Direzione Nazionale Anti Terrorismo) era «necessaria» e «urgente»; sul punto, si veda F. ROBERTI, *Il coordinamento nazionale delle indagini contro il terrorismo*, in R. E. KOSTORIS - F. VIGANÒ (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, Torino, Giappichelli, 2015, 137-138. Già la decisione GAI del 20 settembre 2005 (2005/671/GAI) conteneva un invito agli Stati membri per la costituzione di un'autorità centrale di riferimento interna, per migliorare il coordinamento con Eurojust e per avere accesso a una serie di informazioni ogni qualvolta si avvertisse la necessità a fini investigativi, da chiunque le avesse.

Dunque, l'idea di avere come punto di riferimento un'unica struttura non dispiaceva, ma non vi era unanimità di vedute in ordine alle modalità di costituzione e alla tipologia di poteri che ad essa dovevano essere attribuiti: un organo costituito *ad hoc*, oppure strutture preesistenti, vale a dire la Direzione nazionale antimafia.

Nel 2008, furono presentate due proposte legislative di senso opposto. Il d.d.l. S. 587 (on. Cossiga) proponeva di istituire la «Procura Nazionale della Repubblica Antiterrorismo», con a capo il Procuratore nazionale antiterrorismo, il quale avrebbe dovuto esercitare l'azione penale per singoli casi, per categorie di reato oppure per zone territoriali (anche tramite deleghe a procuratori aggiunti o ai gruppi specializzati), intervenendo inoltre sull'organizzazione della polizia giudiziaria; invece, il d.d.l. S. 771 (on. D'Alia) era favorevole alla «Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo», con la precisazione che, a livello territoriale, si sarebbero dovute introdurre anche le «direzioni distrettuali antimafia e antiterrorismo». Entrambe le segnalate iniziative non trovarono seguito, cfr. proposta di legge S. 587, recante «Istituzione della Procura Nazionale della Repubblica Antiterrorismo. Disposizioni in materia di ordinamento giudiziario, di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria», presentata al Senato il 19 maggio 2008, in <http://leg16.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/31214.htm> [febbraio 2020] e proposta di legge S. 771, recante «Modifiche all'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e al codice di procedura penale, per l'istituzione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle direzioni distrettuali antimafia e antiterrorismo, nonché aumento del ruolo organico della magistratura», presentata al Senato il 12 giugno 2008, in <http://leg16.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/31677.htm> [febbraio 2020]. Nel 2013, il d.d.l. C. 1609 (on. Dambrosio) intendeva apportare modifiche al codice antimafia e al codice di procedura penale per l'istituzione della «Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo» e delle «direzioni distrettuali antiterrorismo». Rispetto alle precedenti iniziative, questa opera all'insegna del criterio di specializzazione investigativa. Infatti, la relazione preliminare fissa l'obiettivo formare magistrati e uffici specializzati, sia requirenti che giudicanti, onde ottenere nel campo del terrorismo gli stessi risultati che il criterio di specializzazione apporta da quando è stato applicato alla mafia; cfr. d.d.l. C. 1609, recante «Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e al codice di procedura penale, per l'istituzione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle direzioni distrettuali antiterrorismo», presentato alla Camera il 20 settembre 2013, in <http://www.camera.it/leg17/126?pd1=1609> [febbraio 2020]. In nessun caso, si disconoscevano i potenziali legami tra organizzazioni mafiose e terroristiche, cfr. sul punto M. D'AIUTO, *De jure condendo*, in *Processo penale e Giustizia*, 2014, n. 2, 20-21.

Prevalsero infine esigenze di economia e l'ampliamento delle attribuzioni della D.N.A., con d. l. 18 febbraio 2015, n. 7, conv. con modif. in l. 17 aprile 2015, n. 43); a livello territoriale non fu replicato lo schema delle direzioni distrettuali. Ciò, perché si poteva contare su un organo ben avviato e inserito nella prassi ordinamentale con una rete informatica (SIDDA-SIDNA) sicura ed efficiente. Prima della conversione in legge, il C.S.M. fornì un parere sullo schema di decreto, nel quale ha spiegato che, rispetto alle possibilità iniziali, si era scelto di estendere le competenze della Direzione nazionale antimafia, scartando l'ipotesi di fare lo stesso anche a livello distrettuale. Per questa ragione, fu suggerito ai capi delle procure distrettuali di auto-organizzarsi in gruppi di lavoro specializzati con le forze di polizia, cfr. CSM, *Parere sul testo del decreto-legge 18 febbraio 2015 n. 7 concernente: "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale" (Delibera consiliare del giorno 18 marzo 2015)* <https://www.csm.it/documents/21768/218057/pareresuldecretoleggen.7del2015%28deliberadel18marzo2015%29/3a4b421d-8771-241a-90d4-321d42bfbdb17> [febbraio 2020].

Ciò premesso, benché i lavori della Commissione siano ancora in corso, le probabilità che essa si allinei infine al sistema già sperimentato sono alte, perché l'antiterrorismo è un precedente istituzionale importante. Tuttavia, andrebbe valutato con attenzione se appesantire ulteriormente il carico di lavoro della Procura nazionale (362), che potrebbe trovarsi nella condizione di esercitare poteri differenti tra le materie specialistiche: di coordinamento e impulso investigativo per l'antimafia, il terrorismo e i reati economico-finanziari, e, prendendo per buono il d.d.l. 4587, anche di esercizio dell'azione penale soltanto per questi ultimi. La soluzione opposta, invece, è stata adottata da altri Paesi, dentro e fuori dell'Europa (363), che hanno optato per l'istituzione di uffici specializzati autonomi a tutela degli interessi finanziari. A questa soluzione hanno aderito, altresì, gli ideatori della Procura europea (*European Public Prosecutor's Office*, cd. EPPO) (364).

Entrambi i modelli hanno aspetti positivi e negativi, tuttavia, sulla base degli elementi raccolti nel corso della ricerca, nonché in virtù del principio generale di non contraddizione dell'ordinamento, sarebbe opportuno che fossero estese le competenze di coordinamento e impulso della Procura nazionale già esistente, anche perché i collegamenti fra reati di mafia e crimini finanziari sono abbastanza frequenti nella prassi. Per garantirne l'effettività, è bene che il potere d'esercitare l'azione penale fosse attribuito infatti a sezioni specializzate delle procure, sul modello delle direzioni distrettuali.

---

<sup>(362)</sup> Anche se attualmente il carico di lavoro segue le proporzioni dettate dalle regole processuali sulla competenza territoriale, poiché a Milano si trova la Borsa, può accadere che sia proprio la Procura lombarda il centro ultimo di raccolta di tali questioni.

<sup>(363)</sup> Molti Stati hanno uffici requirenti che si occupano esclusivamente e in maniera specializzata di corruzione e reati economico-finanziari.

Si veda il *Working paper* di M. MARTINI - M. CHÈNE - R. HODESS dell' *anti-corruption Helpdesk* per *Transparency International* e l'Unione europea, *Anti-corruption specialisation: law enforcement and courts*, 28 gennaio 2014, <https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/AnticorruptionSpecialisationLawenforcementandcourts2014.pdf> [febbraio 2020], che fanno riferimento ai sistemi giudiziari di Bulgaria, Croazia, Danimarca, Francia, Olanda, Regno Unito, Romania, Slovacchia; *Working paper* elaborato nell'ambito dell'*Organisation for Economic Co-operation and Development* di *Anti-corruption network for Eastern Europe and Central Asia, Anti-corruption specialisation of prosecutors in selected european countries*, settembre 2011, presso <https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/49540917.pdf> [febbraio 2020], che prende come riferimento i sistemi giudiziari di Ungheria, Lituania, Polonia e Spagna; E. BUSCAGLIA - J. VAN DIJK, *Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector*, in *Forum on Crime and Society*, vol. 13, 2003, n. 1-2, 23. Persino la Procura vaticana è stata organizzata in funzione del criterio di specializzazione, in quanto presso di essa è stato di recente costituito un dipartimento per i reati finanziari, cfr. fonte giornalistica di G. NUZZI, *Il Papa potenzia la Procura vaticana per dare la caccia ai ladri del tempio*, in *La Verità*, 23 febbraio 2019, presso <https://www.laverita.info/il-papa-potenzia-la-procura-vaticana-per-dare-la-caccia-ai-ladri-del-tempio-2629741466.html> [febbraio 2020].

<sup>(364)</sup> Cfr., per i profili evolutivi e strutturali, E. BENEDETTI, *Sviluppi recenti in materia di istituzione della procura europea: l'adozione del regolamento n. 9941/2017*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2017, n. 57, 67; F. RUGGIERI, *Ufficio del rappresentante dell'accusa europeo e ordinamento italiano. Impressioni a caldo*, in G. GRASSO - G. ILLUMINATI - R. SICURELLA - S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, Giuffrè, 2013, 581; per quanto concerne i profili probatori, R. E. KOSTORIS, *Pubblico Ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, in *Cass. pen.*, 2013, n. 12, 4738.

Sul piano formale, è stato riservato interesse minore alla proposta di istituire una Procura nazionale per i fenomeni corruttivi. L'idea di una Procura specializzata nell'anticorruzione è cresciuta negli spazi di discussione della politica, sollecitata dai casi "Grandi Opere" e "Mafia Capitale", da cui trapelava la volontà di adeguare il nostro ordinamento a quello di altri Stati, dove la corruzione e i reati economico-finanziari vengono trattati da corti e procure specializzate (365). Malgrado se ne discuta ancora in qualche simposio (366), bisogna riconoscere che il dibattito si sia parzialmente appianato dopo che l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.A.C.) ha cominciato a lavorare a pieno regime. Infatti, in primo luogo, tra l'A.N.A.C. e la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo è stato sottoscritto un protocollo d'intesa allo scopo di rafforzare la cooperazione in tema di anticorruzione e antimafia, soprattutto in relazione agli ambiti che sono più esposti alle infiltrazioni criminali, com'è per gli appalti pubblici; in secondo luogo, detto protocollo consegue agli accordi che sono stati già siglati con le procure territoriali.

Questo sistema replica a tutti gli effetti il meccanismo di coordinamento centrale che dovrebbe assicurare una procura nazionale, poiché attua rapidi scambi informativi lungo il circuito convenuto. Se continuerà a essere garantito questo coordinamento (367), dunque, non sarà necessario istituire una procura nazionale anticorruzione.

Da ultimo, occorre valutare l'opportunità di istituire una procura nazionale per la tutela della salute nei luoghi di lavoro. Si tratta di una proposta che circola almeno dal 2008 e che passa fra i nomi e le carte dei processi "Thyssenkrupp" ed "Eternit" (368). Queste note vicende hanno dato prova

---

(365) V. nota n. 363; ai casi precedentemente menzionati, vanno aggiunti il sistema austriaco della *Wirtschafts-und korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA)*, a Vienna, e le *Schwerpunkt-staatsanwaltschaften* tedesche (v. Cap. II, par. 2.6.4).

(366) Così è stato, per esempio, in occasione del seminario *Anticorruzione nella pubblica Amministrazione: Semplificazione, pubblicità e trasparenza nella legislazione vigente* (Agrigento, 8 giugno 2018), organizzato dal Libero consorzio comunale di Agrigento, il cui programma è consultabile presso <http://www.provincia.agrigento.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/11670> [febbraio 2020].

(367) Non è escluso infatti che tra le procure e l'Autorità anticorruzione possa emergere qualche frizione. Questo è ciò che è avvenuto, per esempio, con la Procura di Milano. Nel documento di Bilancio sociale per l'anno 2017, la procura lombarda ha criticato l'operato dell'ente anticorruzione perché questo avrebbe «determinato una *discovery* anticipata, sostanzialmente rendendo inutili ulteriori indagini nei confronti di soggetti già allertati», in <https://www.procura.milano.giustizia.it/files/brs-procura-mi-2017.pdf> [febbraio 2020], 88. La notizia è circolata anche su alcuni telegiornali nazionali, cfr. il servizio di E. FUSAI, *Anticorruzione la Procura di Milano contro l'Anac di Cantone*, su Rai TG1, in onda il 28 giugno 2018, presso <http://www.rai.it/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-74176182-b960-49ee-bc51-524d4bef209c-tg1.html> [febbraio 2020]; e il servizio *Corto circuito tra procura di Milano e autorità anti-corruzione: segnalate gli illeciti tardi, e allertate chi li fa*, su TG La7, in onda il 28 giugno 2019, presso <http://tg.la7.it/cronaca/cortocircuito-tra-procura-di-milano-e-autorit%C3%A0-anti-corruzione-segnalate-gli-illecititardi-e-28-06-2018-129023> [febbraio 2020].

Situazioni di tal fatta ostacolano il coordinamento e la cooperazione. L'autorità giudiziaria alzerà il muro del segreto istruttorio, se ciò accadrà di nuovo.

(368) Fra i massimi sostenitori della Procura nazionale per la sicurezza del lavoro c'è Raffaele Guariniello, p.m. esperto nel campo delle indagini sugli infortuni e sulle malattie professionali. Il magistrato proponeva già nel 2008 la necessità di superare il sistema delle indagini condotte in maniera frammentaria dalle singole procure e di concentrarle



della centralità della specializzazione nell'accertamento del fenomeno delle cd. morti bianche, ma hanno anche suggerito che la rotazione periodica dei magistrati non sia affatto conveniente; in questa materia, anzi, essa appare davvero come un controsenso (369).

L'idea è stata diffusa anche fra le istituzioni governative e parlamentari, passando dal Ministro del lavoro Maurizio Sacconi (370), alla Camera, tramite interrogazione (*question time*) del 26 aprile 2012 (371), e, in particolare, al Senato, presso la Commissione d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e sulle cosiddette «morti bianche» della XVI Legislatura (372).

I rappresentanti governativi si limitarono a ribadire la necessità di valutare nelle sedi opportune la costituzione della procura nazionale. Anche durante il *question time* non aggiunsero alcun elemento utile. Men che meno era stato oggetto di discussione una modifica della regola di permanenza ultradecennale. Ben altro è avvenuto in Commissione, invece, dove il 15 febbraio 2012 si svolsero le audizioni dei p.m. Gian Carlo Caselli e Raffaele Guariniello, che all'epoca erano rispettivamente Procuratore capo e coordinatore del gruppo specializzato nella sicurezza del lavoro presso la Procura di Torino.

In quella occasione i due magistrati formularono la proposta di istituire una procura nazionale sugli infortuni sul lavoro e segnalavano le difficoltà dovute al meccanismo del *turn over*, senza raccogliere consensi da parte dei senatori componenti la Commissione. Infatti, nella relazione finale del 15 gennaio 2013, si dice che le funzioni della procura nazionale sarebbero state esercitate in

---

presso un unico ufficio giudiziario. Cfr. R. GUARINIELLO, *La procura nazionale sulla sicurezza del lavoro*, in *Foro it.*, 2012, n. 3, 106; Redazione online *La Gazzetta del Mezzogiorno*, Guariniello: Procura nazionale per combattere «morti bianche», 24 ottobre 2008, in <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/basilicata/84554/guariniello-procura-nazionale-per-combattere-morti-bianche.html> [febbraio 2020].

<sup>(369)</sup> In questi termini si è espresso il p.m. Raffaele Guariniello, cfr. M. TRAVAGLIO, *Guariniello: "È un sogno. Ora la Procura nazionale"*, ne *Il Fatto quotidiano*, 14 febbraio 2012, presso <https://www.ilfattoquotidiano.it/2012/02/14/guariniello-un-sogno-ora-la-procura-nazionale/191104/> [febbraio 2020].

<sup>(370)</sup> Con una nota diffusa nel 2010, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali Sacconi si espresse in senso favorevole alla istituzione della procura nazionale contro gli infortuni sul lavoro. Cfr. Senato della Repubblica, Convegni e seminari pubblicazione n. 22/2013, in occasione della *Giornata nazionale di studio sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro*, 25 giugno 2012, presso [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/Convegni\\_e\\_seminari\\_22\\_testo.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/Convegni_e_seminari_22_testo.pdf) [febbraio 2020], 24, 68-69, 93-94, 102-103; INAIL, *Vigilanza nel 2010 oltre 57mila sanzioni. Sacconi "Risultati significativi"*, 16 febbraio 2011, presso <https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/news-ed-eventi/news/p787675026vigilanzanel2010oltre57mi.html> [febbraio 2020]; Redazione online de La Repubblica ed. loc. Genova, *Sicurezza lavoro: sacconi, testo unico attuato; ora procura*, 6 dicembre 2010, in <https://genova.repubblica.it/dettaglio-news/14:31/3883249> [febbraio 2020]; Redazione online di Rassegna sindacale - Quotidiano del lavoro, *Incidenti lavoro: Sacconi, ipotesi Procura nazionale*, 6 dicembre 2010, in <https://www.rassegna.it/articoli/incidenti-lavoro-sacconi-ipotesi-procura-nazionale> [febbraio 2020].

<sup>(371)</sup> *Question time*, recante *Intendimenti del Governo in ordine all'istituzione di una procura nazionale in materia di infortuni sul lavoro*, 26 aprile 2012. Il testo dell'interrogazione è contenuto all'interno del *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 626 di giovedì 26 aprile 2012, in [http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0626&tipo=alfabetico\\_stenografico#](http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0626&tipo=alfabetico_stenografico#) [febbraio 2020].

<sup>(372)</sup> La Commissione è stata costituita con delibera del Senato del 24 giugno 2008, durante la XVI Legislatura. Si veda la Scheda elaborata nell'ambito della documentazione parlamentare, e, in particolare, la Seduta n. 95, 15 febbraio 2012, presso <https://www.senato.it/Leg16/browse/3752> [febbraio 2020].

maniera più efficace da un'autorità garante della sicurezza del lavoro, poiché, fermo restando il bisogno di terzietà e di specializzazione, «non sempre la centralizzazione di un organo inquirente assicura uniformità dei comportamenti e omogeneità della giurisprudenza» (p.to 3.4, 8).

A ripercorrere gli argomenti dei due p.m., tuttavia, si ha la sensazione che la Commissione avesse frainteso il significato della specializzazione richiesta.

A proposito, quindi, torna utile una breve analisi.

Il Procuratore capo, Caselli, introduce la sua relazione discutendo delle origini dei gruppi specializzati di lavoro e afferma l'importanza della specializzazione come soluzione organizzativa che assicura uniformità ed efficacia all'attività investigativa (373). Se non avesse organizzato l'ufficio in base al criterio di specializzazione - dice il procuratore - non sarebbe stato possibile istruire processi così complessi come i già menzionati ThyssenKrupp ed Eternit, ma anche il processo Pirelli. L'audizione prosegue con una critica alla normativa in materia di rotazione e con una convinta adesione alla costituzione della Procura nazionale per attuare la centralizzazione delle informazioni: quest'organo avrebbe la possibilità di raccogliere e far circolare su tutto il territorio nazionale i dati relativi alle violazioni delle leggi sulla sicurezza del lavoro e i metodi di indagine più avanzati.

È molto dettagliata la relazione dell'altro procuratore, Guariniello, che punta il dito contro la sostanziale disapplicazione della normativa di settore e i ritardi nell'intervento dell'autorità giudiziaria. In questo stato di cose, tracima l'indifferenza verso la tematica della sicurezza dei lavoratori a danno delle imprese virtuose, nei confronti delle quali viene esercitata la concorrenza sleale da parte di chi, non osservando le prescrizioni di legge, opera nella quasi certezza dell'impunità. Ciò premesso, l'idea della Procura nazionale in materia di infortuni sul lavoro viene presentata come la soluzione elaborata nel corso di un'esperienza pluriennale (374), tramite la quale è stato osservato che la problematica dovesse essere inquadrata nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria, nello spazio della specializzazione requirente. Alcune procure non hanno magistrati che posseggono competenze adeguate a fare luce su ipotesi di reato tanto complesse e se questi non dispongono dell'esperienza necessaria alla conduzione delle operazioni di accertamento, allora, l'azione penale non può essere esercitata in maniera corretta, puntuale e uniforme: ad esempio, per le indagini sull'amianto, è essenziale che si proceda alla nomina di consulenti tecnici abili e capaci.

---

(<sup>373</sup>) Rammenta la propria esperienza personale in qualità di componente di uno dei primi *pool* investigativi della storia della Repubblica, che sarebbero nati presso l'ufficio istruzione del Tribunale di Torino, quando le Brigate Rosse assassinarono il giudice Coco, era l'8 giugno 1976.

(<sup>374</sup>) In merito, si veda il libro-intervista di A. PAPUZZI, *Il giudice: le battaglie di Raffaele Guariniello*, Roma, Donzelli Editore, 2011, 95, 96.

Vengono individuate ben dieci finalità che l'istituzione di una Procura nazionale nel settore dell'antifortunistica potrebbe soddisfare (375). Di seguito sono riportate quelle principali. Si condurrebbero indagini efficaci e incisive attuando operazioni sistematiche di prevenzione in ordine alle violazioni della normativa sulla sicurezza del lavoro; si impiegherebbero metodologie di indagine innovative risalendo ai vertici decisionali delle politiche di sicurezza aziendale, anche tramite perquisizioni informatiche; il sistema di ricerca dei tumori professionali otterrebbe risultati migliori portando alla scoperta le cause effettive della malattia, in vista del risarcimento delle vittime o dei loro familiari. A quelle appena illustrate, si aggiungono altre finalità.

Sarebbe rafforzato il dialogo con le autorità giudiziarie di altri Paesi, con l'INAIL e con gli altri organi di vigilanza (artt. 13, co. 1-bis, e 61 del d. lgs. 9 aprile 2008, n. 81), calendarizzando lo svolgimento di riunioni e utilizzando un unico canale per scambiare informazioni. Si potrebbe, altresì, rimediare alla frammentazione delle indagini svolte sul territorio nazionale, poiché, seppur scaturiscono da situazioni analoghe, molto spesso hanno esiti opposti. Infatti, nel caso in cui si verificassero incidenti che coinvolgono lavoratori appartenenti alla medesima società, ma che si trovano in sedi aziendali diverse, le iniziative delle procure locali potrebbero essere eterogenee nonostante che i processi e, quindi, i rischi di lavoro siano identici: in tal caso, mentre una procura richiede l'archiviazione, l'altra esercita l'azione penale, in contrasto con il canone di uniformità (esterna) della medesima azione e in potenziale conflitto di giudicati per gli stessi fatti. La Procura nazionale avrebbe anche la possibilità di orientare al meglio le scelte delle procure sulle fattispecie penali oggetto di contestazione, vale a dire che consentirà ai p.m. di contestare quel che più confà al caso concreto, in luogo delle fattispecie classiche (invece che procedere per i delitti di omicidio e lesioni, si procede per omissione dolosa di cautele antifortunistiche e disastro). Infine, sarebbe evitata una sostanziale disapplicazione del sistema di responsabilità amministrativa degli enti.

Da entrambe le relazioni, si può ricavare un principio comune.

Così come accade nei processi di mafia e terrorismo, la specializzazione assume valore centrale anche nei processi che riguardano la violazione delle norme sulla sicurezza del lavoro, e, per ciò, meriterebbero lo stesso trattamento sul piano ordinamentale. Vista da altra prospettiva, la problematica insiste sull'effettività dell'esercizio dell'azione penale nel caso di reati il cui accertamento si presenta così lungo e complesso da essere a "rischio prescrizione", se non addirittura

---

(375) Il p.m. Guariniello ha in mente un modello preciso di Procura nazionale. Menziona il *Pôle de Santé Publique* francese, la cui competenza è estesa al territorio nazionale per quanto concerne i processi più gravi in materia di salute e sicurezza. L'inchiesta svolta dalla Commissione conferma effettivamente che la scelta di centralizzare le indagini e la vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro ha portato risultati utili in Francia e anche in Germania. Cfr. p.to 3.4, relazione finale della Commissione, cit.



glissato. Difatti, a rinforzo delle argomentazioni dei magistrati, si potrebbero addurre due proposte di legge presentate alla Camera durante la medesima XVI Legislatura, l'una avente ad oggetto l'istituzione della Procura nazionale per la lotta ai reati agro-alimentari e delle corrispondenti procure distrettuali (376), l'altra finalizzata ad accentrare presso la procura distrettuale le indagini sulle stesse materie (377). A proposito, però, tutto si risolse in un nulla di fatto e, per così dire, senza far rumore.

Stessa sorte è toccata alla Procura nazionale in materia di sicurezza sul lavoro. Nonostante che la decisione della Commissione fosse stata nel senso di non scartarla *a priori*, ma di offrire un contributo al dibattito sulla sua istituzione, la proposta avanzata, fra gli altri, dai magistrati torinesi non è stata raccolta dalle istituzioni parlamentari, ed è stata poi disattesa anche dalla Commissione d'inchiesta sugli infortuni sul lavoro formata nella successiva XVII Legislatura (378). In questa occasione, la Commissione però ha assunto una posizione ben definita. La costituzione della Procura nazionale sarebbe stata impraticabile perché i fenomeni associati alla violazione delle regole antinfortunistiche non sono caratterizzati da «interconnessioni tra i vari ambiti territoriali» (379).

Al posto di un'autorità giudiziaria così congegnata, è stata in alternativa proposta un'autorità amministrativa nazionale con poteri di controllo e vigilanza (come l'A.N.A.C., per intendersi). Se si volesse mantenere il carattere giudiziario, tuttavia, si potrebbe, altresì, pensare a una Procura che sia aperta a più settori specialistici e a materie concentriche. Una Procura nazionale in materia ambientale, per esempio, avrebbe poteri di coordinamento e impulso per i reati suscettibili di arrecare danno al bene ambiente e al bene salute, com'è nel caso di utilizzo di materiale inquinante e altamente cancerogeno come l'amianto (380).

---

(<sup>376</sup>) Proposta di legge C. 4709, recante "Istituzione della Procura nazionale della Repubblica per i reati in materia agroalimentare", presentata alla Camera il 24 ottobre 2011, consultabile presso <http://leg16.camera.it/126?tab=2&leg=16&idDocumento=4709&sede=&tipo=> [febbraio 2020]. Anche in questo caso, il modello di riferimento è quello francese.

(<sup>377</sup>) Proposta di legge C. 5079, recante "Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari nonché istituzione del Fondo per la lotta contro le frodi agroalimentari", presentata alla Camera il 22 marzo 2012, consultabile presso <http://leg16.camera.it/126?idDocumento=5079> [febbraio 2020]. In particolare, l'articolo 4 avrebbe comportato la modifica dell'articolo 51, comma 3-bis, c.p.p., ricomprendendo nella competenza del procuratore distrettuale della Repubblica le indagini per i delitti di associazione per delinquere finalizzati a commettere il reato di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari.

(<sup>378</sup>) La Commissione è stata istituita con deliberazione del Senato il 4 dicembre 2013, che è pubblicata in *Gazzetta Ufficiale, Serie generale*, n. 287, 7 dicembre 2013; si veda anche la relativa scheda istitutiva, presso <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Commissioni/0-00082.htm> [febbraio 2020].

(<sup>379</sup>) Cfr. seconda relazione intermedia sull'attività svolta dalla Commissione, approvata il 16 febbraio 2016 e comunicata il 16 marzo dello stesso anno, 70-71, presso <http://www.senato.it/Leg17/1424> [febbraio 2020], dove si possono reperire anche la prima e la terza (e ultima) relazione intermedia.

(<sup>380</sup>) In effetti, una proposta di questo tipo è stata formulata dall'*International Academy of Environmental Sciences (IAES)*, *Dichiarazione di Venezia*, 3 aprile 2012, presso <http://www.iaes.info/contenuto-241-dichiarazione-di-venezias-3-aprile-2012.html> [febbraio 2020].

L'insuccesso di queste iniziative deriva, con ogni probabilità, dalla circostanza che il discorso in merito all'istituzione degli apparati specializzati muove - è stato detto in apertura - dal paragone con la Procura nazionale e le Direzioni distrettuali già esistenti. Così inteso, questo è un fatto che, in definitiva, conduce fuori strada. La criminalità organizzata (di tipo mafioso e terroristico) permea l'intero territorio nazionale tramite metodologie che, per quanto complesse e imprevedibili (381), tendono a riproporsi in maniera pressoché analoga, mentre le problematiche attinenti alla sicurezza sul lavoro o alla tutela agroalimentare, per citare due casi presi in esame, non si manifestano traendo spunto da una matrice unitaria.

Dunque, il discorso dovrebbe prendere le mosse da quel che è oggettivo e inconfutabile, vale da dire dal bisogno di specializzare la magistratura nel suo complesso. In quest'ordine di idee, l'introduzione di nuove "superprocure" per specifiche materie consentirebbe quantomeno di ovviare alla difficoltà di istituire gruppi specializzati nelle procure che non possono permetterselo per motivi di organico (v. *supra* par. 3.1.3).

In conclusione, oltre le ragioni di opportunità, che variano al passare degli anni e dei Governi, è necessario che sia l'interprete del processo penale a occuparsi del tema dell'effettività dell'azione penale in rapporto allo statuto ordinamentale degli uffici giudiziari, perché se è vero che la specializzazione ha un peso rilevante nell'economia del processo, è vero anche che l'iperspecializzazione dei magistrati e la moltiplicazione delle strutture specializzate sono un ostacolo (v. Cap. II, par. 2.1.3).

### **3.6.2 La (nuova) distrettualizzazione degli affari giudiziari fra esigenze di specializzazione, coordinamento ed efficienza: sezioni e dipartimenti specializzati negli uffici del capoluogo distrettuale**

A proposito della moltiplicazione delle strutture specializzate, viene in rilievo il fenomeno della distrettualizzazione delle competenze giudiziarie in capo agli uffici giudicanti e requirenti siti nel capoluogo del distretto di Corte d'appello. La distrettualizzazione è la tecnica organizzativa con cui l'ordinamento realizza l'accentramento della competenza a giudicare (Tribunale) o a condurre indagini (Procura) in ordine a specifici fatti e questioni di particolare interesse. In senso metaforico, la distrettualizzazione è come una rete di distribuzione idrica che si divide in distretti territorialmente

---

(381) F. ROBERTI, *Il coordinamento delle indagini in materia di delitti commessi con finalità di terrorismo*, in G. MELILLO – A. SPATARO – P. L. VIGNA (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, cit., 255-296.

omogenei: anziché gestire e mantenere l'intera rete, la distribuzione viene ripartita in distretti centrali, dove tali operazioni risultano più semplici e meno dispendiose. Il Tribunale e la Procura distrettuale sono, quindi, i centri di gestione e di cura degli affari giudiziari.

In ambito giuridico, la distrettualizzazione si collega alla specializzazione degli organi giudicanti, in quanto assume rilievo costituzionale (art. 102, comma secondo, Cost.): non si possono istituire giudici speciali, ma è consentita l'istituzione di sezioni specializzate (382). Sulla questione si è ampiamente espressa la letteratura giuridica (383), dunque la ricerca è stata indirizzata verso profili che interessano più da vicino il processualpenalista e che ineriscono al contenuto della specializzazione nel sistema penale. La Costituzione, d'altronde, associa la specializzazione alla materia trattata, non all'organo che la deve trattare (art. 102 Cost.).

Si distinguono tre principali fasi evolutive della distrettualizzazione penale.

La prima fase coincide col tempo in cui è stata avvertita la necessità di specializzare la magistratura, ossia quando è stato sottoposto a revisione il sistema della legittimazione a indagare su fenomeni criminosi complessi e allarmanti. La seconda fase consiste nel processo di trasformazione della distrettualizzazione, che, dall'essere effetto, è divenuta causa della specializzazione investigativa, com'è accaduto nel primo decennio degli anni 2000. La terza fase è ancora in corso e può essere intesa come un punto di rottura fra distrettualizzazione e specializzazione, nel senso che il legislatore ormai attua la prima in maniera indipendente e a prescindere dalle esigenze che sorreggono la seconda, allo scopo di soddisfare interessi di altro tipo. Ciò, anche oltre gli interessi protetti dal diritto penale.

Sul piano processuale, la distrettualizzazione va riferita all'ufficio del pubblico ministero che cura le indagini e al giudice che effettua il controllo sulle medesime (g.i.p.), quasi in deroga alle regole generali sulla competenza per territorio. Più correttamente, non dovrebbe parlarsi di

---

(382) Se si escludono gli organi della giurisdizione speciale, i primi esempi di specializzazione dell'organo giudicante sono costituiti dal Tribunale per i minorenni e dalle sezioni agrarie, che sono stati istituiti rispettivamente con R.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404, conv. in l. 27 maggio 1935, n. 835, e con l. 2 marzo 1963, n. 320, al fine di assicurare la trattazione specializzata di tali questioni. Si veda, in merito al tribunale per i minorenni, A. BLASI, *La legge istitutiva del tribunale per i minorenni: commento*, Forlì, Cotiro, 1955, 1; nonché, più di recente, per un efficace riepilogo cfr. L. FADIGA, *La giustizia minorile in Italia: nascita ed evoluzione*, in *Questione giustizia*, 27 aprile 2016, presso [http://questionegiustizia.it/articolo/la-giustizia-minorile-in-italia\\_nascita-ed-evoluzione\\_27-04-2016.php](http://questionegiustizia.it/articolo/la-giustizia-minorile-in-italia_nascita-ed-evoluzione_27-04-2016.php) [febbraio 2020]. Per quanto concerne le sezioni agrarie, queste ultime hanno sostituito gli organi introdotti già con le l. 4 agosto 1948, n. 1094, e 18 agosto 1948, n. 1140, che erano state dichiarate incostituzionali da Corte cost. 20 dicembre 1962, n. 108; per approfondire, si veda P. NAPPI, *Tutela giurisdizionale e contratti agrari*, Milano, Giuffrè, 1994, 125. In particolare, sulla specializzazione delle sezioni agrarie, cfr. P. NAPPI, voce *Processo agrario*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali II-1, 2008, 621-626.

(383) Paradigmatico, sul punto, E. SPAGNA MUSSO, voce *Giudice (nozione e profili costituzionali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Milano, Giuffrè, 1969, 931; più recentemente, F. G. PIZZETTI, *sub Art. 102 Cost.*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, Il Mulino, 2018, 263-267.

competenza e di deroga in senso stretto (art. 238 disp. att. c.p.p.) (384), ma questo di fatto succede, perché il potere di svolgere le indagini non si radica presso l'ufficio requirente del circondario nel quale esso si trova, bensì presso la procura del distretto di Corte d'appello. Se la regola non viene rispettata, si verte nell'ipotesi di nullità prevista nella prima parte dell'art. 178 lett. b), c.p.p., che va qualificata come assoluta se chi non era legittimato a farlo ha esercitato, ciò nonostante, l'azione penale, con tutti gli effetti del caso; mentre, qualora, pur senza essere legittimato a farlo, il pubblico ministero avesse compiuto meri atti d'indagine, allora si avrebbe una nullità cd. a regime intermedio, che è violazione meno grave rispetto alla prima ipotesi.

Queste premesse sono utili al duplice scopo di comprendere la portata di questa particolare tecnica distributiva e di inquadrare nella maniera corretta i suoi sviluppi.

La distrettualizzazione del pubblico ministero e del g.i.p. è avvenuta inizialmente con la modifica agli artt. 51 e 328 del codice di rito, in materia di coordinamento investigativo delle indagini sulla criminalità organizzata (385). Con l'introduzione del comma 3-bis dell'art. 51 e del comma 1-bis dell'art. 328, è stato infatti sancito, per un verso, che la legittimazione a condurre indagini e a esercitare l'azione penale per i reati di criminalità organizzata di stampo mafioso spettasse alla Direzione distrettuale antimafia, in quanto sezione costituita *ad hoc* all'interno dell'ufficio di procura situato presso il tribunale del capoluogo di distretto (386), e, per altro verso, che il giudice per le indagini preliminari, nonché il g.u.p. per l'udienza preliminare (387), presso la medesima località

---

(384) Per prima cosa, per quanto concerne il p.m., si veda P. V. MOLINARI, *Contrasti positivi tra uffici del pubblico ministero e nuovo codice di procedura penale*, in *Cass. Pen.*, 1992, n. 10, 2397, che parla di legittimazione o di titolarità, invece che di competenza, posto che le attribuzioni del p.m. si ricavano a partire dalle regole sulla competenza del giudice di riferimento (art. 51 comma 3 c.p.p.). Per quanto concerne la competenza, i criteri ordinari di individuazione del giudice restano validi, ma si applicano di talché le indagini e le funzioni d'accusa nell'udienza preliminare e nel dibattimento che riguardano i predetti fenomeni sono attribuite alle ventisei procure distrettuali, anziché alla restante parte degli uffici requirenti entro l'ambito del distretto. Al riguardo, cfr. P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, Milano, Giuffrè, 2018, 121-125.

(385) Per quanto concerne più nel particolare l'origine della "distrettualizzazione" del pubblico ministero e del giudice per le indagini preliminari, A. D'ALESSIO, *Attribuzioni delle Procure Distrettuali e delle Direzioni Distrettuali Antimafia create al loro interno*, in A. BARGI (a cura di), *Il "doppio binario" nell'accertamento dei fatti di mafia*, Torino, Giappichelli, 2013, 248, che sulla legittimazione del p.m. ritiene ammissibile il concetto di "competenza interna".

(386) In merito, è stato detto che l'ufficio "contenuto" abbia una "competenza territoriale" più estesa rispetto all'ufficio "contenente". In tal senso, parlando della Direzione distrettuale e del corrispondente ufficio di Procura, G. LOCATELLI, *Le attribuzioni processuali della direzione distrettuale antimafia*, in *Dir. pen e proc.*, 1998, n. 3, 362; in giurisprudenza è stato detto che la Direzione distrettuale antimafia è parte interna della procura presso il Tribunale del capoluogo distrettuale; come tale, essa è priva di rilevanza esterna, cfr. Sez. I, 31 gennaio 1994, sent. n. 620, Monti, in C.E.D. Cass. n. 196688.

(387) Con interpretazione autentica, il legislatore infatti, con l'art. 4-bis del d. l. 7 aprile 2000, n. 82, conv. con modif. in l. 5 giugno 2000, n. 144, ha stabilito che qualora si trattasse di procedimenti ex art. 51, comma 3-bis, c.p.p., «le funzioni di giudice per l'udienza preliminare sono esercitate da un magistrato del tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente».

beneficiasse di competenza funzionale in relazione al controllo sulle medesime questioni (388). Donde, è stato impiegato il termine “distrettualizzazione” (389), per identificare l’attribuzione del potere inquirente e requirente in capo ai procuratori distrettuali e del potere di controllo in capo ai g.i.p. del Tribunale del capoluogo di distretto, pur sempre in relazione a specifiche fattispecie criminose. Resta fuori, in definitiva, il giudice del dibattimento (390), per la cui individuazione si rinvia alle regole ordinarie di competenza (391).

In questa prima fase, la distrettualizzazione persegue la finalità di rinsaldare il sistema di coordinamento delle indagini antimafia tramite la riduzione (o concentrazione) del numero degli uffici requirenti e la specializzazione dei loro organi. Essa è effetto di nuove politiche organizzative: fu introdotto l’art. 118-bis disp. att. c.p.p., che attribuiva al Procuratore generale presso la Corte d’appello la responsabilità del coordinamento per i reati richiamati all’art. 407 comma 2 lett. a) (392).

Negli anni successivi, questo nuovo schema, piuttosto che mirare a rendere effettivo e non più meramente spontaneo il coordinamento investigativo, è stato utilizzato come strumento di specializzazione dei magistrati: è divenuto, quindi, la causa, anziché l’effetto, della specializzazione.

Le possibili spiegazioni sono almeno tre.

Anzitutto, lo dimostra l’avvenuta distrettualizzazione di fenomeni connessi alla criminalità organizzata che sono stati inclusi a partire dal 2001 nel comma 3-bis dell’art. 51, i quali, per lo meno in astratto e considerati di per sé, non pongono particolari problemi di coordinamento (ad es. si pensi ai reati di contraffazione e ai reati ambientali). Un’ulteriore conferma proviene dall’aggiunta di due nuovi commi all’art. 51 c.p.p. Il comma 3-quater e il comma 3-quinquies attribuiscono al procuratore

---

(388) Se si verte in una delle ipotesi di connessione (art. 12 c.p.p.) con un reato incluso nell’elencazione dell’art. 51 co. 3-bis c.p.p. la competenza si radica presso la procura e il g.i.p. distrettuale: anche se il reato connesso è di maggiore gravità, non si applica la regola sulla competenza stabilita dall’art. 16 c.p.p.

(389) Si veda, D. MANZIONE, *La distrettualizzazione del pubblico ministero e del giudice preliminare*, in G. DI CHIARA (a cura di), *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, Giappichelli, 2003, 103-115.

(390) Nella relazione conclusiva del 7 febbraio 2018, la Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno delle mafie (istituita con l. 19 luglio 2013, n. 87, XVII Legislatura) spiega che l’opportunità di svolgere dibattimenti per reati di criminalità organizzata dinanzi al tribunale del capoluogo distrettuale è stata valutata e scartata per la ragione che sarebbe così venuto a mancare quel «doppio registro nel contrasto alla criminalità organizzata» che è presente nelle diverse circoscrizioni e che viene realizzato da una *task force* di magistrati e polizia. Ciò prevale rispetto alla possibilità di consolidare la «fisiologica specializzazione delle sezioni distrettuali». Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva approvata il 7 febbraio 2018*, Doc. XXIII, n. 38, 58, presso <http://www.camera.it/leg17/494?categoria=023&idLegislatura=17> [febbraio 2020].

(391) La specializzazione del giudice viene attuata mediante l’attribuzione di competenza funzionale. A proposito, P. CAMOGLIO, *Il giudice specializzato in materia d’impresa: problemi e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2014, 106.

(392) Cfr. V. PACILEO, *Pubblico ministero*, cit., 121; nonché, R. TERESI, *Direzione nazionale e direzioni distrettuali antimafia*, Milano, Giuffrè, 1993, *passim*, per il quale manca una visione unitaria nel sistema di attribuzioni e competenze in materia di criminalità organizzata.

distrettuale la titolarità delle indagini nei confronti di una serie eterogenea di reati (393). A dimostrazione che qui l'obiettivo non è il coordinamento. In tal caso, peraltro, la distrettualizzazione opera per l'ufficio requirente *tout court*, non limitatamente alla Direzione distrettuale (394).

Tralasciando per un momento il comma 3-quater, assumono rilevanza i reati di pedopornografia e i crimini informatici di cui al comma 3-quinquies. La distrettualizzazione di questi reati ha lo scopo di garantire una trattazione specializzata dell'uso a fini criminosi delle tecnologie informatiche, essendo un fenomeno tanto complesso per natura e concretezza delle proprie manifestazioni (395). Che è ancor più vero alla luce di quanto (non) previsto dalla l. 18 marzo 2008, n. 48, attuativa della Convenzione di Budapest sul *cyber crime*. Distrettualizzato il potere investigativo del p.m., la legge non ha proceduto a modificare in senso analogo le regole di riparto della competenza dell'ufficio g.i.p./g.u.p., dando così origine a macroscopiche disfunzionalità pratico-operative di gestione dei procedimenti (396). Si è trattato di una svista a cui il legislatore ha subito rimediato, riallineando la competenza del giudice alle regole sulla titolarità del p.m. (397). La distrettualizzazione dei reati

---

<sup>(393)</sup> Il comma 3-quater è stato inserito dall'art. 10-bis del d. l. 18 ottobre 2001, n. 374, conv. in l. 15 dicembre 2001, n. 438, in materia di contrasto al terrorismo internazionale. Allo stesso modo, si è proceduto a modificare l'art. 328 inserendo il comma 1-ter, per quanto concerne le competenze del g.i.p./g.u.p. Nel complesso si tratta di un intervento fortemente suggestivo, che è stato realizzato subito dopo l'attacco alle *Twin Towers* dell'11 settembre 2001. Sul merito del provvedimento, si segnala anche C.S.M., *Parere del C.S.M. sul d.l. 18 ottobre 2001, n. 374, recante disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale, nonché sul decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, recante misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale (Risoluzione del 21 novembre 2001)*, in <https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/atti-consiliari/pareri-e-proposte-al-ministro> [febbraio 2020]. Il comma 3-quinquies è stato inserito dall'art. 11 della l. 18 marzo 2008, n. 48, di ratifica della Convenzione di Budapest del consiglio d'Europa sul *cybercrime*, del 23 novembre 2001. Nella documentazione illustrativa all'intervento legislativo viene detto che l'accentramento presso le procure distrettuali è funzionale a realizzare un miglior coordinamento delle indagini e a formare gruppi di lavoro specializzati in materia. Per consultare la scheda dei lavori preparatori, si veda Atto C. n. 2807, recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, fatta a Budapest il 23 novembre 2001, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno", presentato alla Camera il 19 giugno 2007, XV Legislatura, in <http://www.senato.it/leg/15/BGT/Schede/Ddliter/28556.htm> [febbraio 2020].

<sup>(394)</sup> Basti a tal fine uno sguardo all'art. 102 del codice delle leggi antimafia (già art. 70-bis ord. giud.), che circoscrive la titolarità dei magistrati D.D.A. ai reati elencati al comma 3-bis dell'art. 51 c.p.p., mentre per il resto è competente l'ufficio di procura distrettuale. In generale, sull'argomento, M. V. DE SIMONE, *sub art. 102 Direzione distrettuale antimafia*, in G. SPANGHER - A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, Milano, Wolters Kluwer [Padova, Cedam], 2019, 403.

<sup>(395)</sup> In argomento, F. CAJANI, *La competenza della procura distrettuale per i reati informatici*, in A. CADOPPI - S. CANESTRARI - A. MANNA - M. PAPA (diretto da), *Cybercrime*, Milano, Wolters Kluwer [Utet], 2019, 1511.

<sup>(396)</sup> Cfr. G. MELILLO, *Le attribuzioni processuali in tema di misure di prevenzione e di reati informatici*, in O. MAZZA - F. VIGANÒ, (a cura di), *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica: (d.l. 23 maggio 2008, n. 92 conv. in legge 24 luglio 2008, n. 125)*, Torino, Giappichelli, 2008, 222.

<sup>(397)</sup> In realtà, le sviste sono state un paio. Oltre a quella presa in esame, il legislatore aveva anche mancato di estendere ai procedimenti per i reati informatici la possibilità di far esercitare in dibattimento le funzioni di pubblico ministero a un magistrato indicato dal procuratore della Repubblica presso il giudice competente, com'era infatti per i delitti di criminalità organizzata e per i reati di terrorismo. Si è posto rimedio in sede di conversione del d.l. 23 maggio 2008, n. 92. Con l'art. 2, comma primo, lett. 0a) è stato così modificato il comma 3-ter dell'art. 51, nel senso che le funzioni di pubblico ministero in dibattimento potessero essere attribuite ai procuratori dei circondari in tutti i casi stabiliti dal medesimo comma. Per quanto concerne la competenza del g.i.p., lettera 0b) dell'art. cit. aggiunge il comma 1-quater all'articolo 328 c.p.p. attribuendo al giudicante presso il tribunale distrettuale la competenza per i reati di cui all'art. 51, co. 3-quinquies, c.p.p. e abroga il comma 1-ter dell'art. 328, nel cui comma 1-bis sono state perciò concentrate le deroghe alla competenza territoriale del g.i.p.

informatici non ha avuto come obiettivo diretto l'efficiamento del sistema giudiziario, altrimenti il legislatore avrebbe cominciato col modificare le regole sulla competenza dei tribunali creando apposite sezioni specializzate; invece, avendo preso le mosse dal concentrare i poteri degli organi inquirenti, si è inteso perseguire finalità repressive e preventive di tutela, specializzando il p.m.

Ben altro vale in materia di terrorismo. Tornando, dunque, al comma 3-quater dell'art. 51, occorre guardare alle specificità dei reati commessi con tale finalità. Fenomeni che non sono meno complessi degli altri, ma che necessitano di un coordinamento esperto. Cosicché, tramite la loro distrettualizzazione, l'ordinamento ha inteso soddisfare entrambi i fini di specializzazione e di coordinamento, al pari di quanto già accaduto per il fenomeno mafioso.

Però così non è stato, in fondo. È stata specializzata la trattazione dei procedimenti, ma non si può dire che il coordinamento sia stato reso anche effettivo, da un punto di vista strutturale. Conviene illustrare in breve quali sono le ragioni e le conseguenze di questo fatto.

Un primo motivo si trova nella mancanza di esclusività della titolarità delle indagini. Benché fosse stata attuata la concentrazione presso le ventisei procure distrettuali, i procuratori che dovevano occuparsi di terrorismo se ne occupavano d'appresso ad altre questioni. Un secondo motivo è che non esisteva un referente il quale stabilisse linee d'azione univoche e a livello centrale, soprattutto se si considera la possibilità di cooperare con le istituzioni e le autorità internazionali. La Procura nazionale antimafia e antiterrorismo sarebbe entrata in funzione molto tempo dopo. Per tanto è scaturita una frattura nel collegamento fra le procure distrettuali e le procure "ordinarie" (del distretto). Frattura che è stata alimentata dalla mancanza di esclusività della legittimazione investigativa: la legittimazione è distrettuale, ma non è riferita a un comparto di materie assegnate alle "Direzioni distrettuali antimafia e antiterrorismo".

Queste Direzioni non esistono, neanche allora se ne prevedeva l'istituzione. Se la scelta fatta dal legislatore nel 2015 (d. l. 18 febbraio 2015, n. 7, conv. in l. 17 aprile 2015, n. 43) sia stata una scelta giusta oppure sbagliata non si può dire con assoluta certezza nemmeno oggi, ma è significativo che, con la circolare del novembre 2017 (v. *infra*), il Consiglio superiore abbia incentivato il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo a adottare criteri organizzativi analoghi a quelli che sono utilizzati dalle altre procure (non soltanto le procure distrettuali).

Il modello attuale può essere migliorato.

A maggior ragione, la circolare di fine 2017 tenta di rimediare all'accennata frattura agendo sul canale di collegamento fra procure distrettuali e ordinare, nonché fra queste e la procura nazionale. Il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo ha l'onere di compilare il progetto organizzativo dell'ufficio di cui ha la direzione curando, in particolare, che il programma risulti analogo nel merito

a quello che viene predisposto dai procuratori della Repubblica (art. 18, comma secondo). Sennonché, viene fissata una clausola di sussidiarietà (art. 18, comma terzo), in base alla quale il progetto organizzativo della procura nazionale può contenere disposizioni analoghe a quelle stabilite dai progetti organizzativi delle procure della Repubblica presso i tribunali se e «in quanto compatibili». L'espressione non è d'immediata comprensione.

A un'attenta analisi, la circolare in tal modo offre l'occasione per formare un modello organizzativo unico valido per tutte le procure. Se la Direzione nazionale può attingere dai progetti organizzativi di altri uffici, vuol dire in effetti che i criteri impiegati a livello locale possono funzionare anche a livelli più estesi e in relazione a una varietà indefinita di ambienti criminogeni. In secondo luogo, s'incentiva il coordinamento strutturale fra uffici perché questo crea un ponte di collegamento fra modelli organizzativi, "compattando" il sistema requirente anche in funzione del dialogo con le Corti (398).

Nel significato di causa della specializzazione, la distrettualizzazione infatti ha riguardato anche gli uffici giudicanti.

Vengono in rilievo le sezioni specializzate per la proprietà industriale e intellettuale (399), che sono state introdotte per dare attuazione all'articolo 91 del Regolamento (CE) n. 40/94 di istituzione del marchio comunitario. In base a tale norma, gli Stati avrebbero dovuto individuare autorità specificatamente competenti per le controversie in materia di contraffazione e validità dei marchi comunitari. La fondazione di tali sezioni, dunque, è stata imposta dal grado di tecnicismo della

---

<sup>(398)</sup> Date le premesse, è possibile discutere in ordine all'attualità della circolare C.S.M. del 13 febbraio 1993, n. 2596, in materia di "Organizzazione delle direzioni distrettuali antimafia". Sul punto, qualche dubbio era già emerso con la risoluzione urgente del C.S.M. datata 5 luglio 2006, "Risoluzione urgente sull'entrata in vigore del decreto legislativo n. 106 del 20 febbraio 2006", che denuncia la presenza di criticità legate al coordinamento nell'organizzazione distrettuale della funzione requirente. Le criticità sono state confermate anche dalle note Risoluzioni del 2007 e del 2009, tanto da portare, nel corso del 2010, alla stesura di una nuova circolare sulle direzioni distrettuali antimafia (Circolare n. P24930 del 19 novembre 2010 - Delibera del 17 novembre 2010). Questa circolare avrebbe dovuto prendere il posto della precedente rendendo effettivo il coordinamento. Alla fine, si arrivò a un compromesso: cancellando il potere di approvazione del Consiglio dei provvedimenti organizzativi adottati dai dirigenti degli uffici distrettuali, al contempo si scelse di caricarli di maggiori responsabilità sulla gestione delle direzioni. A fare da sfondo c'era il silenzio del legislatore del 2006, quasi che fosse un'implicita attestazione di validità del modello di esercizio dell'azione penale incentrato sull'art. 70-bis ord. giud. D'altronde, il complesso normativo del coordinamento non è mutato; la circolare del novembre 2017 ha cambiato unicamente i suoi contorni pratici, nel senso di voler armonizzare l'organizzazione dell'azione penale nel distretto.

<sup>(399)</sup> Le sezioni sono state introdotte con d. lgs. 27 giugno 2003, n.168, che ha attuato la delega contenuta all'art. 16 della l. l. 12 dicembre 2002, n. 273. Per approfondire, cfr. A. VANZETTI - V. DI CATALDO, *Manuale di diritto industriale*, Milano, Giuffrè, 2018, 533; A. GIUSSANI, *Questioni di competenza in senso stretto e in senso lato nella nuova disciplina delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale*, in L. NIVARRA (a cura di), *L'Enforcement dei diritti di proprietà intellettuale. Profili sostanziali e processuali*, Quaderno di Aida n. 12, Milano, 2005, 187.



materia e dall'importanza anche economica dei relativi giudizi (400), argomenti che sono stati tradotti infine nel bisogno di garantire rapidità ed efficacia alle procedure (cfr. art. 16, l. 12 dicembre 2002, n. 273), tramite la concentrazione del potere giudicante. Ma dove doveva essere allocato questo potere non era una questione priva di conseguenze sul piano processuale. Secondo la proposta di legge, la competenza doveva essere attribuita alle sezioni costituite presso tribunali aventi sede nei capoluoghi di distretto e presso le corti d'appello; mentre, nel parere della Commissione giustizia era detto che questo genere di concentrazione della competenza avrebbe potuto nuocere ai cittadini delle sedi giudiziarie più decentrate, per cui si proponeva di istituire sezioni presso un numero ristretto uffici (di prima e seconda istanza), comunque non superiore a otto unità (401). Tra le due impostazioni, prevalse un'opinione mediana: sono state istituite dodici sezioni specializzate (402). Questa vicenda conferma che, ogni qualvolta si rendesse necessario specializzare l'autorità giudiziaria, il legislatore si avvale della tecnica della distrettualizzazione.

Il che è vero, ma fino a un certo punto, perché la crisi economica dello scorso decennio ha segnato il passaggio dalla seconda alla terza stagione della distrettualizzazione degli affari giudiziari. Con l'aumento degli affari da definire e l'allungamento dei tempi di conclusione dei procedimenti, l'asse è stato inclinato verso la rapidità e l'efficienza dei metodi di lavoro, piuttosto che incontro a esigenze di specializzazione. Questo processo ha interessato per primi gli uffici giudicanti e la fase processuale in senso stretto, ma in qualche modo sono state coinvolte anche le procure.

Più in particolare, vi è ragione di ritenere che sia stata soprattutto l'introduzione del cd. Tribunale delle imprese a dare avvio a una contaminazione fra le politiche giudiziarie di tutela degli interessi in sede commerciale, civile e penale. Di fatti, con la creazione di sezioni specializzate di tribunale sono emersi anche i problemi relativi al riparto di competenza, posto che di "competenza" si potesse parlare (403).

Il Tribunale delle imprese è l'insieme di sezioni specializzate che si occupano delle controversie in materia di diritto d'impresa, commerciale e societario. Le sezioni sono state istituite nel 2012 e hanno preso il posto, affiancandole, delle sezioni specializzate per la proprietà industriale e

---

<sup>(400)</sup> Si veda al riguardo la relazione illustrativa del d.d.l. n. 2031, recante "Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza", presentato alla Camera il 28 novembre 2001, XIV Legislatura, presso <http://leg14.camera.it/dati/leg14/lavori/stampati/pdf/14PDL0015550.pdf>

<sup>(401)</sup> Cfr. Scheda dei lavori preparatori e dei pareri degli organi istituzionalmente competenti, Atto Camera n. 2031-A, Relazione della Commissione presentata il 7 febbraio 2002, 5-7, presso <http://leg14.camera.it/dati/leg14/lavori/stampati/pdf/14PDL0020040.pdf>

<sup>(402)</sup> Artt. 1 e 4, d. lgs. 27 giugno 2003, n. 168.

<sup>(403)</sup> Sulle possibilità di qualificazione dei rapporti in termini di competenza, cfr. G. BUFFONE, *Rebus competenza tra sezioni semplici e specializzate*, in *Guida al diritto*, 2018, n. 26, 24; C. MANCUSO, *La "competenza" delle sezioni specializzate in materia d'impresa: il perimetro e le questioni*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 2017, n. 12, 1521.

intellettuale: il legislatore ha ampliato l'elenco di competenze previste per queste ultime e ha istituito un Tribunale delle imprese anche presso gli uffici che di quelle stesse sezioni erano sprovvisti, purché si trattasse di ufficio del capoluogo distrettuale (404).

Il contesto nel quale prese piede la riforma si è caratterizzato per la corsa alla liberalizzazione dell'economia italiana; affinché il Paese superasse il momento di crisi, era necessario rimuovere alcuni ostacoli di carattere sociale ed economico che avevano a lungo inciso in maniera negativa sulle iniziative imprenditoriali degli operatori, sia nazionali sia esteri. Un ostacolo era consistito per l'appunto nella lunghezza dei procedimenti in materia di impresa. Si decise allora di rimediare tramite organi specializzati nella trattazione di questo genere di controversie, dal tasso tecnico senza dubbio elevato. La specializzazione del giudice, almeno in questa circostanza, non richiedeva, tuttavia, anche la concentrazione dei procedimenti presso un numero ridotto di uffici. Si vuol dire che l'obiettivo principale era di ridurre i tempi di conclusione degli affari, specie quando le parti del giudizio erano società medio-grandi, invece che singoli individui, così da aumentare la loro competitività sul mercato (405).

È chiaro che la durata ragionevole dei procedimenti societari sia un interesse meritevole di tutela, ma, per renderla possibile, la specializzazione è stata utilizzata soltanto come una scappatoia (406), affinché si concentrasse il potere giudicante presso pochi uffici eletti e fors'anche a discapito della diffusività del potere giurisdizionale (101 Cost.) (407). Sarebbe stato sufficiente attivare

---

<sup>(404)</sup> Dette sezioni specializzate sono state istituite dal d.l. cd. "liberalizzazioni" del 24 gennaio 2012, n. 1, conv. con modif. in l. 24 marzo 2012, n. 27, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", il cui art. 2 è rubricato «Tribunale delle imprese».

<sup>(405)</sup> Il che è affermato in maniera esplicita dalla relazione al decreto "liberalizzazioni", Atto S. n. 3110, recante "Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", comunicato alla presidenza il 24 gennaio 2012, XVI Legislatura, presso <http://leg16.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/37853.htm> [febbraio 2020].

<sup>(406)</sup> Emerge qui un contrasto. La specializzazione, in base alla teoria economica moderna, aumenta l'efficienza dei metodi di lavoro. Storicamente, invece, il "diritto dei mercanti" aveva già conosciuto organi specializzati per la trattazione delle questioni commerciali: si trattava dei venticinque Tribunali cd. di commercio, già noti all'epoca dei Comuni, comparsi nell'ordinamento Cortese (rr.dd. 6 dicembre 1865, n. 2626, e 14 dicembre 1865, n. 2641) e poi aboliti con l. 21 gennaio 1888, n. 5174. Questi sono Tribunali che in effetti erano stati istituiti esclusivamente in ragione della specialità della materia commerciale, anche per la separazione che vigea all'epoca fra i due codici (civile e commerciale). Sul punto, si veda. F. CALASSO, voce *Diritto (partizioni: le basi storiche)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, XII, 1964, che ricostruisce le origini della specializzazione della giustizia "mercatoria". Non v'è prova che la specializzazione, così come intesa dalla teoria economica moderna, assicuri i risultati sperati. Anzi, per lo meno nell'esperienza statunitense è provato il contrario. Per approfondire, quanto ai Tribunali di commercio si veda l'analisi diacronica di A. OLIVIERI, voce *Tribunale di commercio*, in *Digesto italiano*, Torino, Utet, XXIII, 1925, 595; nonché, più di recente, A. PANZAROLA, *Il rito per le cause commerciali*, in L. LANFRANCHI - A. CARRATTA (a cura di), *Davanti al giudice. Studi sul processo societario*, Torino, Giappichelli, 2005, 219. Quanto al fondamento della specializzazione come modello di efficienza dei metodi di lavoro, cfr. P. CAMOGLIO, *op. cit.*, 255 e in particolare nota a piè di pagina n. 302.

<sup>(407)</sup> In questo senso, un precedente istituzionale importate è la distrettualizzazione del giudice del lavoro di secondo grado, ai sensi dell'art. 85 d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51. Alcuni hanno sostenuto che questa distrettualizzazione fosse incoerente rispetto al tradizionale pluralismo giurisprudenziale della giustizia italiana e all'esigenza di assicurare la

specifici percorsi formativi a vantaggio di tutti i giudici, in quanto magistrati, anziché del giudice, in quanto organo specializzato (408). Questo è quanto è accaduto anche a proposito di altri settori del diritto.

Si segnalano, ad esempio, il diritto dei consumatori (409), le regole del mercato e dell'impresa (410), le procedure concorsuali e il fallimento (411), la tutela di marchi e brevetti (412). Per ciascuno

---

vicinanza del giudice (naturale) rispetto al territorio di riferimento, con un effetto di sostanziale verticalizzante della giustizia del lavoro. Così, per esempio, L. DE ANGELIS, *La riforma del giudice unico e la giustizia del lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1998, n. 4, 415.

<sup>(408)</sup> P. CAMOGLIO, *Ibidem*.

<sup>(409)</sup> Nuove regole in materia *antitrust* per rafforzare la tutela consumeristica sono previste per dare attuazione alla direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 novembre 2014. La l. 9 luglio 2015, n. 114, delega il Governo a adottare decreti attuativi che, fra l'altro, modifichino la competenza delle sezioni specializzate in materia d'impresa in modo da concentrare le controversie che possono scaturire dalla violazione della direttiva a beneficio di un numero ristretto di uffici giudiziari (art. 2, comma primo, lett. d)). Per individuare questi uffici, la legge fissa i criteri del bacino di utenza e dell'equa distribuzione sul territorio nazionale. In proposito, si veda F. MAZZINI, *Nuove regole antitrust per una tutela mirata del consumatore*, in *Guida al diritto*, 2015, n. 43, 60.

<sup>(410)</sup> Con il d.d.l. n. 2953, recante "Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile", presentato alla Camera l'11 marzo 2015, XVII Legislatura, si toccano ancora una volta le competenze del Tribunale delle imprese. Il fine è di estenderle, per esempio, a materie quali la concorrenza sleale, la pubblicità ingannevole, l'azione di classe a tutela dei consumatori, i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, per cui il nuovo organo giudicante consisterebbe di "sezioni specializzate per l'impresa e il mercato". Questo progetto non era ben visto. In primo luogo, perché l'ampliamento delle competenze avrebbe reso vana l'esigenza di specializzazione del giudice, cfr. G. VERDE, *Un'altra riforma a costo zero inutile e dannosa*, in *Guida al diritto*, 2015, n. 10, 10; in secondo luogo, perché non avrebbe ridotto i tempi della giustizia, per M. BOVE, *Quel "restyling" che non fa bene alla giustizia*, in *Guida al diritto*, 2015, n. 12, 10. Detta proposta di legge fu approvata dalla Camera e trasmessa al Senato. L'iter e i testi sono consultabili, per quanto concerne l'originario Atto C. n. 2953, su <http://www.camera.it/leg/17/126?tab=1&leg=17&idDocumento=2953&sede=&tipo=> [febbraio 2020], mentre l'Atto S. n. 2284 è in <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46611.htm> [febbraio 2020], che si segnalano per l'ampiezza dei contenuti e l'adesione a un modello di giustizia civile (anche in materia di famiglia e diritto delle persone, v. *infra*) specializzato e accentrato su base distrettuale. È fondata l'opinione che, a proposito, avrebbero carattere prioritario le riforme che incidono sul piano ordinamentale e organizzativo, anziché processuale, di M. DI LAURO, *Riforma del rito civile legata a flessibilità e modifiche strutturali*, in *Guida al diritto*, 2015, n. 18, 10.

<sup>(411)</sup> Si tratta di una modifica normativa molto recente che attribuisce la competenza per i procedimenti di regolazione della crisi o dell'insolvenza, nonché delle relative controversie, inerenti alle imprese in amministrazione straordinaria e ai gruppi di grandi dimensioni alle sezioni specializzate in materia di imprese. È quanto stabiliscono gli artt. 27 e 350 del D. lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, recante "Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155", in vigore, per questi aspetti, dal 16 marzo 2019 (in generale, l'efficacia delle relative disposizioni è rinviata al 15 agosto 2020). Questo riassetto delle competenze rispecchia i criteri direttivi di cui alla legge delega 19 ottobre 2017, n. 155 (art. 2, comma primo, lett. n)), da un'analisi dei quali si evince lo scopo di attribuire tali competenze a un organo specializzato per assicurare la rapidità di soluzione delle controversie. In senso critico, cfr. F. D'ALESSANDRO, *Efficienza e giustizia distributiva nelle procedure concorsuali*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 2018, n. 3, II, 375; nonché, G. TERRANOVA, *Prime impressioni sul progetto di codice della crisi di impresa*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 2018, n. 3, II, 387.

<sup>(412)</sup> Viene in rilievo la l. 3 novembre 2016, n. 214, di "Ratifica ed esecuzione dell'Accordo su un tribunale unificato dei brevetti, con Allegati, fatto a Bruxelles il 19 febbraio 2013", che, nel dare attuazione a detto Accordo, ha modificato la competenza delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale, sottraendo ad esse le questioni inerenti ai brevetti europei, per cui è prevista la competenza esclusiva del Tribunale unificato dei brevetti (non ancora operativo). Sul punto, l'esigenza di specializzazione imposta dagli organi europei ha preso il posto della distrettualizzazione nazionale, che, casomai, è apparsa inidonea ad assicurare gli standard di tutela. Il Tribunale, la cui sede è stata inizialmente assegnata a Londra, a seguito della Brexit potrebbe essere trasferito a Milano, da quanto si apprende da fonte ministeriale, cfr. Comunicato del Ministero degli Esteri, 28 giugno 2019, presso [https://www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/archivionotizie/comunicati/tribunale-unificato-dei-brevetti-tub.html](https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/tribunale-unificato-dei-brevetti-tub.html) [febbraio 2020].

dei quali, la distrettualizzazione è stata proposta o effettivamente realizzata per conseguire obiettivi di rapidità ed efficienza delle procedure. Alcuni riscontri importanti si colgono spostando l'analisi verso altri settori più "sensibili", perché così sono avvertiti nel senso comune: famiglia, separazione e divorzio, misure di prevenzione, immigrazione clandestina, la materia finanziaria e il diritto del lavoro. Or dunque, salvo quanto detto in precedenza in ordine ai reati finanziari e alla tutela della sicurezza sul lavoro (v. par. 3.5), la ricerca si sofferma sugli altri ambiti menzionati, anche in ragione dei riflessi che essi hanno sul sistema di giustizia penale.

In tema di diritto di famiglia, nell'ambito della riforma sull'efficienza del processo civile, veniva proposta l'istituzione del cd. Tribunale della famiglia, cui avrebbero dovuto affiancarsi analoghe sezioni specializzate (o gruppi di lavoro) delle procure della Repubblica (413). Giova anticipare che la riforma non è giunta a conclusione dell'*iter* parlamentare e, almeno su questo punto, si è risolta in un nulla di fatto. L'intenzione dei riformatori voleva essere quella di sopprimere il tribunale per i minorenni e i relativi uffici di procura (riguardo alle competenze sia civili sia penali), per far posto a sezioni specializzate di tribunale (ordinario) e delle Corti d'appello competenti per le controversie in materia familiare e minorile, nonché a gruppi specializzati degli uffici requirenti. Nel caso degli organi giudicanti, le sezioni specializzate sarebbero state su base circondariale e distrettuale, a seconda delle competenze, mentre, per quanto concerne le procure, i gruppi specializzati sarebbero stati costituiti presso gli uffici del capoluogo distrettuale.

Il sistema che sarebbe derivato da una simile impostazione sarebbe stato disorganico, se non altro a causa di pratiche disfunzioni dovute alla mancanza di chiarezza dei criteri discretivi di competenza fra sezioni circondariali e distrettuali di tribunale (414). Fu decisiva l'opinione che, nonostante le apparenze, una specializzazione di tale fattura non avrebbe potuto garantire tutele specificamente calibrate sui minorenni (415), perché avrebbero assunto pregnanza una congerie di interessi anche patrimoniali della famiglia (in tema di separazione e divorzio) o comunque esterni a quelli particolari del minore (416). Ciò, a maggior ragione vista la mancanza di esclusività delle

---

<sup>(413)</sup> Il d.d.l. delega n. 2953, cit., cfr. nota n. 373. Analoga proposta era stata avanzata almeno in un'altra occasione. Con il d.d.l. Atto S. n. 3276, recante "Disposizioni in materia di istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e per i minori presso i tribunali ordinari", comunicato alla presidenza il 2 maggio 2012, XVI Legislatura, presso <http://leg16.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/38303.htm> [febbraio 2020].

<sup>(414)</sup> Auspica la creazione di un unico tribunale circondariale specializzato per persone, famiglia e minori C. CECHELLA, *Resta un camaleonte il nuovo Tribunale della famiglia*, in *Guida al diritto*, 2016, n. 22, 10.

<sup>(415)</sup> Interesse del minore che è alla base del diritto minorile e del carattere specializzato dei relativi organi di giustizia. Si veda V. PATANÈ, *Origini storiche e percorsi legislativi*, in E. ZAPPALÀ (a cura di), *La giurisdizione specializzata nella giustizia penale minorile*, Torino, Giappichelli, 2015, 2.

<sup>(416)</sup> Il principio è quello affermato a partire dalla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo di New York del 20 novembre 1989, ossia il *best interest of the child* che vale in campo civile e, sotto altre forme, anche in campo penale. In senso positivo verso la riforma, ma comunque a favore della esclusività delle funzioni degli organi giudicanti e requirenti, cfr. M. G. RUO, *Un giudice unico, la riforma valida per il diritto minorile*, in *Guida al diritto*, 2016, n. 49, 10-12.

funzioni specialistiche negli uffici circondariali e nelle procure (417). Sulla base di tali argomenti, è ragionevole arguire che la distrettualizzazione, in questa circostanza, sarebbe servita a razionalizzare la giustizia piuttosto che a specializzare e a coordinare le attività giudiziarie. I tribunali e le procure per i minorenni, dunque, resistono.

Un altro esempio è dato dalla materia delle misure di prevenzione e della circolazione delle informazioni antimafia. Con l'art. 33, comma primo, della l. 17 ottobre 2017, n. 161, sono stati istituiti i Tribunali cd. di prevenzione (418), ossia sezioni specializzate del tribunale distrettuale che si occupano in via esclusiva - ma non unicamente - dei procedimenti previsti dal d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159, (cd. codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione). I magistrati che ne fanno parte hanno specifiche competenze nella materia delle misure di prevenzione e di criminalità organizzata e beneficiano di una riduzione del carico di lavoro rispetto alla generalità degli affari (419). Per il tramite della creazione di apposite figure specializzate, la distrettualizzazione ha avuto anche in tal occasione lo scopo di assicurare celerità allo svolgimento dei procedimenti di prevenzione (420). A completamento della riforma, è stato istituito, in seguito, anche un organo specializzato di polizia, il «Gruppo interforze centrale» (Gic). Il G.i.c. si occupa delle operazioni di raccolta e di circolazione delle informazioni in materia di antimafia (421), centralizzando il monitoraggio delle interdittive (422).

Da ultimo, un certo scompiglio nell'impianto ordinamentale della magistratura lo ha creato il pacchetto di riforme sul contrasto dell'immigrazione clandestina. Limitatamente ai profili oggetto di ricerca, assume importanza quanto sancito dai decreti cosiddetti "Minniti-Orlando" (d.l. 17 febbraio

---

(417) Preoccupazione che è stata condivisa anche dal Commissario europeo per i diritti umani del Consiglio d'Europa, che inviò una lettera alla presidenza del Senato il 9 maggio 2017, al fine di esprimere rimostranze per la proposta di riforma in materia minorile. Al riguardo, cfr. C. GARUFI, *Diritto di famiglia e degiurisdizionalizzazione*, Vivaldi, Key editore, 2018, 18.

(418) Detta norma ha modificato l'art. 7-bis dell'ord. giud., inserendo il nuovo comma 2-sexies, istituendo i Tribunali di prevenzione.

(419) Al riguardo, per quanto concerne l'entità dello sgravio e il numero dei magistrati da inserire presso le sezioni, si veda C.S.M., *Risoluzione in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore delle misure di prevenzione antimafia e dell'aggressione ai patrimoni illeciti (Delibera 13 settembre 2017)*, presso <https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/atti-consiliari/circolari/sesta-commissione> [febbraio 2020].

(420) Il che viene pacificamente riportato anche nelle schede di lettura che hanno accompagnato l'iter legislativo, cfr., in particolare, i lavori preparatori e la documentazione di studio della proposta di legge Atto C. n. 1039, recante "Disposizioni per la tutela dei lavoratori e per l'emersione del lavoro irregolare nelle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata", presentato alla Camera il 22 maggio 2013, XVII Legislatura, in <http://www.camera.it/leg17/126?tab=1&leg=17&idDocumento=1039&sede=&tipo=> [febbraio 2020].

(421) Istituito e disciplinato con l. 27 dicembre 2017, n. 205 (cd. legge di bilancio 2018), art. 1, commi 385, 386, 387.

(422) Cfr., per una ricostruzione del panorama normativo previgente in materia di gruppi specializzati di polizia, A. CISTERNA, *Mafia: centralizzato il monitoraggio delle interdittive*, in *Guida al diritto*, 2018, n. 12, Inserto pt. III, XVI.

2017, n. 13, conv. in l. 13 aprile 2017, n. 46) e “sicurezza bis” (d.l. 14 giugno 2019, n. 53, conv. con modif. in l. 8 agosto 2019, n. 77).

Con il primo intervento normativo, sono stati istituiti i cd. Tribunali dell’immigrazione, ossia sezioni specializzate del tribunale del capoluogo distrettuale (423), con competenza a giudicare dei procedimenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea (424). La finalità di accelerazione di tali giudizi si desume già alla luce della rubrica normativa, nonché in forza della circostanza che le controversie siano decise dal tribunale in composizione monocratica e, quindi, con una procedura più snella, in deroga alla regola dell’art. 50-bis, comma primo, numero 3) c.p.c. Fanno eccezione i procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale e di impugnazione dei provvedimenti dell’autorità che esamina la domanda di protezione internazionale (Commissioni territoriali), per cui la decisione è assunta in composizione collegiale. I magistrati che compongono le sezioni sono scelti tra coloro che hanno accumulato un’esperienza almeno pari al biennio nella trattazione delle medesime questioni o che abbiano partecipato a corsi di formazione professionale, con la preferenza per chi, tra costoro, conosca la lingua inglese o francese (forse per evitare o comunque ridurre l’attesa per la ricerca e la nomina di un interprete affidabile).

In base alla documentazione illustrativa della novella, l’obiettivo di velocizzare i tempi di identificazione dei migranti e di definizione delle procedure per l’ottenimento della protezione internazionale poteva essere realizzato, prevalentemente, in due modi: irrobustendo il sistema di analisi dello *status* giuridico dei migranti e garantendo effettività ai provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale di coloro che *ivi* soggiornano in maniera irregolare (425). Cosicché, alla

---

(<sup>423</sup>) L’impianto originario del decreto prevedeva l’istituzione di quattordici sezioni specializzate presso i tribunali distrettuali di Roma, Catanzaro, Bari, Catania, Palermo, Venezia, Firenze, Milano, Napoli, Bologna, Torino, Cagliari, Brescia e Lecce. Ciò, in base al numero delle domande di protezione pervenute tra il 2015 e il 2016. In fase di conversione, sezioni specializzate sono state istituite in buona sostanza presso ogni tribunale del capoluogo distrettuale (oggi pari a ventisei uffici).

(<sup>424</sup>) In tale settore, la specializzazione era già stata auspicata dalla direttiva 2013/32/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, che è stata attuata con d. lgs. n. 142 del 2015. L’art. 4, par. 1, della direttiva stabilisce gli Stati membri debbano individuare autorità specializzate nella trattazione delle domande di protezione internazionale, previa adeguata formazione.

(<sup>425</sup>) La documentazione illustrativa e l’iter di approvazione del d.d.l. di conversione Atto S. n. 2705, recante “Conversione in legge del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale”, comunicato alla presidenza il 17 febbraio 2017, XVII Legislatura, sono consultabili presso <http://leg17.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/47723.htm> [febbraio 2020].



distrettualizzazione delle competenze giurisdizionali (426), è stato affiancato anche un accentramento della legittimazione a condurre indagini (con la modifica dell'art. 51, comma 3-bis, c.p.p.).

Sono state ricomprese nelle attribuzioni delle Direzioni distrettuali antimafia (e quindi del giudice ex art. 328, comma 1-bis, c.p.p.) le indagini concernenti reati associativi per il traffico dei migranti in forma aggravata (427). La riforma è intervenuta in parallelo sul sistema di esame delle domande di protezione internazionale e sull'accertamento dei fenomeni criminosi ad esso connessi, intensificando, al fine precipuo di velocizzarle, le procedure di controllo sulla regolarità degli ingressi e sui rimpatri (428).

In materia di immigrazione, questo obiettivo è stato condiviso anche dal recente decreto "sicurezza bis". L'art. 3 modifica le attribuzioni della Direzione distrettuale in senso estensivo. Infatti, alle Direzioni viene attribuita la titolarità a svolgere le indagini sui reati associativi di favoreggiamento, non aggravato, dell'immigrazione clandestina, di cui all'art. 12, comma primo, del Testo unico dell'immigrazione (429).

La relazione illustrativa al d.d.l. di conversione, Atto C. n. 1913 (430), chiarisce che in tal modo si è inteso eliminare il difetto di coordinamento verificatosi a seguito delle modifiche apportate dall'art. 18 del già menzionato decreto "Minniti" al comma 3-bis dell'art. 51 c.p.p. Tuttavia, oltre questo pur doveroso correttivo, con il decreto "sicurezza bis" è stato fornito un modello di accertamento univoco nei confronti di tali fenomeni. È presto per dire se sia vantaggioso o meno. Un

---

<sup>(426)</sup> La riforma ha introdotto l'art. 35-bis nel d. lgs. n. 25 del 2008, modificando il genere di giudizio, che da rito sommario di cognizione è divenuto camerale, perciò, eventualmente, anche senza fissazione dell'udienza di comparizione delle parti e con termini più stretti per la decisione. Inoltre, è stato abolito il grado di appello ed è stata diversamente regolata la possibilità di ricorrere per cassazione. Per approfondire, cfr. A. MASARACCHIA, *Su dinieghi e revoche decidono le sezioni specializzate civili*, in *Guida al diritto*, 2018, n. 45, 20; nonché, anche per i riferimenti al diritto giurisprudenziale vivente, M. C. CONTINI, *La riforma "Orlando-Minniti" a un anno dall'entrata in vigore. i molti dubbi e le poche certezze nelle prassi delle sezioni specializzate*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, n. 3, 37.

<sup>(427)</sup> Le Direzioni erano già competenti per i delitti associativi finalizzati a commettere il delitto di cui all'art. 12, comma 3-bis, del cd. Testo unico sull'immigrazione, cui sono giustappunto stati affiancati i reati in forma aggravata di cui al comma 3 e al comma 3-ter. Al riguardo, si veda A. CISTERNA, *Così l'associazione "semplice" diventa distrettuale*, in *Guida al diritto*, 2017, n. 12, 82. Restava fuori la competenza della procura ordinaria per l'accertamento dei reati associativi finalizzati a commettere il meno grave delitto di cui al comma 1 dell'art. 12 del medesimo Testo unico, a discapito dell'organicità dell'esercizio dei poteri inquirenti e requirenti (v. *infra*).

<sup>(428)</sup> In particolare, per quanto concerne il nuovo rito e le sezioni specializzate, cfr. C. ASPRELLA, *Un nuovo rito applicabile in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*, in *il Corriere giuridico*, 2017, n. 6, 855-860.

<sup>(429)</sup> Il decreto dunque integra l'elencazione dell'art. 51 c.p.p. Oltre alle indagini relative ai reati di favoreggiamento aggravato dell'immigrazione clandestina, le procure distrettuali (e non più le procure del circondario) sono legittimate anche per il delitto di favoreggiamento non aggravato. La modifica può essere spiegata anche alla luce di una recente sentenza delle Sez. un., 21 giugno 2018 (dep. 24 settembre 2018), n. 40982, in *C.E.D.* Cass. n. 273937 – 01, per cui i reati previsti al comma 3 dell'art. 12 del Testo unico sull'immigrazione sono fattispecie aggravata rispetto al comma primo dello stesso articolo, non invece una fattispecie autonoma. Contro la medesima fattispecie criminosa, inoltre, saranno applicabili anche le intercettazioni preventive (art. 226 disp. att. c.p.p.).

<sup>(430)</sup> D.d.l. Atto C. 1913, recante "Conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica", presentato alla Camera il 14 giugno 2019, XVIII Legislatura, presso <http://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=1913&sede=&tipo=> [febbraio 2020].

modello di questo genere sembra, tuttavia, atto a garantire un miglior coordinamento delle azioni di prevenzione e repressione, effetto che è senz'altro positivo anche alla luce dei possibili risvolti transnazionali della questione (cfr. nozione di reato transnazionale di cui all'art. 3, l. 16 marzo 2006, n. 146).

Nella medesima relazione viene anche esplicitata, però, la ragione dell'urgenza della riforma, che, di fatto, appare poco coerente rispetto all'impianto normativo esistente. Sul piano logico, non si potrebbe validamente sostenere che sia urgente e indifferibile l'estensione delle competenze della Direzione distrettuale in materia migratoria quando l'urgenza e l'indifferibilità stesse originano - motiva il decreto - dall'eventualità che, insieme con i migranti, si possano nascondere anche cellule terroristiche. Ai fenomeni di terrorismo già si applica la disciplina delle intercettazioni preventive (art. 226 disp. att. c.p.p.) e per contrastarli è previsto un apparato centrale di coordinamento delle indagini che vengono svolte dalle procure distrettuali. Avendo attribuito i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina alle Direzioni distrettuali anche per scovare potenziali terroristi, nonché avendo rafforzato a tal uopo le prerogative del Ministro dell'Interno e delle autorità amministrative, la riforma trasmette il messaggio che vi sia una concreta equivalenza tra i due fenomeni, quello migratorio *tout court* e quello terroristico. Ciò andrebbe naturalmente a detrimento della politica nazionale in materia di immigrazione, ma avrebbe ripercussioni anche sul piano processuale, perché consentirebbe agli inquirenti di impiegare tutti gli strumenti previsti in materia di antiterrorismo e di immigrazione a fronte della stessa situazione di fatto, con un aumento dei ricorsi e delle procedure giudiziali.

Non viene smentito il legame fra terrorismo e immigrazione (431), anzi si ritiene necessario che gli strumenti normativi per contrastare questi fenomeni siano tenuti distinti, se non altro perché si parla di impiegare misure molto invasive. Nel complesso, è fuori discussione che la riforma in materia di immigrazione sia stata rivolta per lo più a snellire l'attività giudiziaria e amministrativa, così come non è revocabile in dubbio che i mezzi per farlo siano stati la specializzazione e la distrettualizzazione del giudice e del pubblico ministero. Di questo dichiarato effetto positivo, tuttavia, non v'è alcuna prova, casomai si è verificato l'esatto opposto, come si apprende dai dati pubblicati all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019 (432).

---

<sup>(431)</sup> Non potrebbe essere altrimenti. Basti pensare all'espulsione dello straniero per questioni di pubblica sicurezza e di prevenzione del terrorismo internazionale. In merito, si veda l'analisi di N. GULLO, *Prevenzione del terrorismo, tutela dell'ordine pubblico e diritti fondamentali degli stranieri: riflessioni sull'espulsione degli stranieri prevista dall'art. 3, d.l. n. 144 del 2005*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 2017, n. 2, 21, che si sofferma su problemi di sovrapposizione fra la disciplina antiterrorismo e l'espulsione regolata dal Testo unico sull'immigrazione.

<sup>(432)</sup> Si vedano i dati riportati da E. PASQUINI, *Sui ricorsi pesano le cause tributarie e per diritto d'asilo*, in *Guida al diritto*, 2019, n. 8, 14; nonché le considerazioni critiche di M. CLARICH, *Quella crisi di sistema che logora la giustizia e intacca la fiducia*, in *Guida al diritto*, 2019, n. 8, 10.



Tutto ciò premesso, all'esito delle tre fasi che sono state proposte in merito all'uso normativo che è stato fatto della tecnica di distrettualizzazione delle competenze giudiziarie, si ricava una particolare tendenza.

Poiché, al fine di velocizzare i procedimenti, si punta ad accentrare la trattazione degli affari in sede investigativa e processuale, sussiste la concreta probabilità di dare forma a un sistema di giustizia penale proteiforme, differenziato ben oltre il tipo di percorso processuale (433), che si aggiunge al "doppio binario" della criminalità organizzata (434). Ci si è allontanati dalle esigenze di coordinamento e di specializzazione, per avvicinarsi a ragioni di opportunità: se sia, cioè, opportuno che certi procedimenti vengano trattati da questo o da quell'altro ufficio, oppure non.

Non sarebbe un problema, se non fosse che sulle procure distrettuali e sulle corrispondenti sezioni di tribunale sono state riversate quantità di affari gestibili a stento col medesimo grado di efficacia ed efficienza. La specializzazione è effettiva se concerne un numero ridotto di questioni. La distrettualizzazione è conveniente se viene attuata non per dare sfogo al sistema, bensì per corroborarne il funzionamento.

Tornando alla metafora iniziale, se aumenta il fabbisogno idrico, è difficile che tutto continui a funzionare in maniera regolare mantenendo lo stesso impianto distributivo; occorreranno più centri di distribuzione. Dunque, poiché, quasi nella totalità dei casi, queste riforme hanno attuato aumenti delle competenze degli uffici giudiziari del capoluogo distrettuale senza aumentare organici e risorse, per evitare il collasso delle attività, occorrerebbe individuare qualche altra soluzione al di fuori delle procure e delle sezioni specializzate di tribunale già esistenti.

Aumentano le questioni da trattare, ma diminuiscono gli uffici che devono trattarle.

Si prospettano in buona sostanza due alternative. O si persegue l'obiettivo di specializzare i singoli magistrati sparsi nelle procure e nei tribunali circondariali, oppure si creano uffici *ad hoc*, con competenze e risorse da gestire in autonomia. In aggiunta, considerata la possibilità che facciano la

---

(<sup>433</sup>) In materia di giustizia penale differenziata a seconda del procedimento, si veda A. GAITO - G. SPANGHER - F. GIUNCHEDI - C. SANTORIELLO, *Scopi della giustizia penale e politica processuale differenziata*, in F. GIUNCHEDI (coordinato da), *La giustizia penale differenziata. I procedimenti speciali*, I, Torino, Giappichelli, 2010, XXI. Per quanto invece concerne il dibattito sull'ammissibilità e sull'opportunità di dare vita a forme di tutela giurisdizionale differenziata, si vedano A. PROTO PISANI, *Riflessioni critiche sulla cosiddetta tutela giurisdizionale differenziata*, in *Lavoro e diritto - Riv. trim.*, 2014, n. 2-3, 537; ID., *Problemi della c.d. tutela giurisdizionale differenziata*, in *Appunti sulla giustizia civile*, Bari, Cacucci editore, 1982; S. CHIARLONI, *La domanda di giustizia: deflazione e/o risposte differenziate*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, 752; C. VOCINO, *Intorno al nuovo verbo «tutela giurisdizionale differenziata»*, in *Studi in onore di T. Carnacini*, II, Milano, Giuffrè, 1983, 1, 762.

(<sup>434</sup>) Per quanto concerne gli sviluppi investigativi, si veda E. M. CATALANO, *Requisiti investigativi, procedimento probatorio e decisione nei procedimenti di mafia*, A. BARGI (a cura di), *Il doppio binario nell'accertamento dei fatti di mafia*, Torino, Giappichelli, 2013, 1009. Il "doppio binario" è un modello processuale che si contrappone al modello cosiddetto unitario, differenziandosi da esso in senso soggettivo, ossia gli organi inquirenti, e oggettivo, in relazione a termini di durata delle indagini, mezzi di ricerca della prova, misure cautelari, valutazione della prova, trattamento sanzionatorio.

loro comparsa nuove “superprocure” (prima fra tutte, la procura sui reati finanziari, v. par. 3.5), se si vuole mantenere la specializzazione, allora, si deve impiegare la tecnica della distrettualizzazione per istituire, in parallelo, nuove Direzioni (distrettuali) delle procure e nuovi uffici g.i.p./g.u.p., per tenere udienze calibrate per materia. In ipotesi, gli uffici di nuova istituzione potrebbero essere collegati tra loro con un'unica banca dati da cui attingere informazioni utili, dovunque esse siano custodite e in qualunque momento. Gli operatori sanno che la specializzazione è un importante parametro dell'organizzazione del lavoro che dà buoni risultati se si abbina con la “centralizzazione” degli affari (435).

Questa eventualità avrebbe il merito di riequilibrare l'attività della magistratura e di consentire inoltre alla difesa una preparazione più mirata e adeguata rispetto al tipo di procedimento instaurato. D'altronde, anche nella professione forense si opera con metodologie di lavoro specializzato.

### 3.6.3 L'avvocato specializzato e il diritto di difesa

La specializzazione è un valore anche per l'avvocatura. Sia dentro che fuori del processo, l'avvocato è difensore di principi, valori e diritti (436). La specializzazione forense è un tema del quale si è discusso a lungo in sede di riforma della professione (437), ed è strettamente correlata alla specializzazione della funzione giudiziaria (438). In quanto categoria dommatica, la specializzazione forense è stata introdotta con l'art. 9 della l. 31 dicembre 2012, n. 247, che rinvia l'attuazione a fonte ministeriale (439). In questo contesto, non può essere sottaciuta l'importanza che ebbe il progetto

---

(435) È questa l'opinione di Gian Carlo Caselli, per il quale i buoni risultati si ottengono organizzando le attività in funzione del binomio specializzazione-centralizzazione. Così ne ha parlato alle istituzioni parlamentari, ragionando intorno all'opportunità di introdurre una “super-procura” in materia di sicurezza sul lavoro e strutture di coordinamento a livello distrettuale, v. nota n. 354.

(436) Cfr. B. MIGLIUCCI, *La difesa dei principi di diritto per gli avvocati*, in *Cultura e diritti*, 2016, n. 1-2, 45, il quale, a partire dal ruolo attuale dell'avvocatura, riflette anche attorno al fenomeno dell'interpretazione creativa della giurisprudenza penale, sull'importanza del precedente giurisprudenziale e sul principio di legalità.

(437) Se ne discute da oltre cinquant'anni, cfr. F. TOFFOLETTO, *Il riconoscimento della specializzazione nel progetto di riforma della professione forense*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2009, n. 1, III, 79, e in particolare nota n. 1, dove vengono richiamate altre iniziative di riforma, cui si rinvia.

(438) Cfr. G. COLAVITTI, *Le specializzazioni dell'avvocato tra libertà professionale e nuovo ordinamento forense*, in *La rivista del Consiglio*, IPSOA, Wolters Kluwer, ordine degli Avvocati di Milano, 2015, 52, 53.

(439) In merito, si veda il d.m. 12 agosto 2015, n. 144, *Regolamento recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, a norma dell'art. 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247*, in *Gazzetta Ufficiale, Serie generale*, n. 214, 15 settembre 2015. Il decreto è stato al centro di un'articolata vicenda giudiziaria: al T.A.R. Lazio, Sez. I, 14 aprile 2016, sent. nn. 4424, 4426, 4427, 4428, che aveva dichiarato l'illegittimità del decreto che per ciò annullava nella parte relativa a conseguimento e mantenimento del titolo di avvocato specialista, è seguito il Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 28 novembre 2017, n. 5575, che, sul punto, ha sostanzialmente confermato quanto stabilito dal T.A.R. Il Ministero perciò ha diffuso un nuovo schema di decreto volto a modificare l'impianto precedente (v. nota n. 349). Le sentenze del T.A.R. sono pubblicate sul portale della giustizia amministrativa, presso [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) [febbraio 2020] e, a mezzo commento per la sent. n. 4424/16, cit., su *Guida al diritto*, 2016, n. 19, I

“Pecorella” del 2008 (440), con il quale fu criticata la distinzione usuale fra “avvocato generalista”, “avvocato prevalente” e “avvocato specialista” che era ancora contenuta nel regolamento per la formazione continua del Consiglio nazionale forense del 13 luglio 2007.

Per l’avvocato, la specializzazione, oltre che per inclinazione naturale, è “imposta” dal mercato (441), che richiede esperti di diritto sempre meno generalisti. Su questa scia, dunque, i professionisti hanno sovente esercitato attribuendosi titoli per materie specialistiche.

Viene alla mente il paragone con l’attività medica (442). Essere “medici” non è abbastanza per coloro che, quando occorre, hanno necessità di un consulto specifico. Serve piuttosto un medico “specialista”. Altrettanto vale per il cittadino che dovesse rivolgersi a un avvocato per le ragioni più varie: competenza, esperienza e affidabilità sono qualità necessarie per garantire una tutela specialistica a fronte della normativa di settore. Per ciò sono necessarie verifiche e certificazioni: specialista o avvocato specializzato.

In particolare, l’avvocatura ricopre un ruolo fondamentale nel processo penale (443), dove il cliente-assistito avverte con maggiore intensità le conseguenze di azioni approssimative.

Nei limiti di quanto rileva a fini di ricerca, la specializzazione forense viene messa a confronto con le tendenze evolutive della specializzazione della magistratura già esposte nelle pagine che precedono. L’analisi è riferita al tema delle aree di materia specialistiche, non anche alle condizioni per acquisire e mantenere il relativo titolo (444).

---

*giudici amministrativi annullano l'intero elenco delle diciotto materie perché illogico e senza criterio*, 16, con nota di E. SACCHETTINI, *Specializzazione degli avvocati, battuta di arresto*, 14. La sentenza del Consiglio di Stato è pubblicata in *Guida al diritto*, 2018, n. 2, *Avvocati: il Consiglio di Stato annulla l'intero elenco delle materie di specializzazione e il colloquio davanti al Cnf*, 14, con nota di E. SACCHETTINI, *Azzerata la sanzione sull'indebito utilizzo del titolo professionale*, 22; nonché, in *il Foro Amministrativo*, 2017, n. 11, *Canali per il conseguimento del titolo di avvocato specialista*, 2245; e in *Diritto & Giustizia*, 2017, n. 193, 29 novembre 2017, con nota di M. BOMBI, *Nessuna delega in bianco al CNF per decidere, o meno, la specializzazione dell'avvocato*, 1.

(440) Proposta di legge C. 1004, recante “Riforma dell’ordinamento della professione di avvocato, presentato alla Camera il 14 maggio 2008, presso <http://leg16.camera.it/126?pd1=1004&leg=16&tab=4&sede=ac> [febbraio 2020], nella cui relazione introduttiva si afferma che «è invero necessario dare alla specializzazione forense una disciplina organica», a cominciare dalla formazione.

(441) Per superare questa logica mercantile, è necessaria una riscoperta della funzione sociale dell’avvocatura, che non è soltanto difensiva, ma è anche creativa secondo G. ALPA, *Oltre il mercato. la nuova avvocatura per la società del cambiamento*, in *Economia e diritto del terziario*, 2015, n. 3, 433.

(442) Non tutti sono concordi nell’analogia fra l’attività forense e quella medica. Chi esclude questa equiparazione è dell’opinione che la professione forense possa meglio essere accostata a quella dell’architetto o del commercialista. Cfr., per esempio, il dibattito *Avvocati specialisti: pro o contro?*, in *Il quotidiano giuridico*, 14 gennaio 2016, presso <http://www.quotidianogiuridico.it/documents/2016/01/14/avvocati-specialisti-pro-o-contro> [febbraio 2020], in cui Giuliano Scarselli e Aldo Bottini spiegano le ragioni contro e a favore della specializzazione forense.

(443) Dopo il codice del 1989, la specializzazione dell’avvocato penalista è diventata importante perché il sistema accusatorio gli attribuisce un ruolo attivo sin dalle indagini preliminari, cfr. V. COMI, *Avvocato specialista alle porte: diffuso il regolamento esecutivo del Ministro della Giustizia. Le regole d’ingaggio*, in *Archivio penale*, 2015, n. 3, presso <http://www.archiviopenale.it/v-comi-avvocato-specialista-alle-porte-diffuso-il-regolamento-esecutivo-delministrodella-giustizia-le-regole-dingaggio/contenuti/5249> [febbraio 2020].

(444) Cfr. al riguardo C. PANSINI, *Novità legislative interne. La riforma della professione di avvocato (decreto 12 agosto 2015, nn. 143 e 144)*, in *Processo penale e giustizia*, 2015, n. 6, 9,10.

Secondo lo schema del nuovo decreto del Ministro della giustizia (445), recante modifiche al d.m. 12 agosto 2015, n. 144, le aree di specializzazione dell'avvocatura sono dieci (446), cui vanno aggiunte ulteriori sottocategorie specialistiche in misura pari a dieci per il diritto civile (447), sei per il diritto penale (448), altre sei per il diritto amministrativo (449).

Per quanto concerne l'avvocato specializzato nel diritto penale (450), si segnala che non tutti e sei gli indirizzi di specializzazione corrispondono ad altrettante tipologie di sezioni o gruppi specializzati di tribunale e procura. Questo non sarebbe un problema, non foss'altro perché la

---

<sup>(445)</sup> Il riferimento è al decreto del Ministro della giustizia trasmesso al Consiglio nazionale forense il 24 maggio 2018, recante modifiche al d.m. 12 agosto 2015, n. 144, cit. Lo schema di decreto può essere consultato all'indirizzo <https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/207634/SchemaDMrecantemodifichealDM144201528Disp osizioniperilconseguimentoeilmantenimentodeltitolodiavvocatospecialista29/226a9006-cef9-4917-bf9e-7128c36bc11b> [febbraio 2020].

<sup>(446)</sup> Fra i dieci «settori di specializzazione» individuati dall'art. 3, comma primo, dello schema di decreto, vi sono il diritto civile, penale e amministrativo, ma anche diritto del lavoro e della previdenza sociale, diritto tributario, fiscale e doganale, diritto internazionale, diritto dell'Unione europea, diritto dei trasporti e della navigazione, diritto della concorrenza, diritto dell'informazione, dell'informatica e della protezione dei dati personali. Queste sostituiscono gli originari diciotto indirizzi specialistici del d.m. 144/2015 cit.: diritto delle relazioni familiari, delle persone e dei minori, diritto agrario, diritti reali, di proprietà, delle locazioni e del condominio, diritto dell'ambiente, diritto industriale e delle proprietà intellettuali, diritto commerciale, della concorrenza e societario, diritto successorio, diritto dell'esecuzione forzata, diritto fallimentare e delle procedure concorsuali, diritto bancario e finanziario, diritto tributario, fiscale e doganale, diritto della navigazione e dei trasporti, diritto del lavoro, sindacale, della previdenza e dell'assistenza sociale, diritto dell'Unione europea, diritto internazionale, diritto penale, diritto amministrativo, diritto dell'informatica.

<sup>(447)</sup> Sono: diritto delle relazioni familiari, delle persone e dei minori, diritto successorio, diritti reali, condominio e locazioni, diritto delle assicurazioni e della responsabilità professionale, diritto agrario, diritto commerciale, diritto industriale e della proprietà intellettuale, diritto della crisi d'impresa e dell'insolvenza, diritto dell'esecuzione forzata, diritto bancario e dei mercati finanziari (art. 3, comma terzo, schema di d.m. cit.).

<sup>(448)</sup> Ossia: diritto penale della persona, dei minori e della famiglia, diritto penale della pubblica amministrazione, diritto penale dell'ambiente, dell'urbanistica e dell'edilizia, diritto penale dell'economia e dell'impresa, diritto penale della criminalità organizzata e delle misure di prevenzione, diritto dell'esecuzione penale (art. 3, comma quarto, schema di d.m. cit.).

<sup>(449)</sup> Si tratta di: diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa, diritto urbanistico e dell'edilizia, diritto dell'ambiente, diritto sanitario, diritto dei contratti pubblici e dei servizi di interesse economico generale, diritto delle autonomie territoriali e contenzioso elettorale (art. 3, comma quinto, schema di d.m. cit.).

<sup>(450)</sup> Per un'analisi storico-evolutiva della specializzazione dell'avvocato penalista, si veda il documento pubblicato dall'Osservatorio sulla Specializzazione dell'Unione delle Camere penali italiane, *La lunga marcia verso la Specializzazione*, 21 settembre 2015, presso <http://www.camerepenali.it/public/file/Congresso/Cagliari%202015/La%20lunga%20marcia%20verso%20la%20specializzazione.pdf> [febbraio 2020], che ha preceduto il Congresso Straordinario dell'Unione delle Camere Penali Italiane, *La costituzione dimenticata. Il processo tradito. Terzietà del giudice, cultura della legalità, separazione dei poteri, equilibri istituzionali* (Cagliari 25 - 27 settembre 2015), nel quale è stata approvata una Mozione sulla specializzazione, che è consultabile presso <http://www.camerepenali.it/public/file/Congresso/Cagliari%202015/4%20-%20Mozione%20sulla%20specializzazione.pdf> [febbraio 2020].

formazione cui sono avviati i giovani avvocati e magistrati non è comune (451), a differenza di quanto accade in altri Paesi (452); un incomodo, tuttavia, esiste.

La divisione interna delle materie è astrusa. Fra le sei materie individuate, nella pratica si verificano sovrapposizioni: è il caso del diritto penale dell'ambiente, dell'urbanistica e dell'edilizia, che richiedono agli operatori competenze in materia di pubblica amministrazione, oppure di economia e impresa; anche il diritto penale della criminalità organizzata può ricomprendere fenomeni abusivi legati all'esercizio di pubblici poteri. La suddivisione per categorie di materia rischia di apparire poco nitida nel caso concreto.

D'altronde, per ragioni intuitive, non sarebbe possibile elaborare un elenco delle fattispecie da ricondurre al di sotto di quelle. Stando così le cose, e non essendo previsto un limite massimo per il conseguimento degli indirizzi di categoria (453), l'avvocato "specialista" in diritto penale, considerate anche le possibili connessioni tra i fatti oggetto di accertamento processuale (art. 12, lett. a), b) e c), c.p.p.), dev'esserlo inevitabilmente in tutto il diritto penale (454), per garantire al proprio assistito una difesa effettiva.

In ipotesi, non sarebbe effettiva la difesa che, pur essendo ben preparata nei reati commessi dalla criminalità organizzata, non avesse anche adeguati strumenti cognitivi in materia di edilizia e urbanistica: è il caso, ad esempio, degli immobili abusivi (e degli altri beni e patrimoni illeciti) confiscati alla criminalità organizzata. Un caso più comune riguarda la criminalità d'impresa e la disciplina tributaria, commerciale e industriale. Per il giudice o il p.m., invece, pur essendo destinati a sezioni e gruppi specializzati, c'è comunque una riserva di affari "generici" di cui devono occuparsi; in ogni caso, entrambi sono sottoposti alla disciplina del *turn over*. A differenza dell'avvocato, questo fatto gli consente di mantenere una certa flessibilità.

---

(451) Sull'opportunità di introdurre una formazione comune a magistrati e avvocati, cfr. A. MARIANI MARINI, *La formazione congiunta di magistrati e avvocati*, in *Diritto e Formazione*, 2004, n. 8-9, 1265. Più approfonditamente, sulla formazione dell'avvocato, cfr. R. DANOVI, *Formazione e accesso. le proposte conclusive dell'avvocatura*, in *Rassegna Forense*, 2003, n. 3, 451; A. GALATI, *Brevi note in tema di formazione professionale degli avvocati*, in *Rassegna Forense*, 2001, n. 2, 305; D. BIANCOSPINO, *I fatti dell'avvocatura*, in *Archivio civile*, 2001, n. 10, 1101.

(452) Basti pensare, ad esempio, alla Germania, dove nell'ambito degli studi giuridici, i futuri giuristi devono completare un percorso formativo di base comune ad avvocati e giudici (il *Befähigung zum Richteramt, Einheitsjurist*, ossia il "giurista unitario"). Si veda A. VON PREUSCHEN, *La formazione dell'avvocato in Germania: qualità professionale, deontologia e mercato*, in G. ALPA - A. MARIANI MARINI (a cura di), *La formazione dell'avvocato in Europa, Atti del convegno (Roma, 6-8 novembre 2008)*, Pisa, Plus-Pisa university press, 2009, 109; è possibile anche consultare il Portale europeo della giustizia, dove sono riportate le informazioni sui sistemi giuridici degli Stati europei: per la Germania, le informazioni sul percorso formativo dei giuristi sono disponibili presso [https://e-justice.europa.eu/content\\_legal\\_professions-29-de-it.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-de-it.do?member=1) [febbraio 2020].

(453) L'art. 3 dello schema di decreto fissa il limite massimo di due materie per quanto concerne le macro-aree di specializzazione del comma primo e il limite minimo di almeno uno degli indirizzi di categoria dei commi terzo, quarto e quinto.

(454) A meno che non venga in rilievo l'ente societario fra professionisti denominato giustappunto "società tra avvocati". In tal caso è possibile offrire un pacchetto di competenze integrate e assistenza specialistica.

Ma un avvocato di successo è anche un giurista «a tutto tondo» (455).

Vista con le lenti del giurista, quindi, la ripartizione interna, oltre che essere poco chiara, appare anche incompleta. Mancano settori di incrocio per la criminalità contemporanea come il diritto penale delle tecnologie moderne, il diritto penale dei fenomeni migratori, il diritto penale delle sostanze stupefacenti e psicotrope, il diritto penale del lavoro; inoltre, si avverte la mancanza dello stesso diritto processuale penale, che sarebbe opportuno affiancare al diritto dell'esecuzione penale (456), come specializzazione autosufficiente.

Qualunque sia il ramo specialistico scelto dall'avvocato, l'ordinamento, comunque, deve assicurare l'esercizio indipendente e autonomo della professione forense (457), così come indipendente e autonomo è l'esercizio - altrettanto specializzato - del potere giudiziario. Questo sarebbe auspicabile in nome dei diritti scolpiti negli artt. 24 e 111 della Costituzione, ma anche in vista del futuro dell'avvocato nella società contemporanea (458), che è sempre più "armonizzata" e interconnessa (459).

---

<sup>(455)</sup> Questo è stato l'approccio al diritto di Massimo Severo Giannini, cfr. A. MOLITERNI, *I pareri di Massimo Severo Giannini: la continuità con la scienza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, n. 3, 925

<sup>(456)</sup> Per quest'ultima notazione e in generale per un'opinione critica allo schema di decreto ministeriale, si veda G. SCARSELLI, *Il nuovo schema di decreto sul regolamento del titolo di avvocato specialista*, ne *il Quotidiano giuridico*, 3 luglio 2018, presso <http://www.quotidianogiuridico.it/documents/2018/07/03/il-nuovo-schema-di-decreto-sul-regolamento-del-titolo-di-avvocato-specialista#>. [febbraio 2020]; nello stesso senso, già sul decreto ministeriale n. 144/2015, G. SCARSELLI, *Il regolamento ministeriale per il titolo di avvocato specialista*, in *Foro it.*, 2015, V, 413.

<sup>(457)</sup> Si veda l'analisi comparata fra il sistema italiano, il modello tunisino e sovranazionale di indipendenza dell'avvocatura di G. COLAVITTI, *Indipendenza dell'avvocato e diritto costituzionale*, in *Cultura e diritti*, 2016, n. 1-2, 23.

<sup>(458)</sup> A proposito, G. ALPA - A. PADOA SCHIOPPA - R. DANOVÌ - A. BERLINGUER et. al., in D. V. CERINI - F. SCARPELLI (a cura di), *L'avvocato nella società contemporanea*, Torino, Giappichelli, 2016.

<sup>(459)</sup> In tal senso, L. DI COSTANZO, *The harmonization process and the Italian legal profession*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2017, 769.

## **PARTE II**

### **I CRITERI DI PRIORITÀ NELL'ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE**

## CAPITOLO IV

# Organizzazione dell'ufficio d'accusa e selezione delle notizie di reato

Il quesito di partenza è il seguente: a Costituzione invariata, è possibile che il pubblico ministero scelga gli affari da trattare? La soluzione alla questione proposta origina dalla prospettiva entro la quale le priorità vengono collocate. In particolare, occorre stabilire se si tratta di mezzi di carattere pratico-organizzativo che nulla hanno a che fare con l'obbligatorietà, men che meno con il processo penale, oppure se, tutto sommato, si tratta di misure dal contenuto politico che attuano una selezione su base opportunistica e che, per l'effetto, si riverberano sull'andamento del procedimento.

Il pubblico ministero, in entrambe le circostanze, esercita poteri discrezionali. Da questo fatto, allora, occorre prendere le mosse. Bisogna indagare sulla tenuta dell'obbligatorietà dinanzi alla necessaria spinta discrezionale dell'attività requirente.

Ciò, anche in considerazione di eventuali conseguenze disciplinari del magistrato che lasciasse dietro di sé quantità apprezzabili di casi irrisolti, che sono destinati a essere accantonati e, per tanto, a prescriversi.

### **4.1 L'obbligatorietà dell'azione penale alle prese con l'oggettiva impossibilità di esaurire la trattazione delle notizie di reato**

L'esercizio dell'azione penale ha sempre rappresentato una presenza importante nella riflessione dommatica sul processo penale, e, in particolare, l'obbligo che lo presidia è stato il principale argomento della disputa teorica sull'efficienza della giustizia (460).

Esula dai fini della trattazione ricostruire le fondamenta dell'obbligatorietà nel sistema processuale italiano, per la ragione, anzitutto, che il tema è stato già compiutamente illustrato nella letteratura, e, inoltre, perché si ritiene che la problematica dell'obbligatorietà possa essere compresa meglio se affrontata, in chiave critica, nella prospettiva della sua attuazione. La ricerca, dunque, mira

---

<sup>(460)</sup> Lo riferisce, già verso la metà degli anni Sessanta, P. DE LALLA, *Il concetto legislativo di azione penale*, Napoli, Jovene, 1966, 11.



a intavolare una riflessione sulla dimensione applicativa dell'obbligatorietà, pur senza trascurare il valore assiomatico del principio.

Nel nostro ordinamento, il principio di obbligatorietà ha natura strumentale. Per la Consulta, l'obbligo scolpito nell'art. 112 cost. è il cardine che regge un intero sistema di valori considerati preponderanti e irriducibili nel loro nucleo essenziale. Garantisce l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, perché non consente al titolare del potere un esercizio parziale delle funzioni autoritative che, invece, potrebbero risultare corrotte se fossero tenute in maniera discrezionale; tutela l'indipendenza esterna del pubblico ministero perché, non avendo egli alcuna discrezionalità, nemmeno potrebbe essere influenzato nello svolgimento della sua attività; vigila, altresì, sul rispetto della legalità processuale, in quanto principio che completa la legalità sostanziale (ex art. 25, comma secondo, cost); infine, mette in risalto i tratti del giusto processo, richiedendo correttezza, puntualità e uniformità dell'agire dell'organo d'accusa.

In senso tecnico, dunque, l'obbligatorietà consiste in un dovere contro il quale non può essere esercitato alcun diritto di senso opposto (ovvero diritto a non esercitare l'obbligo) (461): il pubblico ministero è obbligato ad accertare con le indagini il rispetto della legge (462). Nell'ambito delle indagini preliminari, infatti, la normativa processuale offre gli strumenti utili allo scopo, attribuendo poteri di direzione e coordinamento al medesimo organo accusatore. La dottrina ha sempre dato una lettura orientata a riconoscere, in questo ambito, una "discrezionalità fisiologica" (463), che si propaga nello svolgimento dell'attività requirente (464): dall'autonomia nell'organizzazione del carico di lavoro alla stessa determinazione alternativa azione o inazione (465).

In relazione al contesto fattuale entro il quale s'inseriscono le indagini, infatti, l'indipendenza del pubblico ministero si manifesta per mezzo della gestione autonoma di sequenze operative suddivise per classi di materia; si tratta di manovre che difficilmente possono essere ridotte in termini di dovere, come accade quando vengono impressi certi ritmi alle operazioni o per «assecondare certe emergenze piuttosto che altre» (466). Per quel che scaturisce, dunque, dall'opinione comune della

---

(461) Si veda P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, Milano, Giuffrè, 2017, 608.

(462) L'affermazione è ricavabile in virtù di un'interpretazione sistematica delle norme ordinamentali e procedurali. In particolare, cfr. art. 73 ord. giud., artt. 50, 326, 405 e 408 c.p.p., nonché artt. 125 e 231 disp. att. c.p.p.

(463) In argomento, cfr. P. BARILE, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, Cedam, 1992, 31.

(464) «Il carattere valutativo dell'atto di accusa non potrà mai essere eliminato», così M. NOBILI, *Accusa e burocrazia. Profilo storico-costituzionale*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Bologna, Zanichelli, 1979.

(465) S. QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto e regole di esercizio dell'azione penale*, Napoli, Jovene, 2004, 50-51.

(466) In questi termini, G. DI CHIARA, *Legalità dell'agire, ordine nel procedere e governo del carico giudiziario*, in G. CONSO (a cura di), *Il diritto processuale penale nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006, 179.

dottrina, malgrado l'apparenza granitica del dovere concepito dalla Costituzione, l'esercizio obbligatorio dell'azione penale subisce deroghe operative più o meno estese a seconda delle concrete opportunità che si presentano (467), soprattutto di fronte all'impossibilità di evadere tutti i procedimenti in tempi ragionevoli.

L'irrealizzabilità pratica dell'art. 112 Cost. è stata sostenuta da più parti ed è stata riconosciuta persino nelle sedi ufficiali all'epoca della Commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario del Ministro Conso (468). L'esito dello studio fu, in buona sostanza, una dichiarazione di oggettiva impossibilità di perseguire tutti i reati (469). Quand'anche si fosse provveduto a depenalizzarne una parte considerevole, il sistema non avrebbe comunque funzionato a causa di certe logiche processuali calibrate su meccanismi automatici e, per ciò, creduti inderogabili. La Commissione Conso aveva constatato la necessità di introdurre canoni di priorità nell'esercizio dell'azione penale, per mettere i p.m. in condizioni di rispettare - e di far rispettare - la legge (470).

Senonché, in un'ottica costituzionalmente orientata, la rigidità della garanzia sottesa all'obbligatorietà è indifferente, per definizione, rispetto alle contingenze operative che agitano le procure. A causa dell'ipertrofia delle fattispecie penali degli ultimi decenni e della congestione del sistema di smaltimento degli affari, allora, è stata sollevata la questione di revisionare *in toto* la rigidità dell'obbligo, o per levigarne la natura, o per abbandonarlo definitivamente.

Quest'ultima ipotesi richiederebbe un generale ripensamento del sistema penale, poiché apre le porte a una discrezionalità di tipo puro, che è assolutamente incompatibile con l'attuale assetto della legalità processuale (471). Procedere per la via appena tracciata, infatti, non è l'obiettivo della ricerca. Al contrario, si ritiene che l'altra strada, ossia il temperamento dell'obbligatorietà, sia più rispettosa degli intenti dei Padri costituenti. L'indagine guarda alla discrezionalità piuttosto come uso di «metodologie di obiettivazione di criteri di priorità» (472).

---

(467) In tal senso G. NEPPI MODONA, *Commento all'art. 112 cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La magistratura*, IV, Bologna, Zanichelli, 1987, 54.

(468) Nominata con d.m. 8 febbraio 1993, in *Documenti giustizia*, 1994, 269.

(469) In argomento, cfr. F. MOLLACE, *Vincoli di politica criminale e azione del pubblico ministero*, in F. GIUNCHEDI (coord. da), *La giustizia penale differenziata*, I, Torino, Giappichelli, 2010, 206.

(470) Alla medesima conclusione, peraltro, era pervenuto lo studio curato da G. CONSO, *Introduzione a V. ZAGREBELSKY, A. PIZZORUSSO, O. DOMINIONI, M. NOBILI, Pubblico Ministero e Accusa Penale. Problemi e prospettive di riforma*, Bologna, Zanichelli, 1979, XVI, dove afferma che «Di un'obbligatorietà nel senso pieno del termine non è possibile parlare in concreto [...]. Ad essere obbligato, anche a causa della carenza dei mezzi, non è tanto l'esercizio dell'azione penale, quanto il compimento di scelte prioritarie, il cui prezzo è non di rado l'accantonamento di casi ritenuti non prioritari sul binario scontato della prescrizione».

(471) Parla infatti di «inutilizzabilità di una nozione ampia di discrezionalità», G. MONACO, *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell'azione penale*, Milano, Giuffrè, 2003, 191.

(472) G. DI CHIARA, *Legalità dell'agire, ordine nel procedere e governo del carico giudiziario*, cit., 181.

L'equazione obbligatorietà-legalità che regge l'equilibrio tra i valori fondamentali è rispettata, infatti, se si introducono strumenti generali, astratti e sufficientemente determinati, anche rispondenti a ragioni di convenienza o di opportunità, che impongano una disciplina certa degli sviluppi operativi, dove si annida la discrezionalità del pubblico ministero (473). In quest'ordine d'idee, senza che si formino aree scoperte dell'obbligatorietà, è auspicabile un esercizio dell'azione penale graduato in base a ordini di precedenza nella trattazione dei procedimenti.

Un'indagine che si proponesse l'obiettivo di valutare la compatibilità costituzionale dei criteri di priorità dovrebbe innestare simili riflessioni a partire dallo scarto esistente tra il principio e la realtà dell'azione penale (474), se non altro perché ora, più che in passato, è avvertita l'opportunità di mettere in risalto anche altre esigenze.

---

(<sup>473</sup>) Nei limiti di quanto rileva a fini di ricerca, torna utile il paragone con le condizioni di procedibilità. Dalla disciplina delle condizioni di procedibilità si traggono preziosi spunti a proposito del rapporto obbligatorietà-legalità. Infatti, secondo un'opinione della dottrina, «le ragioni della differente tecnica legislativa adottata per introdurre rispettivamente condizioni di procedibilità e condizioni obiettive [di non punibilità] va indubbiamente ricercata nella constatazione che i motivi di convenienza e di opportunità che sottostanno alle prime sono talmente vari e discrezionali e possono discendere da tali e tanti ordini di valutazione [...] da rendere impossibile, sul piano della tecnica legislativa, la loro previsione in astratto ed il conseguente loro inserimento nella fattispecie criminosa», cfr. G. NEPPI MODONA, *Commento all'art. 112 cost., cit.*, 50; nell'ambito di riferimento, è stato infatti precisato che «“obbligatorietà” significa qui essenzialmente «legalità» dell'azione: vale a dire, necessità di prevedere in via generale ed astratta le “condizioni” che possono rappresentare un ostacolo al promovimento dell'accusa», cfr. R. ORLANDI, *Procedibilità (condizioni di)*, in *Digesto delle Discipline Penali*, X, Torino, Utet, 1995, 49; ne consegue allora che «dalla formulazione del principio di obbligatorietà null'altro potrebbe evincersi oltre al divieto per il legislatore ordinario di articolare l'ordinamento penal-processualistico su criteri di opportunità, con il conferimento al pubblico ministero di un potere di non procedere in base a criteri di mera convenienza. Ne consegue l'ortodossia costituzionale del sistema processuale vigente, ove l'esercizio dell'azione penale, anche se subordinato all'avverarsi di quei fatti giuridici ai quali il legislatore ordinario ritiene necessario subordinarlo, rimane pur sempre obbligatorio», così A. GAITO, voce *Procedibilità (dir. pen. proc.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXV, Milano, Giuffrè, 1975, 814.

Tralasciando il merito delle condizioni di procedibilità, affiora sul piano teorico la possibilità di regolare in via ordinaria ulteriori “condizioni”, diverse da quelle, che intervengano nel processo cronologico e giuridico di valutazione in ordine all'esercizio dell'azione penale, orientando il pubblico ministero verso una trattazione obbligatoria ma differita o anticipata della notizia di reato che, rispettivamente, presenti caratteri d'urgenza, e non. Interrogandosi sulla natura giuridica dei criteri di priorità, dunque, non va scartata *a priori* l'ipotesi che le priorità siano condizioni particolari che, senza incidere sulla procedibilità dell'azione e originando all'interno dell'amministrazione della giustizia, attuino interessi che ne impongono una modulazione cronologica, giacché in concreto l'attività requirente risulta condizionata alla stregua di tornaconti oggettivi sulla funzionalità delle procure: vale a dire, la necessaria assicurazione di efficacia ed efficienza nella trattazione dei procedimenti.

Del resto, in base a un orientamento dei giudici della Consulta, «la riaffermazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale [...] non esclude che, indipendentemente dall'obbligo del P.M., l'ordinamento stabilisca determinate condizioni per il promovimento o la prosecuzione dell'azione penale, anche in considerazione degli interessi pubblici perseguiti dalla pubblica amministrazione», cfr. Corte cost. 12 luglio 1967, sent. n. 105, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) [febbraio 2020]. Se tanto vale con riguardo all'instaurazione del processo, può valere anche prima e oltre il promovimento o la prosecuzione, salva la necessità di interventi del legislatore. In definitiva, ammessa l'esistenza di una condizione, questa non agisce da limite all'obbligatorietà, perché non subordina l'azione ad alcunché, ma agisce da clausola processuale di tipo ordinatorio che prescrive moduli cronologici all'attività del p.m.

(<sup>474</sup>) M. CHIAVARIO, *Obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, in AA.VV., *Il pubblico ministero oggi*, Milano, Giuffrè, 1994.

Bisogna accettare, da un punto di vista ideologico prima che normativo, l'esistenza di interessi che hanno acquisito importanza *a latere* dell'obbligatorietà, e che, senza soverchiarla, mirano egualmente alla tenuta del sistema giudiziario.

Tali interessi sono maturati all'insegna del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 cost.), che, per l'appunto, vincola in fatto e in diritto le scelte dei dirigenti degli uffici giudiziari a livello organizzativo (v. Cap. I, par. 1.1.1). Essi si riverberano sul processo penale sottoforma di istanze volte a ottenere efficacia, efficienza ed effettività dalla tutela giurisdizionale.

In ultima analisi, sul piano concreto, gli articoli 112 e 97 della Costituzione poggiano su un piano di equipollenza assiomatica nella consapevolezza generale, della dottrina e degli operatori, che il diritto oggi debba essere interpretato da angoli prospettici non convenzionali. Il problema, infatti, resta il medesimo sul piano teorico, e consiste nel preservare l'equilibrio dei rapporti tra politica criminale e attività giudiziaria (475).

Far cadere «antichi tabù» è operazione non più differibile, se si vogliono trovare soluzioni effettivamente utili (476), anche in relazione ai diritti e alle facoltà che l'imputato e la persona offesa possono esercitare. Tali, beninteso, sono i tabù della rigidità e della mancanza di flessibilità, associati ad ogni situazione che avesse a che fare con l'esercizio dell'azione penale, giacché impediscono di riflettere sul possibile temperamento dell'obbligo anche a costo di affermare il suo radicale abbandono. In definitiva, se è vero che l'obbligatorietà è una «bugia convenzionale» (477), ciò dipende – a ben vedere – dalla rigidità che la informa. Non si può escludere che, se la rigidità del principio non fosse stata esasperata, non sarebbe circolata affatto l'idea di sostituire la discrezionalità all'obbligatorietà dell'azione penale.

#### 4.1.1 Il significato dell'obbligatorietà “temperata”: mettere ordine nel sistema

Pervenuta o acquisita la notizia di reato, l'obbligatorietà prescrive, sul piano teorico, che sul fatto *ivi* enunciato si debba condurre un'inchiesta adeguata ed effettiva (478). L'obbligatorietà

---

(475) R. E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, n. 4, 875-883.

(476) G. DI CHIARA, *Legalità dell'agire, ordine nel procedere e governo del carico giudiziario*, cit., 166.

(477) R. E. KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale, esigenze di deflazione e “irrelevanza del fatto”*, in AA.VV., *I nuovi binari del processo penale tra giurisprudenza costituzionale e riforme*, Atti del Convegno (Caserta-Napoli, 8-10 dicembre 1995), Milano, Giuffrè, 1996, 212.

(478) Ciò, anche per assicurare lo svolgimento di un processo giusto, ai sensi dell'art. 111 Cost.; benché non figuri espressamente tra i requisiti del giusto processo, infatti, l'obbligatorietà è un principio che contribuisce a rafforzare l'esercizio imparziale della funzione giurisdizionale. In questo senso, cfr. G. UBERTIS, *Giusto processo* (voce), in *Enc. dir.*, *Annali*, II, Milano, Giuffrè, 2008, 431-432.

implica, altresì, sul piano concreto, che l'azione non sia esercitata in maniera meramente apparente, ma che l'uso del relativo potere sfoci in una domanda idonea a sostenere la condanna (479).

Se il pubblico ministero disponesse di un potere di scelta che gli consentisse per le ragioni più varie di non svolgere le operazioni utili all'accertamento dei fatti, il potere di agire perderebbe l'accezione obbligatoria e, di conseguenza, anche il carattere di concretezza, venendosi così a creare due situazioni di senso opposto: in un primo caso, non vi sarebbe più alcun controllo del giudice di merito sulla notizia di reato, dal momento che la funzione dello *ius dicere* dipende dall'iniziativa dei pubblici ministeri (*ne procedat iudex ex officio*); in un secondo caso, avanti al giudice si proporrebbero processi "superflui" (480), che vengono così definiti perché non sono sorretti da adeguati elementi di riscontro sulla fondatezza della notizia che innesca il meccanismo giudiziario. Quindi, dai connotati di obbligatorietà e di concretezza dell'azione penale deriva l'indisponibilità della tutela giurisdizionale che viene assicurata tramite lo svolgimento dei processi (cfr. Corte cost., 26 marzo 1993, sent. n. 111).

Tuttavia, esiste l'eventualità che lo svolgimento dei processi non possa essere garantito perché non sussistono le condizioni materiali per condurre inchieste valide e in tempi ragionevoli, sia a causa della quantità di notizie che devono essere trattate dal pubblico ministero, che a causa della "desertificazione" degli uffici (481). Per tali motivi, si avverte la necessità di deflazionare il carico giudiziario, preso atto della sua ingestibilità, tramite il riconoscimento di facoltà decisionali nell'esercizio dell'azione penale, in modo da temperarne l'obbligo (482).

Al riguardo, va segnalato un possibile difetto di rifrazione nella prospettiva di chi volesse sostituire un sistema basato sulla facoltatività dell'azione a uno di stampo obbligatorio. Tutto ruota attorno all'interpretazione che si dà ai caratteri costituzionali dell'azione penale e, viceversa, ai caratteri che non appartengono a quel modello di azione.

Se l'azione penale è un obbligo, le norme che ne regolano l'esercizio contengono - o dovrebbero contenere per lo meno - la specificazione concreta dell'obbligatorietà. Anche in tal caso, tuttavia, il

---

(479) L'esercizio obbligatorio dell'azione penale è esercizio concreto, non meramente astratto, nel senso che non si risolve - o non dovrebbe risolversi - in una generica richiesta del pronunciamento giurisdizionale, ma aspira a ottenere una risposta del giudice in ordine alla domanda di condanna. Il passaggio da un'azione penale "astratta" a un'azione penale "concreta" è stato discusso dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale. Rispetto all'accennata bipartizione, tuttavia, le evoluzioni del sistema accusatorio italiano suggeriscono di andare nel verso di un modello in parte differente di azione penale, da collocare più precisamente nel perimetro dell'art. 111 Cost. Per approfondire, su tali questioni, si veda F. RUGGIERI, *Azione penale* (voce), in *Enc. dir., Annali*, III, Milano, Giuffrè, 2010, 129-131.

(480) Sul punto, cfr. F. RUGGIERI, *op. ult. cit.*

(481) In argomento, cfr. F. PILATO, *La desertificazione degli uffici di procura: un disastro annunciato*, in *Quest. giust.*, 2009, n. 3, 37.

(482) Donde, l'intitolazione del paragrafo. L'espressione "obbligatorietà temperata" è stata estrapolata da R. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, cit., 875. L'A. riferisce come l'obbligo di esercizio sia smentito dalla realtà, a causa della quantità «abnorme» delle notizie di reato inevase.

concetto stesso di esercizio non ha un significato univoco nell'impianto processuale: alcune volte indica il momento dell'inizio dell'azione, altre volte il proseguimento (483). Fra l'obbligo e il suo esercizio intercorrono momenti in cui il p.m. deve attribuire un significato concreto all'istruzione costituzionale, valutando il compimento di certe attività. Tali momenti non sono regolati. Ne consegue che sono incerte persino nella loro progressione le scansioni che portano, una dopo l'altra, all'esercizio dell'azione.

L'alternativa discrezionale che si auspica in questo genere di situazioni, a ben vedere, non è motivata dalla possibilità di introdurre eccezioni al principio dell'esercizio obbligatorio che derivino, per esempio, dall'esiguità del fatto o dalla mancanza di condizioni di procedibilità, ma si fonda in prevalenza sulla constatazione della necessità di orientare l'attività investigativa e di ordinare praticamente le inchieste per poterle svolgere tutte, senza sottrarle al controllo del giudice, dandosi criteri ben precisi (484). In altri termini, in presenza di condizioni che rendessero possibile la trattazione efficace ed efficiente di tutti i procedimenti, la stessa contrapposizione ideologica "obbligatorietà o discrezionalità" nell'esercizio dell'azione penale verrebbe meno a confronto con un'attività investigativa ben orientata. Quando si solleva questa contrapposizione, in realtà, ciò avviene in conseguenza di una presupposizione soggettiva che, per mettere in risalto un effetto entropico del sistema ad azione obbligatoria, postula la necessità di sottoporre a revisione l'assetto astratto e assiomatico (485). Mentre è soltanto lo stato di disordine interno che si vorrebbe eliminare. Precisamente, si vuole evitare l'erosione dell'obbligatorietà dovuta alla mancata trattazione delle notizie di reato (486).

Mettere ordine nel sistema dell'obbligatorietà significa, allora, fissare criteri utili a mantenere le variabili di efficacia e di efficienza processuali, sia positive sia negative, entro livelli di equilibrio costituzionalmente accettabili. In questo senso, i criteri non hanno un effetto deflativo, ma facilitano

---

(<sup>483</sup>) P. DE LALLA, *Il concetto legislativo di azione penale*, cit., 80-104.

(<sup>484</sup>) Per esempio, si vedano le riflessioni di G. MELILLO, *L'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, in D. CARCANO (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Milano, Giuffrè, 2006, 244, secondo il quale è necessaria «l'adozione di criteri eteronomi, definiti secondo procedure trasparenti e democraticamente legittimate, di orientamento della discrezionalità dell'agire investigativo»; si vedano anche le opinioni a confronto di R. ORLANDI - F. CAPRIOLI - G. INSOLERA, *La ricerca della notizia di reato da parte dell'accusatore*, in *Criminalia*, Ets, 2011, 437.

(<sup>485</sup>) È stato pur messo in risalto che una parte della dottrina finisca per svalutare il concetto legislativo di azione penale perché ne dà per presupposto la configurazione astratta ed assiomatica, evitando di calarsi nel reale significato (*rectius*, significati concreti) che il legislatore processuale vi associa. Effettuando un'indagine di questo tipo, «si scopre che il concetto legislativo dell'azione penale si riferisce ad un'attività del pm., e che quest'attività è obbligatoria». In tal senso, P. DE LALLA, *Il concetto legislativo di azione penale*, cit., 12.

(<sup>486</sup>) L'opinione è presente in dottrina. In merito, si veda F. CAPRIOLI, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, in G. CONSO - V. GREVI (a cura di), *Compendio di procedura penale*, Padova, Cedam, 2010, 619, per il quale «una prima forma di elusione del principio di obbligatorietà dell'azione penale è quella che si realizza quando il pubblico ministero omette di svolgere le indagini indispensabili per svelare la non infondatezza della notizia di reato».

lo svolgimento dei processi tramite l'elaborazione di un programma di trattazione attivo già nella fase d'indagine per impedire l'elusione dell'obbligo.

Oltre che per la dimensione applicativa, l'azione penale è oggetto di critiche, altresì, nella misura in cui le viene riconosciuta la qualificazione di "atto dovuto", ossia atto per il quale non sussistono, in concreto, margini di discrezionalità in relazione al suo compimento. Anche in tale ipotesi, malgrado la rigidità del precetto, il pubblico ministero effettua una scelta, che è una valutazione circa la sussistenza delle condizioni materiali per procedere alla contestazione del reato. La valutazione è effettuata tenuto conto di *an, quomodo* e *quando* in relazione ai presupposti di legge che rendono doveroso quel dato comportamento (487).

Sviluppando tali premesse, affiora il bisogno di razionalizzare gli attributi dell'obbligatorietà all'insegna della trasparenza, piuttosto che intervenire sulla sua sostanza precettiva allo scopo di placarla.

Tutto ciò implica che si possa regolamentare l'esercizio di un potere decisionale sul tempo della trattazione delle notizie, che, in fin dei conti, è il tempo stesso dell'indagine. Poiché questo effetto può essere ottenuto operando un assortimento dei fascicoli, è tuttora controverso se il pubblico ministero possa liberamente disporre di tale facoltà. In caso di risposta affermativa, non è chiaro neanche se costituisca una violazione della regola di obbligatorietà scegliere il tempo di trattazione dei fascicoli sopravvenuti (in tal caso si avrà una selezione che incide sulla trattazione futura delle notizie), oppure dei fascicoli pendenti (direzionando la selezione sulla trattazione di notizie che sono state già incamerate e che sono ancora in attesa di essere definite). L'attenuazione dell'obbligatorietà sarebbe, giustappunto, l'esito di questa apparente selezione.

#### **4.1.2 Gli spazi "obbligatoriamente discrezionali" dell'attività requirente e il problema delle priorità**

In relazione al suo funzionamento concreto, l'obbligatorietà patisce una certa dose di discrezionalità nella valutazione dei presupposti applicativi, e, al fine di evitare che il dovere di esercizio dell'azione si trasformi in un potere arbitrario, l'ordinamento perciò affida a un giudice

---

(487) Per una lettura critica del concetto di «atto dovuto», in generale, si veda E. BRUTI LIBERATI, *Le scelte del pubblico ministero: obbligatorietà dell'azione penale, strategie di indagine e deontologia*, in *Quest. giust.*, 2018, n. 1, 16.

terzo e imparziale il controllo sulle determinazioni assunte dal pubblico ministero (488). Sul piano formale, non esistono tracce della discrezionalità requirente, salvo accordarsi sulla nozione di “discrezionalità” (489), per lo meno se si riflette in termini di confronto normativo.

Già in fase di stesura del testo costituzionale, Calamandrei proponeva di attribuire al pubblico ministero il potere-dovere di esercitare l'azione penale in conformità della legge, senza alcuna possibilità di ritardare o sospendere detto esercizio per motivi di convenienza (490). La nostra tradizione, però, fornisce prova anche dell'opinione contraria. Per Targetti e Bettiol, infatti, era opportuno che il p.m. avesse la facoltà di ritardare l'esercizio dell'azione penale quando particolari condizioni ne avessero sconsigliato - o ne reso difficoltoso - il promovimento (491), eventualmente,

---

(488) Sostiene efficacemente V. ZAGREBELSKY, *Indipendenza del pubblico ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale*, Zanichelli, Bologna, 1979, 3, che obbligatorietà vuol dire, anzitutto, impossibilità per il p.m. di decidere, in maniera discrezionale, di non sottoporre al giudice le questioni relative all'esercizio dell'azione penale e, in secondo luogo, necessità di prevedere forme di controllo in relazione all'obbligo impostogli.

(489) Con il termine discrezionalità si indicano aspetti eterogenei, sia nel senso comune che nel significato tecnico-giuridico. Nel senso comune, la discrezionalità può essere generalmente intesa come il potere decisionale che viene riconosciuto in capo a un soggetto il quale, per raggiungere determinati obiettivi, lo esercita tenuto conto di criteri condivisi assumendo, autonomamente, una certa condotta. Al riguardo, si veda A. RENTERIA DIAZ, *Il labirinto della giustizia. Giudice, discrezionalità, responsabilità*, Milano, Franco Angeli, 2000, 36. In senso tecnico-giuridico, la discrezionalità assume forme variegata e complesse. Nel panorama dottrinale non mancano tentativi di definizione unitaria del fenomeno discrezionale: paradigmatici, per esempio, C. MORTATI, *Discrezionalità (voce)*, in *Novissimo digesto italiano*, V, Torino, Utet, 1960, 1098; nonché A. RASELLI, *Studi sul potere discrezionale del giudice civile*, Milano, Giuffrè, 1975, 263; E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici. (Teoria generale e dogmatica)*, Milano, Giuffrè, 1949, ed E. PRESUTTI, *Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1910. Nell'ambito della teoria generale del diritto, comunque, la discrezionalità viene associata, in primo luogo, a una condizione oggettiva della norma giuridica, vale a dire l'indeterminatezza o la mancanza di norme imperative che regolino determinate situazioni; in secondo luogo, a una condizione soggettiva di colui che la esercita, ossia l'organo che deve assumere una decisione su un certo fatto o in relazione a una specifica questione (ad es., il giudice); infine, all'attività amministrativa, legislativa e giudiziaria.

Nell'ambito del sistema penale, la discrezionalità è stata al centro di un interessante dibattito in merito al potere di commisurazione della pena da parte del giudice e, più in generale, sulla tipicità delle fattispecie penali. All'esito, si ricava un concetto di discrezionalità penale dai confini mobili. Per approfondire, si veda, per es. S. MESSINA, *La discrezionalità nel diritto penale*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1947; F. BRICOLA, *La discrezionalità nel diritto penale. Nozioni e aspetti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1965; E. DOLCINI, voce *Potere discrezionale del giudice (dir. proc. pen.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, 747, e, più di recente, A. ABBAGNANO TRIONE, *I confini mobili della discrezionalità penale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008; G. CARUSO, *La discrezionalità penale. Tra «tipicità classificatoria» e «tipologia ordinale»*, Padova, Cedam, 2009.

In relazione al processo penale, invece, la discrezionalità può essere collegata ai soggetti e agli atti del processo stesso, si veda per esempio A. CRISTIANI, *La discrezionalità dell'atto nel processo penale*, Milano, Giuffrè, 1985, 32; F. CORDERO, *Le situazioni soggettive nel processo penale: studi sulle dottrine generali del processo penale*, Torino, Giappichelli, 1956; nonché in contrapposizione ideologica con l'obbligatorietà dell'azione penale stessa, cfr. A. BIANCARDI - P. DAVIGO - G. FIANDACA - A. GIARDA, et al., *L'azione penale in Italia: obbligatorietà o discrezionalità?*, A. BAZOLI (a cura di), Roma, Arel, 2016; L. DE CESARE - C. DELEONARDIS - M. DI NAPOLI - C. DI PAOLA, et al., *L'azione penale tra obbligatorietà e discrezionalità. Atti del Convegno (Bari, 29 novembre 2008)*, V. GAROFOLI (a cura di), Milano, Giuffrè, 2009.

(490) Si vedano i lavori della II Sottocommissione della «Commissione per la Costituzione» del 5 dicembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, e la proposta-relazione di P. Calamandrei, che all'art. 8, recante «Pubblicità e legalità dell'azione penale», statuiva: «L'azione penale è pubblica, e il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitarla in conformità della legge, senza poterne sospendere o ritardare l'esercizio per ragioni di convenienza».

(491) Cfr., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Id.



secondo Leone, anche su intervento dell'esecutivo. Messa alle spalle questa contrapposizione ideologica, l'Assemblea chiuse definitivamente la questione con l'approvazione dell'art. 112 nella sua attuale formula costituzionale: è la «genesì di una formula» (492). Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale: non ci sono divieti o facoltà che riguardino la sospensione o la postergazione dell'esercizio. Prevale l'interpretazione secondo cui la perentorietà dell'obbligo, in effetti, non lascia spazio ad alcuna possibilità in tal senso (493).

Quanto alla sua applicazione, tuttavia, il menzionato precetto costituzionale è stato trasposto in attività che, pur doverose circa il loro compimento, restano di fatto «obbligatoriamente discrezionali» (494). Si tratta di un esempio di paradosso giuridico: obbligatorietà e discrezionalità che si fondono nel procedimento penale e il carattere rigido della prima cede il posto all'indole elastica della seconda. È come se l'obbligatorietà fosse un canone a geometria variabile che riconosce al pubblico ministero una discrezionalità *sui generis*. E non è pienamente ipotizzabile una discrezionalità tecnico-amministrativa o una di tipo valutativo-giudiziale, ma il potere discrezionale del pubblico ministero

---

(<sup>492</sup>) S. QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto e regole di esercizio dell'azione penale*, cit., 45.

(<sup>493</sup>) Cfr. G. ICHINO, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale*, in *Questione giustizia*, 1997, n. 2, 287.

(<sup>494</sup>) M. FABRI, *Discrezionalità e modalità di azione del pubblico ministero nel procedimento penale*, in *Polis*, XI, 1997, 2, 171-172, per il quale il pubblico ministero è «obbligato a prendere decisioni discrezionali» in forza di esigenze legate alla funzionalità dell'ufficio.

esprime comunque un qualcosa di entrambe (495), poiché obbligatorietà e discrezionalità sono «mobili punti ascrivibili a una medesima retta» (496).

La discrezionalità è tecnico-amministrativa, in quanto mira a verificare la sussistenza dei requisiti di esercizio dell'azione penale (497), e, in contemporanea, è anche valutativo-giudiziale, perché il pubblico ministero è autonomo e indipendente nelle determinazioni sul caso concreto. In altri termini, la decisione che spetta all'organo requirente nell'ambito dell'azione penale è di valutare che ricorrano i presupposti applicativi della norma che gli impone di agire, ma, nel farlo, questi è libero di scegliere le coordinate dell'accertamento che si addicono meglio al caso pratico.

Così definita, la discrezionalità requirente si manifesta in molteplici spazi delle attività che il pubblico ministero deve obbligatoriamente compiere.

Per prima cosa, viene in rilievo la discrezionalità impiegata nella raccolta e nella registrazione delle notizie di reato (498). In questo ambito, essa consiste nella verifica dei requisiti di sussistenza della “notizia di reato”, in senso tecnico, e della valutazione sulla sua qualificazione giuridica ai fini

---

<sup>(495)</sup> Nel diritto amministrativo, si distinguono una discrezionalità cd. pura o assoluta e una di tipo tecnico o relativo. Nel primo caso, la discrezionalità consiste nel potere che viene riconosciuto agli organi dell'amministrazione di scegliere fra più comportamenti alternativi, tutti giuridicamente leciti, quello che, all'esito di valutazioni condotte sulla base di criteri di opportunità, risulta il migliore ai fini della cura degli interessi pubblici fissati dal legislatore. In tal senso, la discrezionalità si risolve in una valutazione comparativa fra interessi egualmente importanti, dove, però, l'uno, che si chiama interesse primario, prevale sull'altro, che viene perciò definito interesse secondario. Nel caso della discrezionalità tecnica, invece, questa valutazione comparativa è sostituita da una verifica in ordine alla sussistenza di certi requisiti che, se presenti, impongono un esito predeterminato dell'attività amministrativa. Per approfondire, cfr. M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1939; più di recente, L. LEVITA, *L'attività discrezionale della pubblica amministrazione. Forme e limiti dell'esercizio del potere amministrativo*, Matelica, Halley, 2008.

Per quanto concerne, invece, la discrezionalità valutativo-giudiziale, affiorano maggiori difficoltà interpretative. Non esiste un modello di “discrezionalità giudiziale”, ma esistono spazi che il giudice può riempire facendo ricorso alla perizia che gli appartiene, in maniera, giustappunto, discrezionale eppur proporzionata al caso concreto e senza “precomprensione”. Con il termine precomprensione si indica, in buona sostanza, la formazione di un convincimento anticipato su un certo fatto. In quest'ordine di idee, è discrezionale l'attività del giudice quando egli deve assumere una decisione senza alcun pregiudizio e a partire da un caso concreto per cui non sono previste specifiche regole. In argomento, cfr. A. BARAK, *La discrezionalità del giudice*, trad. it. di traduzione I. MATTEI, Milano, Giuffrè, 1995 (1989); J. ESSER, *Precomprensione e scelta del metodo nel processo di individuazione del diritto. Fondamenti di razionalità nella prassi decisionale del giudice*, trad. it. di S. PATTI - G. ZACCARIA, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2010 (1983). L'argomento rileva anche per la vicinanza ai temi della filosofia del diritto, cfr. R. GUASTINI, *Hart su indeterminatezza, incompletezza, e discrezionalità giudiziale*, in *Ragion pratica*, 2003, n. 2, 395, nonché, del medesimo Autore, *Principi di diritto e discrezionalità giudiziale*, in *Diritto pubblico*, 1998, n. 3, 641.

In ogni caso, l'esercizio del potere discrezionale va adeguatamente motivato, nel senso che devono essere esplicitati i criteri assunti per la decisione.

<sup>(496)</sup> L'espressione è di E. SOMMA, *Pubblico ministero e riforma dell'ordinamento giudiziario*, cit., 283, che, trattando della discrezionalità del pubblico ministero, domanda in chiave critica «in che modo il legislatore ordinario (anzitutto) ha articolato l'obbligatorietà [costituzionale]. Altrimenti non si spiegherebbero le ben note eccezioni al principio, in nome di altri valori costituzionali».

<sup>(497)</sup> In tal senso, cfr. E. B. LIBERATI, *Le scelte del pubblico ministero: obbligatorietà dell'azione penale, strategie di indagine e deontologia*, cit., 16; C. TAORMINA, *Procedura penale*, Torino, Giappichelli, 2015, 436; L. M. DIEZ-PICAZO, *Il problema della discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1995, n. 4, 924.

<sup>(498)</sup> R. VOLPE - A. DE CARO, *La notizia di reato tra qualificazione, iscrizione e controlli*, in *Giustizia insieme*, 2010, n. 3, 64.

dell'annotazione a registro ex art. 335 c.p.p. Quanto alla fase di verifica, il potere discrezionale ha effetto deflattivo sul carico di lavoro, perché se l'esito fosse negativo, non si avrebbe neanche una "notizia di reato" (Mod. 45). Nel caso della registrazione della notizia, invece, il potere di fornire un'iniziale qualificazione al fatto oggetto di accertamento implica che il pubblico ministero sia legittimato e, al contempo, tenuto ad avviare e proseguire l'indagine: per intendersi, alcuni reati sono soltanto di competenza di certi uffici (cd. reati distrettuali), e beneficiano di regole e mezzi d'indagine speciali che sono previsti in via esclusiva per quel tipo di qualificazione (499).

Viene in rilievo, altresì, il potere di organizzare e gestire l'attività investigativa in base a un'analisi dei flussi dei procedimenti, ossia dei fascicoli che sono "sopravvenuti", "pendenti" e "definiti" in un tempo prestabilito. Le "priorità investigative" maturano in tale contesto.

È opportuno un chiarimento sul significato dell'espressione da ultimo accennata. Le priorità investigative sono scelte programmatiche che il pubblico ministero compie al fine di realizzare una destinazione strategica delle risorse umane e materiali disponibili, e rispondono a esigenze di funzionalità. In tal senso, qualsiasi criterio che avesse effetti migliorativi a livello strutturale e organizzativo potrebbe essere fatto valere direttamente come priorità investigativa. Ragione per la quale, si ritiene che le priorità investigative non equivalgano ai criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: è vero che i criteri di priorità sono anche priorità investigative, nel senso prima indicato, però detti criteri non modificano l'assetto strutturale e organizzativo; anzi, sfociano nella programmazione degli adempimenti utili alla trattazione dei procedimenti, adoperando, a tal fine, metodologie operative ispirate da regole di precedenza. A ben vedere, infatti, anche il criterio di specializzazione viene elencato fra le priorità investigative, ma, siccome non ha effetto sulla trattazione delle materie specialistiche nel senso di anticiparla o di posticiparla, non è un criterio di priorità.

La problematica delle priorità investigative, in ultima analisi, riguarda i poteri del pubblico ministero nel senso che egli propone un "piano di investimento", in termini di capitale umano e materiale, tramite il quale intende raggiungere gli obiettivi di correttezza, puntualità e uniformità dell'azione penale: i magistrati da assegnare alla trattazione di certe questioni, le unità di polizia giudiziaria da impiegare per il compimento delle investigazioni, l'utilizzo dei mezzi di ricerca della prova, e via discorrendo. Per tutte queste attività, è il pubblico ministero a scegliere se, come e quanto investire. Le questioni che derivano dall'utilizzo dei criteri di priorità, invece, attengono alla

---

(499) Sul tema della "distrettualizzazione delle competenze" degli uffici requirenti, v. *supra* Parte I, cap. III, par. 3.6.

tempistica di trattazione degli affari, con effetti che si producono sulla durata delle indagini preliminari nel senso di sospenderne o di ritardarne lo svolgimento.

Da questo punto di vista, persino il tempo di durata delle indagini preliminari rientra fra gli spazi discrezionali delle attività requirenti. La dottrina lo ha dimostrato sul campo che il magistrato ricorre a certi *escamotages*, facendo una sorta di «slalom» fra le norme processuali, per fissare il termine iniziale delle indagini e spostare in questo modo più avanti il termine finale (500). Si considerino, per esempio, le prassi di ritardare l'iscrizione nominativa (Mod. 21) pur svolgendo le indagini in relazione al fatto iscritto in altro registro, oppure il problema delle contestazioni “a catena”, dove l'iscrizione avviene volta per volta. Prassi di questo tipo presuppongono tutte un utilizzo discrezionale dei poteri-doveri previsti dal codice.

Un'evidente scelta discrezionale, infine, consiste nella decisione di procedere con i riti speciali (501). Fra le varie opzioni disponibili, il magistrato seleziona la tipologia di rito in funzione di obiettivi strategici o di esigenze deflattive: i criteri che orientano tale selezione sono contenuti nei protocolli investigativi (v. Parte I, cap. III, par. 3.4.1).

All'esito del riepilogo sulle attività requirenti che sono doverose quanto al loro compimento ma discrezionali in ordine alla valutazione delle coordinate applicative, è ragionevole affermare che la discrezionalità che il p.m. può far valere non sia affatto occulta e abusiva, anzi essa è dichiarata e ben visibile negli spazi aperti della legislazione processuale (502).

Ciò non è ancora sufficiente per dire che il pubblico ministero possa tenere un atteggiamento di libertà generale e incondizionata nei confronti dell'azione penale (503), poiché l'obbligatorietà – e il sistema di doveri che da questa deriva – preclude di dare rilevanza a interessi che non trovano copertura a livello positivo, com'è nel caso della difficoltà di smaltimento degli affari penali. D'altro canto, è pur vero che non basta a escludere ogni particella discrezionale il sol fatto di affermare che l'obbligatorietà non sia retta da alcuna *ratio* opportunistica.

---

(<sup>500</sup>) Cfr. M. FABRI, *Discrezionalità e modalità di azione del pubblico ministero nel procedimento penale*, cit., 179-182.

(<sup>501</sup>) Si è parlato di un'estensione della discrezionalità requirente a seguito della possibilità di fare istanza per il cd. patteggiamento allargato, dopo la sua introduzione con l. 12 giugno 2003, n. 134. In argomento, cfr. E. AMODIO, *I volti della giustizia negoziata nella riforma del patteggiamento*, in *Cass. pen.*, 2004, n. 2, 701.

(<sup>502</sup>) In argomento, sovengono le riflessioni di C. GUARNIERI, *Pubblico ministero e sistema politico*, Padova, Cedam, 1984, 147, dove afferma che nel caso in cui il p.m. dovesse avere a che fare con reati complessi, «si aprono margini assai ampi di valutazione» che si pongono in contraddizione con «un'osservanza “senza eccezioni” dell'obbligatorietà». Peraltro, questo tipo spazio valutativo che si apre per il p.m. è assimilabile alla discrezionalità giudiziale, quanto a “riempimento” della fattispecie, cfr. G. MONACO, *Pubblico ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, Milano, Giuffrè, 2003, 201.

(<sup>503</sup>) A tal proposito, si veda M. MENNA, *Discrezionalità, opportunità e concretezza dell'azione penale nella Strafsprozessordnung*, in *Archivio penale*, 1992, n. 2, 201.

A ben vedere, le ragioni di convenienza che furono scartate all'epoca dell'Assemblea costituente per temperare l'obbligatorietà dell'azione (nel senso di ritardarne o posticiparne l'esercizio) avevano giustificazione prevalentemente politica (504), radicata nel timore che si affacciasse di nuovo un regime autoritario; giammai si sarebbe potuto pensare che la congestione del sistema giudiziario avrebbe richiesto, all'incirca una cinquant'anni dopo (v. cap. V, par. 5.1), una programmazione dei tempi di messa in moto dei processi. Non foss'altro che anche il nuovo codice prospetta la possibilità di sospendere o di interrompere l'esercizio dell'azione penale nei casi espressamente stabiliti dalla legge (art. 50, comma terzo, c.p.p.) (505).

In via ipotetica, dunque, è il legislatore a dover prendere in carico la questione.

Dai riscontri che le ricerche hanno ottenuto sul tema delle priorità, e in particolare dal dialogo coi magistrati delle procure, è possibile ricavare, in effetti, un quesito alquanto suggestivo, che è pertinente con la problematica dell'esercizio di facoltà decisionali nel caso dell' "atto dovuto".

Per concludere se ne propone una rielaborazione.

Nel confronto con la realtà quotidiana, la domanda che si propone avanti al magistrato è nel senso di scoprire la vera ragione che non gli consente di ricorrere a scelte discrezionali di fronte alla ineludibile necessità di amministrare il carico di lavoro, agendo sulle tempistiche di trattazione. Se è consentito farlo in circostanze di normalità (si è detto dello "slalom" tra i registri, che per quanto opinabile resta un atto legittimo se effettuato nel rispetto delle norme processuali), perché non dovrebbe essere accordata questa possibilità (per riprendere l'analogia sportiva: uno "slalom" tra i fascicoli) in condizioni di crisi, come quella in cui versa appunto l'obbligatorietà? Quali sono, altrimenti, ammesso che esistano, le strade alternative che i p.m. possono seriamente percorrere per far salvo l'obbligo costituzionale? È opportuno fornire una risposta, anzitutto per una questione di indirizzo dell'attività legislativa e, inoltre, per rimuovere le incertezze sulla responsabilità della magistratura, così da garantire la correttezza degli operatori anche sul piano deontologico.

#### **4.2 Possibili scelte per il magistrato requirente alla luce dei doveri deontologici**

Chiarita la necessità di individuare strumenti utili a temperare l'obbligatorietà e tracciato il quadro delle attività «obbligatoriamente discrezionali» del pubblico ministero, si considerino con

---

<sup>(504)</sup> Al riguardo, cfr. P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, cit., 608, dove afferma che il contenuto del dovere dell'obbligatorietà «deve essere messo in reazione all'opinione dottrinale che in tema di azione penale era diffuso al tempo in cui venne elaborata la Costituzione».

<sup>(505)</sup> L'art. 50, comma terzo, c.p.p. regola il cd. principio di irretrattabilità dell'azione penale. In argomento, si veda I. A. SANTANGELO, *Natura e principi giuridici dell'azione penale*, in *Rivista penale*, 2010, n. 12, 1201.

maggiore attenzione quali sono le scelte che si propongono nello svolgimento delle mansioni requirenti.

Sul piano disciplinare, la rigidità dell'obbligo di esercitare l'azione viene trasposta in comportamenti che il magistrato deve tenere senza alcun margine di discrezionalità, oppure valutando le opportunità in merito al da farsi, ma, qualora, a causa della violazione del dovere di compiere determinate attività o dell'erroneo esercizio dei poteri decisionali, dovessero derivare situazioni di danno o, comunque, di (indebito) vantaggio alle parti private del procedimento, il p.m. sarebbe responsabile della decisione presa, perché il suo comportamento risulta affetto da «negligenza inescusabile» in entrambi i casi (506).

Ipotizzando una situazione di notevole gravità del carico di lavoro soggettivo che rendesse difficoltoso procedere alla cura degli aspetti investigativi per ciascun fascicolo nei termini di cui all'artt. 405-407 c.p.p., il magistrato avrebbe quattro diverse opzioni comportamentali per evitare la negligenza «inescusabile» e far salvo l'obbligo di esercizio dell'azione penale (obbligo che va inteso nel significato “allargato” che è stato suggerito sinora). Fermo restando che, in base a quanto sostenuto a proposito del progetto organizzativo delle procure, i poteri di gestione, direzione e coordinamento sono responsabilità (quasi) esclusiva del procuratore capo, in una situazione del tipo considerato, costui può - non deve - fissare criteri di priorità. Stabilire regole di trattazione prioritaria non è un obbligo, ma è un onere del procuratore, giuridicamente parlando.

Per prima cosa, dunque, in presenza di indici di priorità stabiliti dal procuratore capo, il magistrato titolare del procedimento di cui è divenuta impossibile la progressione investigativa procede a ritardarne o a sospenderne, di fatto, la trattazione, conformandosi alle previsioni che, sulla base del progetto organizzativo dell'ufficio, indicano che il fascicolo è fra quelli la cui trattazione non è prioritaria. In altri termini, la prima opzione che il magistrato ha consiste nell'adeguarsi ai criteri di trattazione delle notizie di reato individuati dal dirigente della procura, mandando avanti soltanto le indagini e, quindi, anche le richieste in ordine all'archiviazione o al rinvio a giudizio che riguardano situazioni urgenti.

---

<sup>(506)</sup> Lo si ricava dal combinato disposto dell'art. 2, comma primo, lett. a) e g) del d. lgs. 23 febbraio 2006 n. 109, recante “Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150”. A fronte di tali situazioni, peraltro, non è esclusa l'azione di responsabilità civile in relazione all'attività (o inattività) di indagine del p.m. Sul punto, si veda A. PALMIERI, *Responsabilità dello Stato per omissioni nell'attività di indagine da parte del pubblico ministero: il ruolo chiave dell'indagine sul nesso causale*, in *Questione giustizia - Riv. Online*, 15 maggio 2019, in [http://questionegiustizia.it/articolo/responsabilita-dello-stato-per-omissioni-nell-atti\\_15-05-2019.php#\\_ftn4](http://questionegiustizia.it/articolo/responsabilita-dello-stato-per-omissioni-nell-atti_15-05-2019.php#_ftn4) [febbraio 2020]; nonché, G. MARRA, *La responsabilità civile del pubblico ministero per inerzia nell'attività di indagine*, in *Diritto penale e processo*, 2016, n. 2, 251.

Viceversa, se il dirigente non vi avesse provveduto, il magistrato potrebbe egli stesso decidere di trattare alcune questioni prima di altre, stabilendo in via autonoma i criteri per farlo. In questo caso, è il singolo magistrato che esercita un potere discrezionale in sostituzione di quello che avrebbe potuto esercitare il proprio dirigente: o perché invitato a farlo, oppure perché non è stato posto alcun divieto in tal senso. Conviene soffermarsi per una precisazione. Se l'obbligatorietà non consente di sospendere o di ritardare l'esercizio dell'azione penale per ragioni di convenienza, sul piano concreto l'effetto che si produce osservando scrupolosamente questa regola in realtà è lo stesso, soprattutto in circostanze di forte pressione derivante dai flussi dei procedimenti. Non si vorrebbero chiamare sospensione e differimento, ma la conseguenza di una condotta del magistrato che auspica invano la trattazione di tutti gli affari assegnati non è altro che il mettere in giacenza alcuni fascicoli, «spostarli dalla scrivania all'armadio», come alcuni hanno detto in occasione degli incontri di ricerca.

Il magistrato sceglie di correre il rischio di creare un pesante arretrato, pur di trattare le questioni che ritiene più urgenti e importanti.

Si potrebbe, altresì, optare per mantenere ordini di trattazione naturalmente accessibili alle date condizioni. Vale a dire che il magistrato non opera in forza di criteri prestabiliti, bensì adotta l'unico comportamento che gli consente di operare senza ripercussioni a livello disciplinare. Sulla base degli obiettivi di rendimento che il titolare dell'ufficio ha stabilito nel programma, il magistrato svolge quanto necessario per essere in linea con i carichi di lavoro esigibili da ciascun sostituto, trattando un numero di procedimenti che coincide - o che è prossimo - al minimo atteso.

Da ultimo, potrebbe darsi il caso che il magistrato decidesse consapevolmente di non svolgere alcuna attività in relazione ai fascicoli posti in giacenza per favorire la trattazione di altre questioni, sino a quando ciò sia possibile, ma senza avere fissato criteri generali e obiettivi. Quest'ultima opzione si colloca ai limiti dell'arbitrio e, per tale ragione, anche se fosse idonea, in astratto, a garantire l'esercizio obbligatorio dell'azione penale, lo farebbe abusando delle facoltà decisionali per la gestione concreta dell'attività. Si tratta, dunque, di una possibilità che va scartata, perché in un caso del genere non sarebbe prospettabile alcun controllo del giudice o del procuratore capo sull'operato del magistrato. È inconfutabile la rilevanza disciplinare della condotta arbitraria.

Al contrario, se il magistrato si limitasse ad attuare le previsioni contenute nel progetto organizzativo, anche in virtù di quanto esposto nella parte iniziale dell'elaborato (v. Cap. I, par. 1.4.1), si avrebbe a che fare con un comportamento corretto dal punto di vista deontologico, che solleva, ciò nonostante, perplessità quanto alla titolarità del potere di stabilire le priorità. Se ne parlerà diffusamente più avanti (Parte II, Cap. VII, par. 7.1).

Di seguito, dunque, verranno approfondite le scelte che residuano e che, nel primo caso, attengono alla possibilità di stabilire personalmente criteri di precedenza nella trattazione delle notizie di reato, mentre, nel secondo caso, concernono condotte che si caratterizzano per un atteggiamento quasi difensivo, richiedendosi un adattamento alle concrete opportunità di manovra.

#### **4.2.1 È negligente la condotta del magistrato che sceglie i fascicoli da (non) trattare? Considerazioni a margine del cd. caso Vannucci**

L'espressione "caso Vannucci" allude a una nota vicenda sulla quale si è pronunciata la Sez. disciplinare del C.S.M., con decisione del 23 luglio 1997 (507), e che riguarda un magistrato il quale, trasferito ad altra sede giudiziaria, aveva lasciato ben 7.000 fascicoli non definiti. I fascicoli erano stati accantonati dopo essere stati inizialmente "aperti" mediante la trascrizione nei registri dell'ufficio di provenienza (508), determinando un pesante arretrato.

I ritardi nella trattazione dei procedimenti che si erano accumulati nel corso degli anni precedenti (tra il 1989 e il 1994), quindi, malgrado la diligenza e la laboriosità del magistrato (509), nella maggior parte dei casi sarebbero sfociati nell'archiviazione per avvenuta prescrizione.

Questo stato di cose si trova alla base del promovimento dell'azione disciplinare nei confronti del magistrato per negligenza nello svolgimento della funzione requirente.

Con la decisione citata in apertura, il Consiglio superiore ha ritenuto infondata l'azione, perché non poteva muoversi alcun rimprovero al magistrato che, senza alcuna indicazione da parte del procuratore capo in ordine alla trattazione dei procedimenti, scegliesse, al fine di assicurarne la trattazione prioritaria, procedimenti relativi a reati di maggiore gravità e/o allarme sociale (510). Ciò, nonostante che gli altri fascicoli fossero destinati a non essere evasi a causa della scelta compiuta.

L'interpretazione fornita dalla dottrina è che l'organo di autogoverno avesse, per prima cosa, riconosciuto l'essenza organizzativa dei criteri di priorità, e che, inoltre, avesse individuato nei capi

---

<sup>(507)</sup> Cons. sup. mag., sez. disc., 20 giugno 1997 (dep. 23 luglio 1997), Vannucci, in *Giur. cost.*, 1998, 1877, con nota di G. D'ELIA, *I principi costituzionali di stretta legalità, obbligatorietà dell'azione penale ed eguaglianza a proposito dei "criteri di priorità" nell'esercizio dell'azione penale.*

<sup>(508)</sup> Si tratta dell'ufficio di procura sito presso la Pretura circondariale di Roma. Si veda anche D. CARCANO, *Stabilire i criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti è un dovere dei capi degli uffici*, in *Cass. pen.*, 1998, n. 5, 1490.

<sup>(509)</sup> La citata pronuncia consiliare definisce l'operato del magistrato come "diligente" e "laborioso".

<sup>(510)</sup> Quanto al merito della decisione, si veda L. BRESCIANI, *D.lg. 19 febbraio 1998, n. 51. Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado. Titolo IV. Disposizioni sul processo penale*, in *Leg. pen.*, 1998, n. 2-3, pt. 2, 476, per il quale le priorità sono un meccanismo di smaltimento delle pendenze che presentano «luci e ombre», ma che comunque rappresentano un impegno su cui occorre riflettere e che non è più differibile, se si vuole dare effettività al principio di legalità dell'ordinamento penale.



degli uffici i titolari del potere di fissarne i contenuti, ammettendo, altresì, la possibilità che l'inerzia del dirigente autorizzasse il singolo magistrato a stabilirne di propri.

In realtà, il quadro dev'essere in parte rivisto alla luce del contesto in cui è maturata la decisione della sezione disciplinare. Il provvedimento, infatti, è intervenuto qualche anno dopo rispetto all'entrata in vigore del nuovo codice di rito e ha preceduto l'istituzione del giudice unico di primo grado (511). Considerando che il magistrato in questione prestava servizio nella procura presso la pretura circondariale, è ragionevole sostenere che la sezione disciplinare avesse emesso una decisione orientata alle modifiche ordinamentali, tenuto conto, se non altro, di due situazioni, ossia: la difficoltà generale in cui versavano le procure presso le preture e la loro futura (ancorché certa e imminente (512)) soppressione.

Il provvedimento del C.S.M. convalida questa opinione. L'argomento in forza del quale, istituendo criteri di priorità, il pubblico ministero converta l'obbligo che, nero su bianco, gli è imposto dalla legge, quasi in una facoltà, è stato ritenuto privo di rilevanza; l'organo di autogoverno ha sollevato, a tal fine, l'obiezione che la domanda di giustizia indirizzata alle procure fosse di molto superiore alle reali capacità di smaltimento degli affari. Lo stesso, anche con riferimento al complesso degli uffici giudiziari. Cosicché, il limite oggettivo rappresentato dalla capacità di smaltimento dei procedimenti «non suona offesa alla obbligatorietà dell'azione penale» (*sic*, provvedimento del CSM in esame). Sul punto, la decisione rinvia espressamente ad alcuni passaggi della nota Circolare Zagrebelsky, (della quale si tratterà nella parte dedicata alle fonti dei criteri di priorità, v. cap. V, par. 5.2), per corroborare la tesi in forza della quale detti criteri non intaccano il menzionato principio costituzionale, invece sono destinati a garantirne la praticabilità operando tramite ordini di gestione.

Benché si tratti di una vicenda disciplinare, le affermazioni contenute nel caso Vannucci appaiono di portata tale da trascendere il tipo di situazione che le hanno occasionate, in special modo se le si interpreta nel senso che è una possibile scelta del magistrato di lasciare che si accumulino masse di procedimenti non definiti per agevolare la trattazione di altre questioni, nel pieno rispetto

---

<sup>(511)</sup> All'inizio degli anni Novanta, la giustizia penale stava per essere profondamente revisionata a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice di rito e del nuovo sistema processuale. In quel frangente, una certa instabilità era comunque inevitabile, ma alcuni uffici incontravano maggiori difficoltà rispetto ad altri nell'assicurare livelli di produttività adeguati. Questa situazione di inefficienza culminò con la soppressione delle preture e dei relativi uffici di procura, riversando sui tribunali e sulle procure presso di essi quanto ancora residuava per la trattazione. Nel primo come nel secondo caso, i dirigenti hanno dovuto intraprendere azioni deflative finalizzate a gestire l'arretrato (v. Cap. V, par. 5.1).

<sup>(512)</sup> Infatti, la l. 16 luglio 1997, n. 254, di "Delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado", all'art. 1, co. 1 stabiliva che il Governo della Repubblica con uno o più decreti legislativi avrebbe dovuto creare le condizioni per razionalizzare la distribuzione delle competenze giudiziarie entro il 20 febbraio 1998. Donde, fu emanato prima il d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, "Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado" e poi il d. lgs. 4 maggio 1999, n. 138, "Disposizioni correttive del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, recante norme in materia di giudice unico di primo grado", coi quali è stata attuata l'auspicata razionalizzazione.

dell'obbligatorietà. Difatti, non basta dire che la scelta è contenuta nell'ambito dell'organizzazione del lavoro, anziché essere rivolta alla singola notizia di reato, per far salva la mancata attivazione dei doveri inerenti alla funzione requirente.

Trattare le notizie che concernono fatti di reato gravi e allarmanti è un dovere del pubblico ministero, così come - si fa per dire - quelli di modesta offensività. È anche una responsabilità che il pubblico ministero ha nei confronti delle persone sottoposte alle indagini e delle persone offese, che, a prescindere dalla gravità e dall'allarme sociale della vicenda processuale che le riguarda, hanno diritto a non essere esposti oltre il tempo strettamente necessario agli effetti negativi del procedimento.

Se il pubblico ministero esprimesse una pur necessaria preferenza, lo farebbe, dunque, in virtù di giustificazioni di opportunità che implicano nella pratica una "sospensione dei lavori". Ma l'opportunità di fondo è ragionevole?

Se il magistrato esercita la discrezionalità sulla base di criteri che accordano il potere di compiere una scelta, allora, detta scelta risulta obiettiva, predeterminata e, dunque, anche ammissibile, ma, se la discrezionalità fosse esercitata al sol fine di decidere le condizioni di trattazione degli affari, non si potrebbe validamente sostenere di essere dinanzi a opportunità ragionevoli (513). Si tratterebbe di opportunità pura, invece che funzionale, nient'affatto compatibile con i principi di stretta legalità, eguaglianza ed obbligatorietà dell'azione penale che reggono il processo accusatorio (514).

La decisione del Consiglio, in definitiva, è pervenuta all'esito di considerazioni fattuali estrinseche alla situazione di diritto che al tempo rendevano oggettivamente impossibile smaltire l'arretrato. La diretta conseguenza di questo fatto è che il pubblico ministero (il procuratore capo, ma anche il singolo magistrato), per non incorrere in possibili censure disciplinari, deve stabilire criteri di trattazione degli affari, se non può assicurare un seguito a tutte le notizie di reato. Così facendo, anche se lascia indietro alcuni procedimenti, il pubblico ministero non agisce in violazione del principio di obbligatorietà, né può essere chiamato a rispondere di negligenza.

---

<sup>(513)</sup> Sul punto, si veda N. ZANON - F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, Zanichelli, 2019, 267. Inoltre, è vero quanto afferma N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Cedam, Padova, 1996, 182, secondo cui bisogna tenere separata la discrezionalità che origina dall'impossibilità di trattare tutti gli affari assegnati al magistrato, la quale implica per forza di cose un potere di scelta di priorità, dalla discrezionalità che consiste, per l'appunto, nel non trattare certi procedimenti perché si ritiene che non sia opportuno farlo. In quest'ultimo caso si sarebbe innanzi a una scelta di tipo politico in senso lato, nel primo invece si ha a che fare con scelte obbligate per mancanza di tempo o per la contemporanea sussistenza di questioni più urgenti.

<sup>(514)</sup> In argomento, si vedano anche le riflessioni della Commissione di studio per la riforma del codice di procedura penale istituita il 27 luglio 2006 e presieduta dal Prof. Riccio, *Relazione di commento alla bozza del Disegno di legge delega per l'emanazione di un nuovo codice di procedura penale*, 2007, presso [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?previousPage=mg\\_14\\_7&contentId=SPS72293](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_14_7&contentId=SPS72293) [febbraio 2020].

A venire in rilievo, tuttavia, è piuttosto l'eventuale inazione del pubblico ministero rispetto alle questioni che egli decide di tenere fuori dalla trattazione prioritaria. Il non trattare alcuni procedimenti non è un fatto di negligenza, è una questione di inerzia o di inazione.

#### 4.2.3 Inazione e inesigibilità di altra condotta

L'inazione del pubblico ministero qui non viene in rilievo nel senso di non-azione, ovverosia la scelta di richiedere al g.i.p. l'archiviazione della notizia di reato. A fini di ricerca, l'analisi si sofferma piuttosto sul concetto di inazione intesa nel significato più ampio di omissione incompatibile con la rigidità dell'obbligo di esercitare l'azione penale; si tratta, in altre parole, della condotta omissiva tenuta dal magistrato nella fase delle indagini preliminari rispetto ad attività che sono doverose quanto al loro compimento (515).

Da tale prospettiva, l'inazione può fare riferimento a una congerie di adempimenti prescritti dalle norme processuali, la cui trascuratezza sfocia nella violazione dei doveri deontologici. Per esempio, si considerino i casi del magistrato che non iscrive tempestivamente nell'apposito registro il nominativo della persona sottoposta alle indagini pur avendo gli elementi per farlo. Nello stesso senso rilevano anche la mancanza di controlli in ordine all'operato degli ausiliari (inclusa la polizia giudiziaria) e all'osservanza dei termini per il compimento dell'incarico e delle indagini (delegate), nonché dell'inosservanza relativa alle preclusioni nell'espletamento di attività investigative; sino ad arrivare all'inerzia che consiste nel mancato compimento di attività e di assunzione delle determinazioni funzionali all'esercizio dell'azione penale (516).

In questi casi, al di là della tipologia di addebito che può essere mosso al magistrato (517), devono essere tenute distinte le attività che presuppongono valutazioni discrezionali da attività per le quali, invece, non sussiste alcuna discrezionalità. Senza tralasciare, inoltre, l'ipotesi che le attività discrezionali consistono pur sempre di adempimenti indilazionabili da parte del loro titolare. Più

---

<sup>(515)</sup> Si condividono le riflessioni di G. MARRA, *La responsabilità civile del pubblico ministero per inerzia nell'attività di indagine*, cit., 259, dove afferma che «La legge sulla responsabilità civile dei magistrati sembra perciò essere tarata principalmente con riguardo all'attività del giudice, e comunque più facilmente riferita alle condotte attive, piuttosto che a quelle omissive. Certamente rimane più incerta la posizione del pubblico ministero che non compie, senza che vi siano plausibili giustificazioni, alcun atto di indagine. A parte però il caso del magistrato neghittoso che deve trovare la sua sanzione nell'ambito della disciplina interna della magistratura, la questione di fondo è data dalla sostenibilità del principio di obbligatorietà dell'azione penale [...]».

<sup>(516)</sup> Gli esempi sono stati estrapolati da C. MISTRI, *La responsabilità disciplinare dei magistrati del pubblico ministero per omesso compimento di attività doverose durante la fase delle indagini preliminari*, 20 giugno 2016, <https://www.magistraturaindipendente.it/la-responsabilita-disciplinare-dei-magistrati-del-pubblico-ministero-per-omesso-compimento.htm> [febbraio 2020].

<sup>(517)</sup> Cfr. d. lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, art. 2 comma 1 lett. a), g) e q).

chiaramente, in merito agli esempi poc'anzi illustrati, si allude alla violazione dei termini di durata delle indagini preliminari e all'inerzia investigativa *stricto sensu*.

La scelta di adottare priorità rischia di esporre il magistrato a entrambi questi due inconvenienti, per lo meno avuto riguardo alla parte di attività e di determinazioni che costui omette perché riferite a procedimenti la cui trattazione non è prioritaria.

Gli articoli 405, 406 e 407 del codice di rito tracciano un percorso temporale chiaro e preciso, entro il quale il pubblico ministero deve maturare la decisione di agire o di non agire per la prosecuzione dell'*iter* processuale. Scaduti i termini di legge, l'inerzia del magistrato, già di per sé patologica, può, ciò nonostante, essere giustificata in presenza di certi elementi concreti. Secondo la giurisprudenza disciplinare, infatti, è scusabile la violazione dei termini dovuta, per esempio, al grado di complessità e allarme sociale della vicenda oggetto d'indagine, nonché alla quantità di arretrato da smaltire e all'esistenza di criteri che regolano il momento della trattazione dei procedimenti. In quest'ordine di idee, non può essere considerata anti-doverosa, perché arbitraria, la condotta del magistrato che compie razionalmente la scelta di destinare a "scadenza termini" le indagini in ordine a procedimenti non inclusi nel catalogo delle urgenze. Ammessa l'impossibilità di trattare tutti i fascicoli, in buona sostanza si giustifica un'inerzia necessaria, che può perdurare anche oltre la scadenza dei suddetti termini senza produrre conseguenze sul piano disciplinare, o processuale.

In assenza di elementi giustificativi, l'inerzia investigativa, invece, è valutata come mera inazione del pubblico ministero, contraria all'obbligatorietà per via della trasposizione del precetto costituzionale nel disposto di cui all'art. 405, comma 1, cod. proc. pen. (518).

Questa inazione produce effetti anche sulla posizione processuale dell'indagato e della persona offesa, oltre a pesare sul carico di lavoro complessivo dell'ufficio. Si tratta di una situazione anch'essa fonte di responsabilità disciplinare. Occorre tuttavia fare una distinzione fra l'inerzia di tipo oggettivo, *sic et simpliciter*, e un'inerzia di tipo soggettivo, ponderata. Soltanto in quest'ultimo caso, il magistrato, in assenza di criteri stabiliti dal procuratore capo, pondera l'espletamento delle attività investigative, scegliendo i procedimenti da trattare allo scopo di non incorrere in responsabilità da inerzia inescusabile. Se non lo fa, egli rischia il doppio addebito di responsabilità previsto per l'inerzia oggettiva. Ha arrecato danni alle altre parti del processo mantenendo aperto il procedimento, senza giustificato motivo (519).

---

<sup>(518)</sup> C.S.M., sez. disc., 12 aprile 2010 (dep. 27 aprile 2010), sent. n. 79, in P. FIMIANI - M. FRESA, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari*, Torino, Giappichelli, 2013, 141, nota n. 278.

<sup>(519)</sup> Cfr. C. MISTRI, *La responsabilità disciplinare dei magistrati del pubblico ministero per omesso compimento di attività doverose durante la fase delle indagini preliminari*, cit., nella parte in cui afferma che nella circostanza del tipo considerato «l'inazione del pubblico ministero si pone in nesso di causalità con l'evento naturalistico dell'indebito

Il principio affermato nella sentenza Vannucci consente di ritenere che l'inerzia ponderata in prima persona dal singolo p.m. sia equiparabile all'inerzia necessaria che si configura allorquando la scelta di lasciare in sospeso talune questioni provenisse dal capo dell'ufficio.

Ciò risulta ancor più vero alla luce di un recente arresto della giurisprudenza disciplinare (520), in forza del quale il grado di complessità dell'accertamento probatorio, la gravità e l'allarme sociale non sono *ex se* elementi da valutare positivamente per escludere l'inerzia. Per essere valutati a vantaggio del magistrato, i requisiti giustificativi devono essere sottoposti a un vaglio più specifico e ristretto rispetto a quanto accadeva in precedenza. Possono esservi casi in cui le condizioni soggettive delle parti prevalgono sulle condizioni oggettive del fatto.

L'inerzia, quando assoluta e prolungata, si pone in contrasto con le norme del codice di procedura penale che presidiano il diritto dell'indagato e della persona offesa a sostenere costi e conseguenze del processo, nella misura dello stretto necessario. L'inerzia assoluta e prolungata, quindi, non è inerzia necessaria né ponderata, bensì inazione che scaturisce da sentimenti opportunistici, in special modo nella fase delle indagini dove gli inquirenti ricoprono una posizione privilegiata. Si desume un nuovo concetto di bene giuridico a contenuto processuale che vale a prescindere dalle esigenze connesse al carico di lavoro e che può subire compressione nel caso in cui fosse accertato con giudizio *ex post* e in concreto. Quel bene, che appartiene all'indagato e alla persona offesa, può essere compresso solo quando fosse accertato che qualsiasi altra condotta del magistrato non sarebbe stata esigibile da parte sua, non residuando altra scelta che omettere di intervenire.

In definitiva, l'inesigibilità della condotta (omissiva) non vale come inazione, e perciò, la discrezionalità avuta dal magistrato non è censurabile perché destinata a adeguarsi alla realtà dei fatti.

#### 4.2.4 Adeguarsi alla realtà

Il lavoro del magistrato è di assicurare le garanzie della Carta fondamentale preservando contemporaneamente l'efficienza del servizio reso ai consociati. È un'attività che richiede, quindi,

---

vantaggio per l'indagato ovvero del danno ingiusto per la persona offesa ovvero per i parenti della vittima», danno che comunque va accertato caso per caso, «non potendo ipotizzarsi che in ogni caso l'inerzia investigativa determini di per sé stessa un danno *in re ipsa*». I danni che possono venire in rilievo consistono ad esempio nella lesione del diritto alla salute, in perdite patrimoniali, sofferenze morali, ma anche la perdita della possibilità di impugnazione, e simili.

<sup>(520)</sup> C.S.M., sez. disc., 22 aprile 2016 (dep. 12 maggio 2016), sent. n. 78, richiamata anche da A. NOCERA, *Responsabilità del p.m. per il ritardo nello svolgimento delle indagini preliminari. I limiti al sindacato sulla attività giudiziaria*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, n. 6, 9, nota n. 10.

una buona dose di “compromesso”. Più del giudice, il pubblico ministero, nello svolgimento della sua attività, è vincolato a certe condizioni strutturali che limitano l’efficacia della sua azione.

Qualche volta succede che, per garantire buone *chances* di riuscita all’azione penale, il pubblico ministero sia posto dinanzi alla scelta di dosare l’utilizzo dei mezzi investigativi, destinandone l’applicazione a poche decine di casi complessi. Qualche altra volta, gli strumenti a disposizione dei collaboratori o gli spazi dedicati non sono idonei a garantire la corrispondenza tra l’attività investigativa programmata e quella che viene espletata in concreto. Più in generale, di fronte alla limitatezza delle risorse, il magistrato non può far altro che adeguarsi allo stato reale delle cose, scegliendo gli affari cui destinare maggiori investimenti in termini di strategia investigativa. L’alternativa sarebbe un’assoluta e ingiustificata inazione, come illustrato in precedenza.

La logica di compromesso è consustanziale al dibattito sulle priorità nella misura in cui o si garantisce il proseguimento efficace di alcune questioni, oppure non si garantisce eguaglianza ragionevole nella trattazione degli affari penali. In altri termini, il discorso sulle priorità ha a che fare con la scelta dei mezzi necessari per tutelare il peso specifico delle vicende criminose, dal momento che non ci sono le risorse sufficienti per trattare in modo eguale situazioni diverse.

Questa logica, inoltre, è ben messa in risalto dalla dottrina e dalla giurisprudenza ogni qualvolta si faccia riferimento a una “crisi dell’obbligatorietà dell’azione penale”, che riporta in via pressoché automatica alla “crisi della giustizia penale”. La quale, a sua volta, viene declinata nel peggioramento delle condizioni di efficienza, funzionalità e credibilità del sistema (521). Al fine di porvi rimedio, quindi, si auspica che la crisi venga gestita, ossia che venga trattata per mezzo di strumenti che siano in grado di assicurare effetti positivi nel più breve tempo possibile. Tramite tali strumenti, si vuole gestire una situazione di fatto che altrimenti sarebbe destinata a non trovare mai equilibrio nella pratica.

Allora, lo scarto che esiste tra la teoria e la prassi comporta l’esigenza di individuare una soluzione, finanche per ottenere un’alternativa alla situazione di crisi quantomeno in senso dialettico. Anche solo a livello astratto, dunque, si avverte il bisogno di trovare un rimedio.

Le priorità sono criteri di compromesso che si trovano a metà strada fra l’obbligatorietà e l’inazione, agendo in senso dinamico sulla trattazione degli affari penali; l’espedito pratico è l’unico rimedio che il magistrato può opporre per affrontare la già menzionata. La magistratura non esercita il potere di emanare atti a contenuto normativo generale ed astratto e non può adottare linee

---

(521) Cfr. Il documento programmatico dell’Associazione nazionale magistrati (A.N.M.), *La giustizia del futuro*, 12 febbraio 2013, presso <http://www.associazionemagistrati.it/la-giustizia-del-futuro> [febbraio 2020].

di politica criminale che siano fondate su ragioni di opportunità. Non può far altro che adeguarsi alla realtà dei fatti e convivere con essa, gestendo al meglio gli strumenti di cui può liberamente disporre.

D'altronde, in questa prospettiva, è dirimente che a livello normativo il legislatore abbia riconosciuto al giudice il vantaggio di seguire forme di trattazione prioritaria degli affari penali (art. 132-bis disp. att. c.p.p., v. Cap. V, par. 5.2): in tal caso è evidente che la ragione non è in primo luogo di assicurare effettività all'esercizio dell'azione penale, quanto piuttosto di consentire la gestione dei ruoli d'udienza in ragione della specificità del procedimento, che altrimenti non sarebbe di fatto possibile.

Anche sulla base di tali considerazioni, dunque, conviene domandarsi in che modo i criteri di priorità vengono a collocarsi nel quadro dei valori costituzionali.

### **4.3 Priorità nell'iniziativa penale nel quadro dei valori costituzionali**

È possibile che sul piano processuale convivano esigenze di eguaglianza e istanze di trattamento differenziato in ordine alla trattazione delle singole vicende criminose. Questa possibilità non è esclusa, per lo meno, dall'art. 112 cost., che, come è stato illustrato, contempla una discrezionalità fisiologica nell'attività del pubblico ministero. Lo snodo processuale intorno al quale ruota la questione coincide con il momento compreso fra le indagini e il processo, dove le tensioni con il parametro costituzionale sono acuite dall'eventualità di impiegare strumenti selettivi dei procedimenti. Per vero, la problematica si colloca entro coordinate ermeneutiche più ampie.

Poiché non esiste una gerarchia delle fonti in materia di priorità, occorre estendere l'analisi anche oltre il canone di obbligatorietà, sino a ricomprendere le prassi degli uffici requirenti. L'idea che la selezione delle notizie di reato venga effettuata in segreto e fuori da ogni controllo è abbastanza diffusa (522), ma, in un sistema che pur garantisce l'indipendenza esterna e interna del pubblico ministero, il limite all'abuso del potere discrezionale è rappresentato dall'uso concreto che di quello stesso potere viene fatto. In altri termini, nel caso delle priorità, tale potere origina da criteri a discrezionalità "praticamente vincolata". Non avrebbe alcun senso stabilire priorità di trattazione se ciò non fosse utile a garantire lo smaltimento dei procedimenti incamerati. In ipotesi, l'obiettivo che persegue colui il quale fissa i criteri è di trattare ogni procedimento a suo tempo, non anche di selezionare le questioni da non trattare.

---

<sup>(522)</sup> In argomento, C. CESARI, *L'inflazione delle notizie di reato e i filtri selettivi ai fini del processo*, in *Diritto penale e processo*, 2011, n. 6, 1407-1409, dove tuttavia riconosce che «a ben guardare, quello dell'art. 112 Cost. è un problema da non drammatizzare».

Una selezione comunque c'è, ma non sarebbe finalizzata a lasciar cadere in prescrizione le indagini meno urgenti.

Lo scenario entro cui collocare le priorità, dunque, quand'anche apparisse sin d'ora ben tratteggiato, non dovrebbe essere ridotto alle vicende che interessano l'obbligatorietà e i suoi corollari, ma neanche alla prescrizione delle indagini che stazionano su un binario morto. Più correttamente, nell'ottica di riconoscere la pregnanza degli interessi *a latere* dell'obbligatorietà, il quadro va arricchito con altri valori che si ricavano dal sistema costituzionale del processo. Si considerino rilevanti, in tal senso, l'impegno dei dirigenti ad assicurare il buon andamento degli uffici giudiziari e la necessità di tutelare la posizione dell'offeso dal reato, vista l'importanza crescente che la questione va assumendo in ambito europeo (523).

In effetti, la prospettiva che gran parte della dottrina ha adottato per esaminare il fenomeno delle priorità è ripiegata sul principio di obbligatorietà e soltanto in minima parte anche verso l'efficienza giudiziaria (524), mentre, sulla base dei riscontri di ricerca, per gli operatori andrebbe messa in risalto l'idea opposta. Vale a dire che è a causa di insuperabili ragioni connesse all'efficienza giudiziaria se i criteri, benché vengano a contatto con l'obbligo costituzionale, non incidono più di tanto sul nucleo assiomatico del principio (525); nella prassi del Consiglio superiore, per esempio, la tematica è stata inserita tra le fila del buon andamento in quanto esso è complemento pratico irrinunciabile dell'obbligatorietà, mirando a preservarla anziché a infrangerla (526).

---

(<sup>523</sup>) Basti citare, per esempio, la decisione quadro 2001/220/GAI, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, che non ha avuto attuazione in Italia. Nel 2012, inoltre, la decisione quadro è stata sostituita dalla Direttiva 2012/29/UE (attuata in Italia con d. lgs. 15 dicembre 2015, n. 212), che ha istituito norme minime di assistenza e di tutela anche informativa della persona offesa. In tal senso, il reato viene inteso non soltanto come un fatto socialmente riprovevole e comunque dannoso, bensì come una violazione di diritti individualmente riconosciuti alla vittima dello stesso. Per approfondire, si veda M. BARGIS - H. BELLUTA (a cura di), *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, Torino, Giappichelli, 2017; M. VENTUROLI, *La tutela della vittima nelle fonti europee*, in *Diritto penale contemporaneo - Riv. trim.*, 2012, n. 3-4, 86.

(<sup>524</sup>) Per esempio, si veda C. BOTTI - D. MANZIONE - E. MARZADURI - M. N. MILETTI - F. RUGGIERI, *Il principio di obbligatorietà dell'azione penale oggi: confini e prospettive*, in *Criminalia*, Ets, 2010, 304; O. DOMINIONI, *Interesse alla persecuzione penale e irrilevanza sociale del fatto nel prisma dell'efficienza giudiziaria*, in *Il Foro ambrosiano*, 2010, n. 4, 505; E. MARZADURI, *Considerazioni sui profili di rilevanza processuale del principio di obbligatorietà dell'azione penale a vent'anni dalla riforma del codice di procedura penale*, in *Cassazione penale*, 2010, n. 1, 387; P. BALDUCCI, *Verso una giustizia a "due velocità": obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti*, in *L'Indice penale*, 2009, n. 2, 619.

(<sup>525</sup>) L'affermazione proposta è una rielaborazione dell'opinione maggioritaria che è emersa nel corso delle interviste condotte presso i magistrati requirenti.

(<sup>526</sup>) In tal senso, basti dare un'occhiata alle righe iniziali della delibera CSM, *Criteri di priorità nella trattazione degli affari penali*. (Risoluzione del 9 luglio 2014), in <https://www.csm.it/documents/21768/87316/Risoluzionedel+9+luglio+2014/5b9850e2-17c2-4c43-a071-45263f476797> [febbraio 2020], dove viene chiarito che «Il rispetto dei principi della obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.) e di soggezione di ogni magistrato esclusivamente alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), secondo i canoni del buon andamento e della imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), impone di evitare sia l'affidamento delle scelte di trattazione alla valutazione, caso per caso, del magistrato operante, sia il fatalistico abbandono al criterio della pura casualità».



Oltre alle considerazioni svolte nella prima parte del lavoro sulla questione organizzativa degli uffici requirenti, è opportuno, dunque, soffermarsi su alcuni aspetti dell'impiego delle priorità che sono stati dati per assodati nella letteratura di riferimento, ma che meriterebbero - forse - una parziale rivisitazione alla luce del contesto in cui operano attualmente gli uffici giudiziari.

Com'è stato osservato, d'altronde, a ritenere che tutti i problemi della giustizia possano essere risolti con le riforme ordinamentali si finisce per «coltivare un'illusione» (527).

Conviene prendere le mosse dalla constatazione che il riconoscimento dei parametri di precedenza nella trattazione dei procedimenti coinvolga in senso verticale i principi costituzionali, le scelte del legislatore, le decisioni operative dei magistrati e il retroterra culturale della dottrina tradizionale (528).

### 4.3.1 Ragioni di obbligatorietà

La problematica è radicata in vari ambiti di valore – scientifico, giudiziario, politico (529) – ciascuno dei quali, tuttavia, è accomunato all'altro dall'intenzione di far rilevare un esercizio di fatto della discrezionalità che avviene alle spalle dell'obbligatorietà dell'azione penale e in maniera disomogenea (530). In tal senso, anche se l'art. 112 cost. appare come il parametro di raffronto principale per convalidare o mettere al bando le priorità, il loro utilizzo viene collegato, in fondo, a tematiche che ineriscono piuttosto gli aspetti concreti dell'organizzazione e della funzione requirente. La rispondenza dei criteri al menzionato principio e ai suoi corollari non dovrebbe essere valutata alla luce del carattere omogeneo, o meno, dei modelli di priorità elaborati dai vari uffici o dai magistrati di uno stesso ufficio. Procedendo per questa via, le priorità andrebbero a collocarsi in ogni caso sul piano gestionale-operativo, dove l'azione penale è “fisiologicamente” discrezionale e il suo esercizio risulta condizionato da vari fattori (il contenuto delle indagini) che il pubblico ministero può apprezzare soltanto nel caso concreto (ad esempio, l'art. 125 disp. att. c.p.p.). Infatti, anche parte della magistratura che si è schierata contro la trattazione prioritaria degli affari penali riconosce che l'alternativa più valida all'adozione delle priorità consiste nella revisione strutturale dell'apparato

---

(527) P. BORGNA, *Per una riforma del processo penale all'insegna di una comune cultura della giurisdizione*, in *Questione giustizia*, 18 febbraio 2019, [http://questionegiustizia.it/articolo/per-una-riforma-del-processo-penale-all-insegna-di-una-comune-cultura-della-giurisdizione\\_18-02-2019.php](http://questionegiustizia.it/articolo/per-una-riforma-del-processo-penale-all-insegna-di-una-comune-cultura-della-giurisdizione_18-02-2019.php) [febbraio 2020].

(528) Cfr. L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, in *Diritto penale contemporaneo*, 9 novembre 2016, presso <https://www.penalecontemporaneo.it/d/5042-i-criteri-di-priorita-nella-trattazione-degli-affari-penali-confini-applicativi-ed-esercizio-dei-po> [febbraio 2020].

(529) *Ibidem*

(530) Persino in un'ottica di potenziale divisione all'interno dello stesso ufficio di procura.

giudiziario e nella rivisitazione degli strumenti processuali (531), così confermando, in via indiretta e per quanto interessa, che i criteri mirano per prima cosa a colmare *deficit* organizzativi dell'attività requirente.

In definitiva, nonostante si faccia rilevare da più parti la contrarietà dei criteri al principio di obbligatorietà dell'azione penale, le ragioni per sostenere l'opportunità di introdurli in via generale e astratta vengono ricercate nell'aspetto pratico. Si ritiene, date le circostanze, che il diritto di cittadinanza dei criteri di priorità nel sistema processuale debba essere valutato alla stregua di argomenti non convenzionali, che colpiscano nel centro l'efficienza dell'azione penale in termini di correttezza, puntualità e uniformità, invece che ruotare esclusivamente attorno all'obbligo del relativo esercizio. Beninteso, non è che l'obbligatorietà venga messa da parte, è tutt'altro.

Poiché il potere di esercitare l'azione è stato al centro delle riforme ordinamentali del 2006-2007, che hanno avuto l'obiettivo di migliorare l'attività delle procure (Cap. I, par. 1.2), detto canone interpretativo si presta meglio oggi che in passato per studiare la problematica delle priorità. A ulteriore conferma della necessità di cambiare prospettiva, va pur segnalato che ormai le procure fanno uso dei criteri di priorità almeno sin dagli anni Ottanta, senza curarsi dell'eventuale incompatibilità costituzionale. Sul finire degli anni Novanta, il legislatore ha raccomandato ai dirigenti degli uffici giudiziari di farne uso allorché fosse risultato necessario per adattare l'attività alla nuova configurazione ordinamentale del giudice unico di primo grado. Negli anni successivi, inoltre, il legislatore è intervenuto sempre per ragioni di efficienza giudiziaria.

Si potrebbe dire, in effetti, che l'efficienza sia insieme canone interpretativo e nuovo corollario dell'obbligatorietà, da intendersi, dunque, nell'accezione applicativa.

#### **4.3.2 ...e aspetti funzionali**

In secondo luogo, viene in rilievo l'aspetto funzionale dell'attività requirente. L'aspetto funzionale, a ben vedere, è una conseguenza della configurazione strutturale degli uffici, nel senso che il passaggio dall'organizzazione alla funzione è scandito da certe condizioni operative della prima che si riflettono in maniera positiva o negativa sulla seconda. Quindi, l'aspetto funzionale può essere visto da una duplice prospettiva. Può essere inteso o come obiettivo o come strumento dell'organizzazione: per esempio, la presenza di un gruppo di lavoro specializzato nelle questioni

---

<sup>(531)</sup> Al riguardo, cfr. A. SPATARO, *Le "priorità" non sono più urgenti e comunque la scelta spetta ai giudici*, in *Cassazione penale*, 2015, n. 10, 3401.

relative all'esecuzione assicura (ovvero lo scopo ricercato è) la funzionalità del trattamento; invece, la presenza di criteri comportamentali in ordine alle scelte operative è un esempio di direttiva organizzativa. Le priorità si collocano in questa seconda banda dell'aspetto funzionale e incidono sull'attività requirente condizionandone il comportamento, piuttosto che fissare vincoli nei fini.

Chiarito questo passaggio, occorre soffermarsi sulla specie di parametri che condizionano il modo di comportarsi delle procure e dei magistrati. Si torna a verificare il quadro dei valori costituzionali nell'ambito dei criteri alla stregua dei quali interpretare il genere di condizionamento operativo. In altre parole, il criterio di priorità è questo genere di condizionamento e i valori in virtù dei quali vengono elaborati ne costituiscono i parametri specifici. L'obiettivo del lavoro consiste nel definire l'ambito valoriale da cui ricavare i parametri di elaborazione.

Un primo gruppo riguarda i limiti edittali delle fattispecie, cosicché a gradi maggiori di pena corrispondano gradi maggiori di priorità, senza che i dirigenti degli uffici possano alterare a piacimento l'ordine di trattazione che si ricava. Questo parametro è stato adottato dal legislatore e dal Consiglio superiore come canone ulteriore ma affine rispetto a quello che aveva fornito distintamente per gli uffici giudicanti (art. 132-bis disp. att. c.p.p.). Accettando come parametro la pena edittale, la valutazione di priorità che il p.m. effettua in concreto sui procedimenti assume contorni analoghi a quella del giudice in sede di commisurazione della sanzione, giacché il limite edittale è un mero parametro orientativo che necessita di traduzione mediante i criteri e gli indici dell'art. 133 c.p.

In quest'ordine di idee, bisogna tener conto, anzitutto, di un criterio finalistico in base al quale il p.m. individua la finalità che la priorità mira a conseguire: se il fine è positivo, allora, si avrà un criterio che anticipa la trattazione di un procedimento in quanto se ne riconosce l'urgenza; se il fine è all'opposto negativo, invece, si avrà un criterio di postergazione, perché non sussistono ragioni di precedenza (cd. priorità negative).

Va considerato, inoltre, anche un criterio fattuale, in forza del quale la trattazione, pur potendo essere anticipata o postergata sulla scorta del criterio di tipo finalistico, procura vantaggi all'accusa o svantaggi all'imputato, e viceversa, che sono sproporzionati alla luce di circostanze fattuali (è così nel caso di procedimento nei confronti di chi possa avere dubbia capacità processuale, per esempio, a causa di circostanze momentanee quali lo stato di forte shock psico-fisico conseguente alla consumazione del fatto criminoso, che però non giustifichi la sospensione ex artt. 70, comma terzo, e 71, comma quinto, c.p.p.; oppure è il caso dell'interesse della persona offesa, del pericolo nel ritardo per l'acquisizione della prova o del termine di prescrizione).

Infine, occorre applicare criteri di tipo logico per valutare nel complesso, salvi i due criteri precedenti, il reale effetto che la trattazione prioritaria dispiega sull'economia funzionale dell'ufficio

e sullo sviluppo processuale della vicenda (per esempio, indagini effettuate applicando regole di priorità che, una volta esercitata l'azione penale, restano "in attesa" della prima udienza perché non godono di altrettanta considerazione presso il tribunale, così vanificando ogni effetto positivo iniziale).

In definitiva, il bagaglio valoriale che accompagna questo parametro non è direttamente, come invece appare dal riferimento alla pena, il principio di offensività in astratto, né il solo canone di efficienza del processo penale, bensì è - si ritiene che sia - il diverso canone di ragionevolezza e buon andamento degli uffici giudiziari, che si ricava dalla combinazione fra art. 3 e art. 97 della Costituzione e si applica al sistema processuale per favorirne la semplificazione (532); ciò, nel rispetto della proporzione esistente tra priorità e offensività in concreto (533). La scala di priorità che si ricava da questo primo gruppo non è fondata sulla discrezionalità del magistrato e delle procure, ma origina dalla discrezionalità del legislatore in materia di politica criminale e viene adattata al contesto di riferimento.

Un secondo gruppo di parametri, invece, concerne aspetti di pura gestione degli affari penali e, quindi, fissa criteri improntati a razionalità ed economicità del sistema. Benché riscuota un particolare *appeal* in ambito operativo (534), la dottrina è contraria a un simile appiattimento dell'obbligatorietà rispetto a logiche di pura efficienza processuale. Il buon andamento è l'ossatura portante dell'apparato di criteri che si ricavano da questo secondo gruppo di parametri, e i valori costituzionali sono espressi negli artt. 3 e 97 Cost. Al riguardo, è opportuno rilevare, tuttavia, che non sembra si abbia a che fare con criteri di comportamento, come invece è stato detto a proposito del primo gruppo, ma che l'efficienza in questo caso si ponga piuttosto come punto di partenza e come destinazione finale delle

---

<sup>(532)</sup> Nel senso dell'applicazione al sistema processuale del canone di ragionevolezza e buon andamento dei pubblici uffici, si vedano, per esempio, le sentenze Corte cost. 31 gennaio 2019, n. 14, che si pronuncia, tra l'altro, su «i principi costituzionali di ragionevolezza, nonché di efficienza del processo penale», e Corte cost. 8 luglio 2010, n. 250, in materia di duplicazione di procedimenti in relazione a questioni concernenti l'immigrazione; nonché la sentenza Corte cost. 26 ottobre 1995, n. 460, per la quale l'efficienza del processo penale «è bene costituzionalmente protetto» ed è collegato in senso logico-giuridico all'97 Cost., con il «principio del buon andamento dell'amministrazione della giustizia», e inoltre, con specifico riferimento al rapporto fra l'art. 112 cost. e l'efficienza del processo penale, ha affermato che l'obbligatorietà non è un parametro idoneo a garantire l'efficienza del processo penale «oltre il momento iniziale dell'impulso dato dal pubblico ministero». *A contrariis*, sarebbe ragionevole che, essendo l'efficienza del processo un bene costituzionalmente protetto, e non potendo questa essere tutelata oltre il momento di esercizio dell'azione, il rapporto con l'art. 112 cost. potesse ben essere invocato nel momento antecedente delle indagini, come anticipazione della valutazione di opportunità. Infatti, già allora la Corte non aveva escluso «la possibilità di un riesame della questione». Tutte le citate sentenze della Corte costituzionale sono consultabili presso [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) [febbraio 2020].

<sup>(533)</sup> F. CAPRIOLI - G. MELILLO - F. RUGGIERI - G. SANTALUCIA, *Sulla possibilità di introdurre nel processo penale ordinario l'istituto della declaratoria di particolare tenuità del fatto. Riflessioni a margine di una recente proposta*, in *Cass. pen.*, 2006, n. 11, 3502, nella parte in cui si prospetta la possibilità che la «selezione delle *notitiae criminis* [sia] effettuata sulla base dei "criteri di priorità" individuati dal capo dell'ufficio».

<sup>(534)</sup> I riscontri ottenuti in questi tre anni dalle interviste con alcuni dirigenti delle procure della Repubblica testimoniano l'importanza centrale del processo di formazione di regole operative di amministrazione del carico giudiziario.

attività requirenti. Ragione per la quale, si ritiene che l'adozione di moduli cronologici nella gestione degli affari sia propugnata per avanzare, in realtà, una richiesta di maggiori spazi discrezionali nello svolgimento dell'attività (535). Difatti, è stato sostenuto che la «difesa dell'obbligatorietà» non possa essere esercitata per giustificare in via automatica l'inammissibilità della discrezionalità requirente, poiché non ogni potere decisionale crea di per sé una «rottura costituzionale» (536).

L'argomento appare condivisibile quanto ai contenuti di merito che esprime, vale a dire la necessità di un tentativo di razionalizzazione dell'obbligatorietà tramite spazi discrezionali che facciano “respirare” il sistema, ma non vale altrettanto in riferimento alle modalità (comportamentali) che richiede per il raggiungimento dell'accennato obiettivo. Più chiaramente, parametri di questo tipo dovrebbero consigliare ai pubblici ministeri di mandare avanti soltanto gli affari importanti, evitando di «sprecare tempo, fatica e denaro dello Stato in attività praticamente inutili» (537).

L'impostazione di fondo di questo secondo gruppo di parametri, dunque, è chiara e consiste nell'opportunità di esercitare poteri discrezionali per scegliere di dedicare le risorse a procedimenti che se lo meritano davvero. Quand'anche fosse razionale, un sistema di questo tipo non sarebbe affatto ragionevole, né, d'altronde, si potrebbe negare la sua utilità in termini di efficienza.

#### **4.3.3 Valori costituzionali e parametri di elaborazione delle priorità**

All'esito di quanto sostenuto e argomentato, è preferibile la ricostruzione in base alla quale i valori costituzionali che stanno intorno all'elaborazione di priorità si ricavano mettendo insieme due aspetti.

Innanzitutto, i criteri di priorità sono criteri di tipo funzionale che incidono sul modello comportamentale delle attività requirenti per assicurare efficienza all'azione penale e, quindi, all'intero meccanismo processuale. In seconda battuta, l'elaborazione dei criteri deve avvenire tenuto conto dei parametri edittali delle fattispecie penali e dei tre criteri-corollari a contenuto valutativo che sono stati illustrati. In questa maniera, è possibile ottenere ordini di precedenza nella trattazione degli affari che, nel rispetto della dimensione applicativa dell'obbligatorietà, operino in senso funzionale

---

<sup>(535)</sup> Questo è quanto si ricava anche dalle considerazioni pratiche di V. PACILEO, *Pubblico ministero*, cit., 207.

<sup>(536)</sup> Sul punto, si veda L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali*, cit., 4.

<sup>(537)</sup> In questi termini si esprime la cd. circolare Pieri-Conti emessa in data 8 marzo 1989 e rivolta a tutti i dirigenti degli uffici giudiziari e requirenti del distretto di Torino, affinché costoro applicassero criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti. L'elaborato ne parlerà a proposito delle fonti dei criteri, ma conviene anticipare che, malgrado le successive “rielaborazioni” tramite nuovi documenti (per esempio, con le circolari “Zagrebel’sky” e “Maddalena”, sul medesimo tema), il tenore e gli obiettivi di fondo si sono tramandati in maniera pressoché identica, seppure senza adottare espressioni tanto risolutive.

per orientare il comportamento dei pubblici ministeri verso decisioni obiettivamente ragionevoli e proporzionate rispetto alla concreta offensività del fatto da accertare.

L'ipotesi alternativa, invece, non appare compatibile né col principio di obbligatorietà, né col buon andamento, perché sovverte entrambe le cose: antepoendo l'efficienza alla ragionevolezza e al principio di legalità, essa finisce per dare importanza al termine di prescrizione e ad altre questioni che sono comunque correlate alla durata del procedimento, con attività che, dunque, mettono in secondo piano i limiti edittali delle fattispecie. Tuttavia, a ben vedere, proprio i limiti edittali riportano le scelte di priorità entro livelli di equilibrio costituzionalmente accettabili, perché esprimono il contenuto discrezionale, e anche per questo ragionevole, delle determinazioni del legislatore (538).

Quanto detto in ordine al quadro di valori costituzionali e ai parametri da cui si dovrebbe attingere per elaborare le priorità, tuttavia, sembra essere smentito da certe prassi di procura e tribunale in relazione alle indagini preliminari e da alcuni interventi del legislatore in materia di procedimenti speciali.

Torna utile spiegare per prima la problematica inerente alle indagini preliminari.

#### **4.4 Chiusura delle indagini preliminari e “ricettività” dei tribunali, ovvero: la giustizia “a numero chiuso”**

La grande quantità del carico di lavoro è un fatto che riguarda tanto la procura quanto il tribunale.

Per il tribunale, le pendenze determinano un sovraccarico che ne limita la “ricettività”, e questa circostanza - viene insegnato ai giovani magistrati (539) - condiziona di traverso anche l'attività della procura. La ricettività indica la capienza del tribunale, ossia la capacità dell'ufficio di ricevere il volume di affari proveniente dalla procura, nonché di smaltirlo, a cicli continui di scorrimento, entro un dato periodo. Per chiarire, la ricettività indica la possibilità di fissare udienza di trattazione per una

---

<sup>(538)</sup> La vicenda, quindi, finisce per collocarsi nell'ambito dei rapporti fra discrezionalità legislativa e controllo di costituzionalità, la cui soluzione dipende dalla soluzione del quesito in ordine alla titolarità del potere di stabilire i criteri di priorità.

<sup>(539)</sup> In almeno due programmi di insegnamento della Scuola superiore della Magistratura, il tema delle priorità nella fase delle indagini viene trattato in relazione alla capacità di smaltimento degli affari da parte dei corrispondenti uffici giudicanti, vale a dire: la ricettività del tribunale. Sul punto, per esempio, si veda la scheda di presentazione dei seguenti corsi della Scuola: Formazione permanente, *P17061 - Criteri di priorità delle indagini: durata, proroghe, conclusione* (Scandicci, 3-5 luglio 2017), presso <http://www.scuolamagistratura.it/formazione-permanente/2014-11-12-13-09-3/1619-criteri-di-priorita-delle-indagini-durata-proroghe-conclusione.html> [febbraio 2020]; Id., *P16049 - Criteri di priorità delle indagini: durata, proroghe, conclusione* (Castelpulci, 20-22 giugno 2016), presso <http://www.scuolamagistratura.it/formazione-permanente/2014-11-12-13-09-2/1353-p16049-criteri-di-priorita-delle-indagini-durata-proroghe-conclusione.html> [febbraio 2020]

certa quantità di fascicoli su base annuale. Tenuto conto del numero di richieste inoltrate dalla procura al termine delle indagini, può succedere, infatti, che il tribunale non disponga delle risorse sufficienti per fissare tante udienze quanti sono i procedimenti, con la conseguenza che una parte di essi residua in fase di indagini a tempo indeterminato e anche se le investigazioni sono già chiuse o possono chiudersi senza grande impegno.

Non è un problema se si considera soltanto la prospettiva dell'obbligatorietà. Si potrebbe dire che l'azione penale è stata esercitata. La questione assume rilevanza, tuttavia, in ordine all'effetto obliquo che la ricettività dispiega sull'ufficio requirente. Il dirigente della procura, vista l'impossibilità per il tribunale di fissare tante udienze quante sono le richieste, potrebbe decidere di non inviarle tutte, impegnandosi a trasmettere la parte di richieste che corrisponde, o che supera di poco, l'effettiva capienza dell'ufficio giudicante. Questa scelta suppone l'adozione meccanismi di selezione delle questioni oggetto di trasmissione, i quali, dunque, riportano alle problematiche inerenti all'obbligatorietà e ai criteri di priorità nella fase delle indagini.

Non avrebbe alcun senso mandare avanti indagini che, pur potendo essere formalizzate nell'accusa, sono destinate a non trovare seguito nelle aule giudiziarie. Anche questo – detto per inciso – è uno “spreco” di risorse.

Senonché, questi meccanismi appaiono contrari all'obbligo costituzionale (forse anche più di quanto si possa dubitare con riferimento ai criteri di priorità), perché non orientano il comportamento dei pubblici ministeri alla trattazione cronologica delle notizie di reato col fine di esercitare l'azione o di richiedere l'archiviazione per ciascuna di esse, ma lo condizionano nel senso di non ottemperare all'attività investigativa o a quella immediatamente successiva alle investigazioni, perché non vi sono *chances* che si arrivi a una pronta trattazione processuale.

La discrezionalità che viene esercitata nella selezione, in questo caso, crea una giustizia «a numero chiuso» (540), dove l'esito della “prova di ricettività” sancisce quali sono le indagini che hanno diritto di precedenza. I criteri di priorità che si stabiliscono nello svolgimento delle indagini, allora, sono congegni che, se rendono possibile il funzionamento di questi meccanismi, vanno studiati separatamente.

Soltanto questi ultimi limitano di fatto la trattazione a un numero prefissato di procedimenti (541).

---

<sup>(540)</sup> L'espressione si ritrova in G. BIANCONI, *Processi a numero chiuso a Roma. Non più di 12mila casi all'anno*, in *Corriere della sera - Archivio online*, 7 marzo 2014, sulla circolare del Procuratore di Roma in materia di priorità (v. *infra*).

<sup>(541)</sup> Cfr. C. MARINELLI, *Ragionevole durata e prescrizione del processo penale*, Torino, Giappichelli, 2016, 322. In questo senso, dunque, viene alla luce una giustizia “a numero chiuso”, perché la quantità di fascicoli che possono essere

#### 4.4.1 La circolare della Procura di Roma del 5 marzo 2014

A conferma dell'assunto, viene in rilievo la circolare sottoscritta dal Procuratore di Roma il 5 marzo 2014 (542), in materia di "criteri di priorità per la richiesta di fissazione di udienza per i procedimenti di competenza del Tribunale in composizione monocratica".

La circolare era finalizzata a regolare il flusso di richieste di fissazione di udienza da indirizzare verso il Tribunale capitolino, perché la quantità di quelle rimaste inevase era ormai divenuta allarmante (543). Pertanto, considerata la "ricettività" del Tribunale (per non più di 11.500 procedimenti ogni anno, rispetto alle 18.000 richieste, in media, della Procura), il Procuratore decise di limitare la trasmissione delle richieste e, contestualmente, di fissare le priorità nella trattazione delle notizie di reato.

In questo modo, era riconosciuta la precedenza dei procedimenti che, in ordine di priorità, erano inclusi nell'elencazione di cui all'art. 132-bis disp. att. c.p.p., e, in seconda battuta, presentavano profili di notevole offensività in concreto, facendo sfilare più indietro i procedimenti di competenza della Sezione affari semplici costituita presso la Procura. Per la parte che residuava da questa iniziale scrematura, era inoltre stabilito un vero e proprio accantonamento: la trattazione di questi procedimenti non sarebbe avvenuta, e, per conseguenza, non si sarebbe inoltrato alcuno degli avvisi dell'art. 415 bis c.p.p., almeno fino a che il Tribunale non avesse comunicato ulteriore disponibilità.

Dunque, oltre ad avere fissato dei criteri di precedenza, la circolare stabiliva un ordine interno alle priorità, ovvero una scala gerarchica, che avrebbe portato a una selezione delle notizie di reato meritevoli di trattazione e suscettibili di essere esaminate al termine delle indagini. Al contrario, i termini di prescrizione per tutte le altre questioni avrebbero continuato in ogni caso a decorrere.

---

trattati ogni anno nell'ufficio di procura è data da fattori esterni, ossia la quantità di processi che il tribunale è in grado di fissare nel medesimo periodo, e anche da fattori interni come, per esempio, la composizione dell'organico, le risorse di cui disponeva e il volume di notizie di reato che sopravvivono in media su base annua.

<sup>(542)</sup> Circolare 4-bis del 05 marzo 2014, protocollo n. 550, d'intesa fra Procura e Tribunale di Roma. La nota dell'ufficio requirente segue il decreto del Presidente del Tribunale di Roma dell'8 ottobre 2013, il quale ha ricevuto l'approvazione del C.S.M. in data 19 luglio 2013. Cfr. L. VERZELLONI, *Il lungo dibattito sui criteri di priorità negli uffici giudicanti e requirenti*, in *Archivio penale*, 2014, n. 3, 815.

<sup>(543)</sup> Alcuni dati sono riportati da L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, cit., dove afferma che la quantità di richieste rimaste inevase aveva raggiunto il numero di 34.434 procedimenti al 31 dicembre 2013. In relazione allo stesso anno, peraltro, la Procura aveva iscritto 74.072 procedimenti (Mod. 21) così ripartiti: 8.015 reati di competenza del giudice di pace, 259 reati di competenza della direzione generale antimafia e 65.798 reati ordinari. Questi ultimi dati sono stati estrapolati da Fonte Dg-Stat, presso il Ministero di giustizia, in <https://webstat.giustizia.it> [febbraio 2020].



Non si dubita che l'obiettivo avuto di mira dalla Procura non consistesse nella razionalizzazione dei tempi di esercizio dell'azione penale, ma l'effetto che si è verificato attuando simili scelte, per quanto non voluto, è stato una sostanziale mancanza di attività investigativa dovuta alla necessità di mantenere il numero di definizione delle indagini al di sotto della soglia di "ricettività" del Tribunale, con la conseguenza che la discrezionalità così esercitata ha assunto contorni patologici.

#### **4.4.2 Ragioni di convenienza o di opportunità che ritardano (o sospendono) *ab extrinseco* l'esercizio dell'azione penale**

La discrezionalità è patologica quando determina ritardi e sospensioni di esercizio dell'azione penale i quali, pur non dovendo accadere, ciò nonostante si verificano per cause diverse dall'impossibilità oggettiva di trattazione di tutti i procedimenti che raggiungono la procura; ma la discrezionalità è patologica anche quando detti ritardi o sospensioni vengono in qualche maniera imposti altrove, com'è nel caso di meccanismi che utilizzino le priorità per evitare di scansionare tutte le notizie di reato. Questo avviene, di fatto, in forza di una richiesta più o meno sottintesa del tribunale che può contare su un livello prestabilito di "ricettività".

Vi è fondato motivo per ritenere che questo particolare tipo di impiego dei criteri di priorità nelle indagini non sia classificabile come utilizzo a fini di organizzazione dell'attività giudiziaria, ma che, anzi, attui una "selezione finalistica" delle *notitiae criminis*, contro la quale, si vedrà nel prosieguo, si è schierato da tempo lo stesso Consiglio superiore della magistratura.

Non è ragione di convenienza, né di opportunità, quella che limita il numero delle richieste che la procura può inviare all'organo giudicante: se la procura può trasmettere una quantità di richieste che poi non inoltra a causa dell'impossibilità di trattazione da parte di un organo diverso da quello che deve assumere le determinazioni sull'esercizio dell'azione penale si capovolge il sistema. Beninteso, ciò può anche risultare opportuno e conveniente nell'ottica della collaborazione giudiziaria e di efficienza del sistema processuale preso nel suo insieme, ma si tratta di ragioni che non appartengono all'organo requirente e che dunque sono al di fuori dell'obbligatorietà.

La problematica dovrebbe essere affrontata come tale, in ipotesi anche modificando i criteri gestionali dell'ufficio giudicante: per esempio stabilendo regole e proporzioni per la fissazione di udienze monocratiche e udienze collegiali, ovvero facendo più ampio ricorso ai criteri di priorità legali di cui all'art. 132-bis disp. att., nonché prevedendo udienze dedicate per materie specialistiche o per tipo di procedimenti. In ogni caso, l'argomento dev'essere valutato nella prospettiva dell'organizzazione degli uffici giudicanti, che, tuttavia, non rientra fra i punti oggetto di ricerca.

In conclusione, allora, si conferma l'idea in virtù della quale non vanno stabiliti criteri di priorità che consentono al magistrato requirente di non scansionare parte dei procedimenti sino a quando non è possibile fissare anche per essi l'udienza di trattazione, perché l'esercizio dei poteri discrezionali, in tale occasione, è contrario all'aspetto funzionale e ai valori costituzionali che dovrebbero ispirarli. Ciò, a maggior ragione quando la mancata trattazione nel corso delle indagini preliminari impedisce la notificazione degli avvisi dell'art. 415-bis c.p.p., nonché quando dinanzi al p.m. si propone la possibilità di proseguire nelle forme dei riti speciali.

#### **4.5 Criteri sostanziali e processuali di priorità nei giudizi che si celebrano nelle forme del rito direttissimo**

Altri esempi di priorità si ricavano già a partire dalla scelta di procedere a giudizi che si celebrano nelle forme del rito direttissimo. Al riguardo, in premessa, conviene distinguere le priorità che si manifestano sotto forma di criteri sostanziali da quelle che attuano una precedenza per via processuale.

Sono sostanziali (e fissati per legge) i criteri che si riferiscono a specifiche materie o a specifiche condizioni soggettive dell'autore del fatto o della persona offesa, per le quali la trattazione prioritaria è ancorata a esigenze di tipo preventivo, generali o speciali. In questo senso, si è incominciato a parlare di "reati prioritari" (544), per intendere particolari manifestazioni criminose la cui neutralizzazione è urgente e indifferibile. Essendo legate ad aspetti di questo genere, le priorità sostanziali sono in tensione col principio di eguaglianza. Si definiscono, invece, criteri processuali i meccanismi di priorità che impongono al pubblico ministero o al giudice il compimento immediato di determinate attività che, in circostanze ordinarie, sarebbero svolte seguendo le normali tempistiche di rito.

Perciò, le priorità di tipo processuale stabiliscono speciali modalità di trattazione degli affari in base alle modalità introduttive del procedimento (in coincidenza, ad esempio, con l'arresto in flagranza di reato, con l'applicazione di una misura cautelare o con la confessione); le priorità sostanziali, invece, sono criteri che impongono meccanismi di intervento accelerati allorché si verificasse un fatto la cui repressione è ritenuta preminente rispetto ad altri fenomeni illeciti, alla stregua della specificità della materia, dell'autore o della vittima del reato.

---

(544) Nonché, in termini di negazione, anche di «reati "non prioritari"», cfr. E. DOLCINI, *Esercizio dell'azione penale, divisione dei poteri e prevenzione generale dei reati. Lo spiacevole retrogusto del progetto di riforma costituzionale della giustizia*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2011, n. 4, 1369, che si segnala per una conferma della distinzione che viene proposta fra criteri sostanziali e criteri processuali di priorità.

Dunque, è il legislatore che, nella costruzione delle fattispecie, assegna un grado maggiore di importanza alle specificità di tipo penale-sostanziale o processuale-operativo. La distinzione che si propone viene estrapolata dalla *ratio* della disciplina legislativa, ma va segnalata la tendenza da parte del legislatore di creare un sistema di trattamento prioritario composto di criteri complessi, sia sostanziali sia processuali.

Si considerino priorità sostanziali e processuali, per esempio, i criteri stabiliti per l'accertamento dei reati di criminalità organizzata di stampo mafioso e terroristico (545), nonché la violenza di genere, i crimini informatici e gli illeciti in materia di immigrazione. Ciascuna di queste materie possiede un corredo normativo che sancisce “privilegi” a vari livelli (546): vale a dire, sul piano della costruzione della fattispecie, in ambito investigativo e processuale, e, infine, in relazione a procedure di tipo esecutivo-trattamentali.

Ragione per la quale, occorre verificare se questo approccio caratterizzato dall'urgenza di agire e di provvedere risulti utile, nel complesso, a rimediare all'impraticabilità della regola di condotta dell'articolo 112 cost.

#### **4.5.1 Il giudizio direttissimo come esempio di priorità prevalentemente processuale**

Derogando al lungo iter ordinario, il giudizio direttissimo, in quanto procedimento speciale, fonda un ordine di tipo cronologico che scandisce i tempi del processo «per differenza specifica»

---

<sup>(545)</sup> Può essere intesa anche in questa maniera quel che la dottrina ha definito una «speciale procedura giudiziaria», cfr. R. ORLANDI, *Il procedimento penale per fatti di criminalità organizzata dal maxi-processo al «grande processo»*, in G. GIOSTRA - G. INSOLERA (a cura di), *Lotta alla criminalità organizzata: gli strumenti normativi. Atti della giornata di studio (Macerata, 13 maggio 1993)*, Milano, Giuffrè, 1995, 83, dove afferma chiaramente che «al momento attuale, i fatti sussumibili sotto la nozione di criminalità organizzata sono oggetto di una procedura giudiziaria che, a buon diritto, si può qualificare come speciale [...]». Quando parlo di 'speciale procedura giudiziaria' non alludo soltanto al tanto discusso tema del 'doppio binario': io non so, per verità, cosa esattamente designi questa espressione; ma è certo che essa viene usata in un'accezione assai più ristretta di quella da me proposta, se il riferimento è soltanto alle deroghe relative alla formazione dibattimentale della prova. Quando si parla di 'specialità' della procedura giudiziaria si intende riferirsi all'intero procedimento penale, a partire dai momenti iniziali, quelli relativi alla ricerca della notizia di reato, fino alla sentenza che chiude il giudizio. [...] i fatti di criminalità organizzata sono oggetto non solo di una speciale 'indagine', ma altresì di uno speciale 'giudizio': in altre parole, di un complessivo procedimento speciale».

<sup>(546)</sup> È fondata e può essere vista anche da questa prospettiva l'opinione che intorno a questi fenomeni il legislatore abbia dato vita a un procedimento separato, al di là del doppio binario. In merito, si veda R. ORLANDI, *L'emergenza figlia delle garanzie? Riflessioni intorno alle norme e alle pratiche di contrasto alla mafia e al terrorismo*, in *Dis/Crimen*, 21 maggio 2019, presso <https://discrimen.it/wp-content/uploads/Orlandi-L'emergenza-figlia-delle-garanzie.pdf> [febbraio 2020].

rispetto al rito ordinario (547), in attuazione di logiche di «pragmatismo processuale» (548). Il rito direttissimo attua infatti obiettivi di politica criminale, di deflazione dei contenziosi e di contenimento del sovraffollamento carcerario. Più nello specifico, segue meccaniche di precedenza analoghe, in astratto e a prima vista, alle priorità di tipo processuale, giacché consente di passare rapidamente dalle indagini al dibattimento in conseguenza di vicende interne al procedimento.

Prima del 2008 (data che, in ambito processual-penalistico, si caratterizza per la presenza di interventi normativi d'emergenza in materia di ordine e sicurezza), il legislatore processuale non si era mai occupato, per lo meno in modo tanto esplicito, delle priorità nella trattazione degli affari associandole alla scelta di un determinato tipo di procedimento speciale. Soltanto col d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. in l. 24 luglio 2008, n. 125, di riforma dell'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p., è stata approntata un'"assicurazione di priorità assoluta" per i processi che si celebrano nelle forme del giudizio direttissimo (lett. f)) e, in aggiunta, è stata rinnovata la configurazione tradizionale del rito, prevedendo due ipotesi ne è obbligatoria l'instaurazione (art. 449, comma quarto e comma quinto, c.p.p.) e una per cui essa è meramente facoltativa (art. 449, comma primo, c.p.p.).

Dall'intitolazione dell'art. 132-*bis* cit., s'intuisce chiaramente che l'elenco *ivi* contenuto debba essere riferito alla fissazione dei ruoli d'udienza, così riconoscendo un diritto di precedenza generale a materie che già beneficiano di percorsi speciali in termini di rito (549).

La *ratio* degli interventi del 2008 era palesemente nel senso di accorciare i tempi di definizione procedimenti penali, e, per ottenere questo effetto, è stata propugnata un'equivalenza di fondo tra la rapidità dei processi e la pubblica sicurezza (550). Orbene, se le questioni di pubblica sicurezza possono essere soddisfatte riducendo la durata dei processi, dal momento che questo è l'effetto che si ottiene già con l'attivazione dei riti speciali, l'aver reso obbligatoria l'instaurazione di tali procedimenti e l'aver attribuito priorità assoluta alla formazione dei ruoli delle udienze "per direttissima" significa raccogliere un doppio grado di accelerazione. Tramite la "sponsorizzazione" di un accertamento istantaneo, come accade per il rito direttissimo, il messaggio che viene diffuso fra

---

<sup>(547)</sup> Cfr. R. ORLANDI, *Procedimenti speciali*, in M. BARGIS - G. CONSO - V. GREVI, *Compendio di procedura penale*, Padova, Cedam, 2018, 593 e 665.

<sup>(548)</sup> Cfr. S. ALLEGREZZA, *I giudizi direttissimi tra codice e leggi speciali*, Torino, Giappichelli, 2012, 26; per C. CESARI, *Le clausole di irrilevanza del fatto nel sistema processuale penale*, Torino, Giappichelli, 2005, 5 e 27, la funzionalità del processo «costituisce in sé una priorità», di talché la triade efficienza, economia e ragionevole durata in ambito processuale diviene «orizzonte comune alla dottrina, alla giurisprudenza, e al legislatore».

<sup>(549)</sup> Cfr. A. PERI, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità. La modellistica delle fonti tra esperienze recenti e prospettive de iure condendo: un quadro ricognitivo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 1 settembre 2010, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0225\\_peri.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0225_peri.pdf) [febbraio 2020].

<sup>(550)</sup> In particolare, in questo modo si diffonde l'idea che la giustizia sia credibile se e in quanto capace di assicurare immediatezza all'azione di repressione tramite la definizione rapida dei processi. E per farlo, in passato, è stata allargata la dimensione applicativa del giudizio direttissimo.

le istituzioni e la società è che la giustizia sarebbe virtuosa se utilizzasse di più le armi della speditezza per contrastare in maniera efficace i fenomeni criminosi. Nel caso del 2008, l'assicurazione di priorità è stata pensata in termini prevalentemente processuali, ossia predisponendo meccanismi operativi semplificati che consentissero di contrastare con altrettanta rapidità la microcriminalità, ossia quell'insieme composito di reati e "reatuncoli" che suscitano allarme fra i singoli individui (551).

Il bisogno di rapidità era diventato una vera e propria urgenza politica: le condanne per irragionevole durata dei processi, la mole di arretrato, i procedimenti dei quali si sapeva già che al momento dell'iscrizione una parte considerevole di essi avrebbe maturato la prescrizione, ecc... Quindi, tramite l'obbligo di attivazione del meccanismo rituale differenziato si è spinto in concreto per un uso sempre più largo e generoso dei riti speciali aventi finalità acceleratorie.

Infatti, nella formula introdotta del 2008, l'art. 132-bis pone sullo stesso piano il giudizio direttissimo e il giudizio immediato, senza distinguere le ipotesi obbligatorie da quelle facoltative. Perciò, quando ricorrono i presupposti, il pubblico ministero deve sempre richiedere il giudizio direttissimo o l'immediato, che godono del doppio grado di accelerazione (552). Ciò, a meno che la richiesta pregiudichi gravemente le indagini (553).

Queste, allora, sono regole di priorità che già operano nel sistema processuale e che prescrivono al pubblico ministero il compimento di attività aventi finalità acceleratoria. Per conseguenza, nei casi in cui la richiesta è obbligatoria, il p.m. finisce per creare monopoli in termini di accesso al rito che vanno a beneficio dei settori criminosi ai quali entrambi i due menzionati giudizi vengono associati. Tramite l'accelerazione della trattazione dei procedimenti in tali settori, il legislatore mette il p.m. nella posizione di rallentarla rispetto ad altri, così offrendo una prova importante sull'esistenza degli interessi di economia giudiziaria e sulla valenza derogatoria che questi assumono nell'ambito della discrezionalità sui tempi e modi di esercizio dell'azione penale.

L'estensione dei presupposti applicativi dei riti speciali, tuttavia, non scioglie il problema del carico di lavoro, per quanto spedita possa risultare la trattazione delle questioni penali. L'assunto vale a maggior ragione per il rito direttissimo, perché, dati alla mano, è stato dimostrato che in realtà solo

---

<sup>(551)</sup> S. ALLEGREZZA, cit., *passim*.

<sup>(552)</sup> E. VALENTINI, *La poliedrica identità del nuovo giudizio immediato*, in AA.VV., *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, O. MAZZA - F. VIGANÒ (a cura di), Torino, Giappichelli, 2008, 342, nota n. 3, dove afferma che l'obbligatorietà dei riti in questione, insieme con l'assicurazione di priorità assoluta comportano una «saldatura tra i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale (in questo di traducono le modifiche al giudizio direttissimo e all'immediato), l'elisione massiccia dell'udienza preliminare ed i criteri di priorità nella fissazione delle udienze dibattimentali».

<sup>(553)</sup> Cfr. A. DE CARO, *Controllo sulla ricorrenza dei presupposti*, in AA.VV., *Il decreto sicurezza. D.l. 92/2008 convertito con modifiche in legge n. 125/2008*, A. SCALFATI (a cura di), Torino, Giappichelli, 2010, 228, per il quale tale eccezione finisce paradossalmente per «aumentare il tasso di discrezionalità "incontrollabile" a discapito del principio di legalità».

una minima percentuale di contenziosi segue questo percorso (554). Le ricerche, al riguardo, confermano la tendenza del p.m. a selezionare le questioni per le quali attivare questo rito, fermi i presupposti normativi, in base alla complessità della notizia, da intendersi - è stato precisato da alcuni operatori - anche nel significato che la conclusione rapida di certi procedimenti può rappresentare per la comunità di riferimento.

All'esito, perciò, giova osservare che l'estensione applicativa, unita alla precedenza assoluta di cui il rito in questione può beneficiare, comporta rischiose compressioni dei diritti difensivi: dal momento che il pubblico ministero deve procedere subito col giudizio direttissimo (555), che ha assoluta priorità nella determinazione dei ruoli d'udienza, quel che si ottiene è un criterio di priorità permanente che scatta sin dal momento della flagranza o della confessione del reo; il tutto avviene in mancanza dell'avviso ex art. 415-bis c.p.p. e delle connesse garanzie (556).

La faccenda si complica nel caso dei giudizi direttissimi cd. atipici appartenenti al novero delle priorità di tipo prevalentemente sostanziale.

#### **4.5.2 I giudizi direttissimi cd. atipici come esempio di priorità prevalentemente sostanziali**

Nei giudizi che devono svolgersi nelle forme del rito direttissimo rientrano, altresì, vicende particolari che sono disciplinate dalle leggi speciali. Si tratta di giudizi direttissimi che hanno priorità assoluta nella definizione dei ruoli d'udienza e che si connotano anzitutto *ratione materiae*. Sono procedimenti speciali appositamente previsti in ordine a certe categorie criminose che vanno azionati a prescindere dai presupposti tipici di cui agli artt. 449 e 558 c.p.p., e, perciò, vengono definiti giudizi direttissimi atipici. Il pubblico ministero è obbligato a procedere nelle forme del direttissimo a fronte di reati concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero, mentre ha facoltà (potere-dovere) di azionare il rito a fronte di reati concernenti armi ed esplosivi, discriminazione razziale, manifestazioni di violenza sportiva.

Questo tipo di trattazione prioritaria si risolve in un trattamento differenziato in ragione delle condizioni soggettiva del reo, oppure di una condizione oggettiva inerente alla materia. La peculiarità

---

(<sup>554</sup>) Dati statistici raccolti da R. ORLANDI, *L'insostenibile lunghezza del processo penale e le sorti progressive dei riti speciali*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, 30.

(<sup>555</sup>) Il pubblico ministero potrebbe non essere pronto a un dibattimento in tempi così brevi, cfr. S. ALLEGREZZA, *I giudizi direttissimi*, cit., 36.

(<sup>556</sup>) Rispetto ai procedimenti ordinari, il rito direttissimo si caratterizza già per conto suo di una compressione temporale e procedimentale del diritto di difesa. In argomento, si veda R. ARATA, *Le problematiche del rito direttissimo*, Relazione alla Scuola superiore della magistratura, presso <http://www.scuolamagistratura.it/phocadownload/2016/MOT/mirato/penale/giudicante/s1/Arata-Relazione.pdf> [febbraio 2020].

dei giudizi direttissimi atipici è che la (doppia) accelerazione non soddisfa interessi deflattivi o cautelari, ma rappresenta una giustificazione di priorità che maschera propositi pressoché evocativi del giustizialismo (557)

La predisposizione di figure criminose e di trattamenti processuali *ad hoc* così costruiti entra in conflitto coi principi costituzionali di uguaglianza (558), e contiene al minimo la funzione sociale della sanzione penale: tale è la rapidità che si vuole ottenere per raggiungere la condanna che la pena viene anticipata tramite la sottoposizione quasi istantanea dell'imputato al processo.

I criteri di priorità *ratione materiae* che sono impiegati per i giudizi direttissimi atipici costituiscono un ordine di precedenza sostanziale, che, sulla base di quanto è stato illustrato in precedenza, tradisce il valore e la natura del processo penale quale sede fisiologica di accertamento di fatti e responsabilità. L'argomento dirimente consiste nella particolare connotazione acceleratoria di questi procedimenti.

L'effetto che si ottiene dal rendere prioritaria la trattazione di certe materie in assenza di presupposti interni alla vicenda processuale è di derogare al pragmatismo processuale, che di per sé è già obiettivo eccezionale, in favore di un *iter* procedurale del tutto nuovo, nel senso che prende naturalmente il posto di rito ordinario per quelle stesse materie (559). Si impartiscono direttive di priorità investigativa al pubblico ministero, il quale, avendo il potere-dovere di azionare queste speciali procedure, non può far altro che procedere in via preferenziale alle determinazioni sull'azione. In questa maniera, si creano tanti modelli di indagine quante sono le materie che rientrano fra quelle per cui si procede con giudizio direttissimo.

La disciplina di "assicurazione della priorità" messa a punto dal legislatore in tal caso, pur facendo riferimento alla fissazione dei ruoli d'udienza, impone al pubblico ministero di ritenere prioritari (davvero discrezionalmente, ma senza che la legge lo dica *expressis verbis*) i procedimenti in cui le indagini, se necessarie, non possono che essere svolte in maniera differenziata. A ben vedere, ciò non influisce neanche in minima parte sulla capacità di smaltimento degli affari da parte delle procure e, in definitiva, non risolve il problema dell'impraticabilità della formula costituzionale di obbligatorietà. Anzi, ipotizzando una estensione delle materie, verrebbero persino a crearsi i

---

(557) Sul punto, chiaramente, S. ALLEGREZZA, *I giudizi direttissimi*, cit., 43, dove sostiene che «la finalità è quella di evidenziare l'efficacia e la prontezza dell'intervento repressivo statale, assicurando, mediante la contrazione dei tempi della trattazione, l'immediata instaurazione di un pubblico dibattimento quale momento stigmatizzante».

(558) Cfr. G. ILLUMINATI, *Reati «speciali» e procedure «speciali» nella legislazione d'emergenza*, in *Giust. pen.*, 1981, III, c. 106.

(559) In occasione degli incontri di ricerca, alcuni magistrati hanno espresso la desiderabilità di modelli processuali diversi da quello ordinario per certe categorie delittuose.

presupposti per abbandonarla definitivamente, con la facoltà per il pubblico ministero di optare per modelli processuali distinti in ragione delle categorie criminose o per classi di individui.

#### **4.6 Il problematico riconoscimento normativo dei criteri di priorità e la discrezionalità requirente oltre i confini nazionali**

A conclusione dell'analisi sul tema dei poteri discrezionali che il pubblico ministero può vantare rispetto alla dimensione applicativa dell'obbligatorietà, risultano chiare le problematiche che concernono i criteri di priorità sul piano formale e sostanziale.

La circostanza che le priorità siano di fatto elaborate dalle procure senza un espresso riconoscimento positivo ha per converso persuaso il legislatore a preconstituire nel campo processuale specifici modelli di comportamento dell'organo requirente dal contenuto ora negativo ora positivo. Com'è stato illustrato nel corso dell'indagine sulle vicende deontologiche o a proposito dell'«atto dovuto» e dell'«assicurazione di priorità», l'obbligatorietà viene necessariamente proiettata nell'ambito di prassi che dimostrano l'esistenza di una discrezionalità *sui generis* del pubblico ministero. Per tanto, in chiusura, verranno esaminati i tentativi di riconoscimento normativo della discrezionalità che si manifesta sotto forma di priorità nell'azione penale, tenuto anche conto del sistema che vale presso altre esperienze nazionali. Questo studio consentirà di concludere la trattazione della discrezionalità requirente con una proposta di lettura che guarda al carattere ontologico delle priorità.

Si ritiene che questo metodo operativo possa consentire di distinguere al meglio le origini e il sistema di “fonti” dei criteri di priorità, non foss'altro perché un “sistema di fonti” vero e proprio manca tuttora per la funzione requirente.

##### **4.6.1 I progetti di riforma per l'introduzione dei criteri di priorità tra proposte di legge ordinaria e revisione costituzionale**

In questa fase, l'obiettivo della ricerca consiste nel mettere in risalto le tendenze giustificative dei principali tentativi di riconoscimento normativo delle priorità, mettendo da parte, per ora, i documenti che li avevano di fatto introdotti nella prassi di alcune procure.

Conviene anticipare, inoltre, che una ricostruzione analitica dei tentativi che si sono susseguiti nel tempo non appare di grande utilità. La qual cosa si ritiene per due ragioni. La prima ragione consiste nella elevata quantità di proposte che sono state formulate sia in sede ordinaria che in sede



di revisione costituzionale; la seconda ragione è che la grande maggioranza di queste proposte presenta molti tratti in comune (quasi tutte si compongono di un solo articolo), con minime differenze unicamente sul piano morfologico.

Per tanto, si ritiene di soffermare l'esame ai principali tentativi di riforma, seguendo, a fini espositivi, un ordine di tipo cronologico ripartito sulla base di due categorie normative: si distinguono le proposte di legge ordinaria dai progetti di riforma costituzionale. Pur condividendo le finalità di fondo, queste due alternative si propongono di operare tramite strumenti differenti. Tant'è che soltanto nel caso delle riforme costituzionali il principio di obbligatorietà viene sottoposto a un processo di "annullamento", perché il significato assiomatico del principio non consente, altrimenti, com'è stato spiegato, di ragionare in termini di "regole di selezione" nell'azione penale, qualsiasi esse siano.

#### 4.6.1.1 Le proposte di rango ordinario

Fra le proposte di riforma ordinaria in materia di regole per l'esercizio dell'azione penale, viene in rilievo, per primo, il disegno di legge di cui all'Atto S. n. 1257, d'iniziativa del senatore Cossiga, comunicato alla presidenza il 19 marzo 2002, recante "Delega al Governo in materia di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale" (560).

Per vero, esso fu il risultato di un percorso che, salvo quanto detto a proposito della Commissione nominata dal Ministro Conso nel febbraio 1993, ebbe inizio al Senato con la mozione sulla giustizia del 5 dicembre 2001 (561), sulla quale conviene soffermarsi brevemente (562). Nel documento è stata discussa l'opportunità di attribuire al Parlamento il potere di fissare criteri di priorità togliendo al singolo magistrato quello di decidere «chi deve indagare, quando lo deve indagare, come lo deve indagare e se lo deve indagare davvero [...]», perché egli non possa dire, per esempio, «ho una grande mole di lavoro e quindi prima mi regolo così, poi mi regolerò in un altro modo». La mozione sembra fare riferimento in senso più ampio alla problematica della discrezionalità

---

<sup>(560)</sup> Cfr. d.d.l. Atto S. n. 1257, d'iniziativa del senatore Cossiga, comunicato alla presidenza il 19 marzo 2002, recante Delega al Governo in materia di priorità nell'esercizio dell'azione penale, XIV Legislatura, presso [http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=14&id=17711&part=doc\\_dc](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=14&id=17711&part=doc_dc) [febbraio 2020].

<sup>(561)</sup> La Mozione è stata approvata in Senato nella Seduta del 5 dicembre 2001, n. 86, XIV Legislatura, primo firmatario senatore Schifani, consultabile presso <http://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/ProcANL/ProcANLscheda6891.htm> [febbraio 2020].

<sup>(562)</sup> Il collegamento è stato sostenuto anche da C. CESARI, *Le clausole di irrilevanza del fatto nel sistema processuale penale*, Torino, Giappichelli, 2005, 42-43 e nota n. 132.

che i p.m. esercitano praticando le loro funzioni. Il potere discrezionale viene infatti definito come il “male” della giustizia.

Nel merito, essa impegnava il Governo a mantenere ferma l'obbligatorietà dell'azione penale, rivedendo al contempo le regole del suo esercizio per eliminare il problema della cronica inefficienza del sistema giudiziario introducendo criteri di priorità.

I criteri si sarebbero dovuti individuare all'esito di una procedura partecipata e democratica. L'elencazione delle priorità sarebbe spettata al Parlamento, che le avrebbe dovute adottare su proposta del Ministro della giustizia e del Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione. Nella prospettiva della mozione, questo procedimento sarebbe stato il solo in grado di dare attuazione a una serie di raccomandazioni del Consiglio d'Europa, e, in particolare, alle raccomandazioni indirizzate agli Stati membri dell'Unione europea dal Comitato dei Ministri con delibera n. R87-18, del 17 settembre 1987 (563), la quale, a buon diritto, può essere annoverata fra i primi documenti ufficiali muniti di riconoscimento esplicito delle priorità investigative in ambito internazionale. Quel che occorre mettere in risalto della mozione, però, è il carattere politico che si sarebbe riconosciuto alle priorità. Simili criteri - viene detto - attuano politiche criminali che sarebbe meglio non lasciare nelle mani dei magistrati, che, anzi, dovrebbero essere decise su proposta dei più alti rappresentanti dell'amministrazione della giustizia (il Ministro e il Procuratore generale della Cassazione), democraticamente, in via generale e astratta. Come per dire, quindi, che le priorità non sono scelte di mera organizzazione del lavoro, perché attuano una selezione rispetto a “chi, quando, come e se indagare”.

Questa stessa impostazione fu adottata dalla proposta di legge del marzo 2002, sulla base di due giustificazioni che nella relazione introduttiva erano state associate al pericolo di un esercizio sconsiderato, in quanto arbitrario, delle prerogative requirenti. In primo luogo, perché i p.m. sono i «guardiani dei cancelli» della giustizia penale, rispetto all'attivazione del percorso processuale. In secondo luogo, a proposito dell'attivazione del meccanismo processuale, perché è necessario impedire iniziative - definite - indebite, improprie e partigiane nell'esercizio dell'azione penale. Detto altrimenti, lo scopo del disegno di legge era stato quello di scongiurare un utilizzo politico dell'iniziativa penale che si poteva annidare negli spazi discrezionali dell'attività requirente (564).

La fonte di tale discrezionalità sarebbe comparsa peraltro nella «priorità assoluta [che] è data al valore dell'indipendenza» del pubblico ministero, a discapito di altri valori come la trasparenza e

---

<sup>(563)</sup> Council of Europe - Committee of Ministers, *The Simplification of Criminal Justice: Recommendation No. R (87) 18 and Explanatory Memorandum*, 1988; in argomento si veda J. JEHLE – M. WADE, *Coping with overloaded criminal justice systems. The rise of prosecutorial power across Europe*, Heidelberg, Springer, 2006.

<sup>(564)</sup> Cfr. B. NACAR, *I termini e la ragionevole durata del processo penale*, Torino, Giappichelli, 2012, 222.

le responsabilità. La proposta legislativa concluse nel senso che l'obbligatorietà è un principio formalmente perfetto, il quale, tuttavia, all'atto pratico, viene negato dalla discrezionalità che il p.m. riesce a ritagliare essendo indipendente, in virtù dell'obbligatorietà stessa (565). In ciò si sarebbe manifestata, altresì, la «visione feticista» dell'obbligatorietà di cui Giovanni Falcone parlò in alcuni scritti (566).

Gli obiettivi che il disegno di legge aveva fissato sono condivisibili. Non si può dubitare, infatti, che sia necessario “procedimentalizzare” l'adozione dei criteri di priorità in favore della trasparenza. Tuttavia, si ritiene anche che tale finalità sia stata sorretta da premesse ideologiche che almeno in parte non sono vere. Che il p.m. eserciti una discrezionalità a margine del principio dell'art. 112 cost. è fuori discussione – anzi, è un fatto che si trova alla base di questo lavoro – ma non sembra corretto affermare che tale discrezionalità venga esercitata al fine di preconstituire iniziative «partigiane» o improprie dello strumento penale. Quand'anche si fosse d'accordo con tale impostazione, la soluzione per evitare che ciò accada non sarebbe verosimilmente quella di introdurre i criteri di priorità; occorrerebbe bensì revisionare lo status ordinamentale del pubblico ministero in senso gerarchico.

Dunque, l'impostazione di base della proposta legislativa è errata in quanto attributiva di una funzione selettiva alla discrezionalità requirente, nel merito delle notizie di reato da trattare e a prescindere da eventuali ordini cronologici di trattazione, benché, nel complesso, alcune proposizioni possono essere ancora condivise. Per prima cosa, si condivide la scelta di far fissare le priorità con atto del Parlamento previo svolgimento di larghe intese, le quali, a mente della proposta, sarebbero dovute intervenire, per un verso, fra i procuratori generali delle Corti d'appello e il procuratore della Corte di cassazione, e, per altro verso, fra i Ministri dell'economia e dell'interno e il Ministro della giustizia (567), con attribuzione a quest'ultimo della responsabilità avanti al Parlamento per il monitoraggio annuale dell'efficacia dei criteri (568); in seconda battuta, la proposta aveva colto nel segno perché aveva stabilito che nell'elaborazione delle priorità si sarebbe dovuto tener conto di due questioni: anzitutto, dei criteri di gravità e concreta offensività, del pericolo nel ritardo per la formazione della prova e dell'interesse della persona offesa, a nulla importando la data di iscrizione

---

<sup>(565)</sup> Nella relazione si legge precisamente che «l'obbligatorietà dell'azione penale formalmente e definitivamente trasforma qualsiasi atto discrezionale del pubblico ministero in “atto dovuto”» (p. 6 della relazione).

<sup>(566)</sup> Come noto, l'affermazione del magistrato antimafia era riferita più che altro alla necessità di coordinare l'attività investigativa delle procure. Si veda G. FALCONE, *Interventi e proposte*, Milano, Sansoni Editore [R.C.S.], 1994, 173-174.

<sup>(567)</sup> Sul punto, si veda B. NACAR, *I termini e la ragionevole durata del processo penale*, cit., 223.

<sup>(568)</sup> Con riferimento all'attività di monitoraggio si segnala che all'art. 1 lett. g) della proposta è stabilito che i procuratori generali vigilino sull'efficacia dell'iniziativa penale promossa dai singoli magistrati e anche da *pool* di sostituti.

del procedimento o quella della consumazione del fatto (569); e inoltre delle indicazioni provenienti dal Consiglio d'Europa nell'accennata raccomandazione (570), aprendo così al confronto con le altre esperienze nazionali. L'*iter* di approvazione del disegno di legge non è mai giunto al termine dei lavori. Il medesimo senatore, oltretutto, risulta firmatario di altri tre disegni di legge dal contenuto identico rispetto alla proposta normativa che è stata appena esaminata (571), e, per tale ragione, si ritiene di proseguire con l'esame degli altri tentativi di riforma.

Viene in rilievo il disegno di legge di cui all'Atto C. n. 1594, d'iniziativa dei deputati Molteni e altri, presentato il 17 settembre 2013, recante "Delega al Governo in materia di determinazione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale" (572). Rispetto alle precedenti proposte, tale testo si caratterizza per questioni di sola forma. Nonostante ciò, va segnalata una variazione importante nella componente quantitativo-rappresentativa dei firmatari. Questo fatto significa che l'ambito delle responsabilità "politiche" sarebbe risultato più ampio, a mente di questa seconda proposta, che nei casi illustrati in precedenza (573).

La questione è andata assumendo nel tempo maggiore rilevanza. Infatti, per quanto concerne gli anni successivi e fino ad arrivare ai giorni nostri, si contano due ulteriori proposte di legge delega al Governo in materia di priorità (574), le quali, pur avendo ripetuto i contenuti dei provvedimenti già esaminati, si erano distinte in ordine alla componente politico-rappresentativa.

La tendenza che si conferma tuttora, in altri termini, è nel senso di una maggiore consapevolezza politica della necessità di introduzione di regole per l'esercizio dell'azione penale.

---

(569) Questi stessi criteri sono stati mutuati dall'art. 227 del d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, che, come si vedrà più avanti, è una vera e propria "fonte" delle priorità.

(570) Assumono importanza: serietà, natura, circostanze e conseguenze del reato, la condizione soggettiva e la personalità dell'indagato; i riscontri e gli elementi di prova decisivi per la condanna; gli effetti che l'irrogazione della pena avrebbe sull'indagato; l'interesse della persona offesa.

(571) Si tratta del d.d.l. Atto S. n. 364, comunicato alla presidenza il 17 maggio 2006, recante "Delega al Governo in materia di determinazione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale", XV Legislatura, presso <http://www.senato.it/leg/15/BGT/Schede/Ddliter/24894.htm> [febbraio 2020]; del d.d.l. Atto S. n. 210, comunicato alla presidenza il 29 aprile 2008, recante "Delega al Governo in materia di determinazione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale", XVI Legislatura, presso <http://leg16.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/29833.htm> [febbraio 2020]; nonché del d.d.l. Atto S. n. 1277, comunicato alla presidenza il 12 dicembre 2008, recante "Delega al Governo in materia di priorità nell'esercizio dell'azione penale e unitarietà dell'ufficio del pubblico ministero", XVI Legislatura, presso <http://leg16.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/32925.htm> [febbraio 2020].

(572) L'Atto C. n. 1594, d'iniziativa dei deputati Molteni e altri, può essere consultato in <https://www.camera.it/leg17/126?leg=17&idDocumento=1594> [febbraio 2020].

(573) Nella relazione introduttiva si legge infatti: «presento a mio nome e sotto la mia responsabilità [...]», cfr. disegno di legge d'iniziativa del senatore Cossiga, cit.

(574) Il primo è l'Atto C. n. 268, d'iniziativa dei deputati Molteni e altri, presentato alla Camera il 23 marzo 2018, recante "Delega al Governo in materia di determinazione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale", XVIII Legislatura, presso <https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=268> [ottobre 2018]; il secondo è l'Atto S. n. 370, d'iniziativa del senatore Vitali, comunicato alla presidenza il 2 maggio 2018, recante "Delega al Governo in materia di determinazione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale", XVIII Legislatura, presso <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/49609.htm> [febbraio 2020].

Salvo quanto si dirà fra un momento in ordine ai progetti di riforma costituzionale, ad oggi non si contano altre proposte di legge ordinaria, ma, sulla base di quanto è emerso dallo studio dei documenti presi in considerazione, si possono formulare alcune osservazioni.

In primo luogo, non può essere sottaciuto che, sin dal 2002 e dopo ben quattro legislature, le proposte finalizzate all'introduzione delle priorità per via ordinaria si siano ripetute in maniera pressoché identica quanto ai contenuti, condividendo le stesse premesse giustificative: vale a dire, la discrezionalità nella trattazione degli affari che esercita il pubblico ministero, in realtà, è un atto di politica criminale. In quanto tale, il p.m. non dovrebbe interferire con la politica nazionale in campo penale. In secondo luogo, il percorso ipotizzato per l'elaborazione dei criteri ha avuto come protagonisti (con compiti di iniziativa e di controllo) i procuratori generali delle Corti d'appello, il procuratore della Cassazione, nonché i titolari dei Ministeri dell'interno, dell'economia e delle finanze, della giustizia. Non veniva dato alcun potere diretto ai procuratori della Repubblica o al Consiglio superiore della magistratura, i quali, dunque, dovevano limitarsi ad applicare quanto stabilito dagli organi appena menzionati. Sul piano delle fonti, si stabiliva che il provvedimento di adozione delle priorità dovesse essere in ogni caso un atto del Parlamento o un atto equiparato alla legge. Infine, nel merito, i criteri di priorità avrebbero dovuto essere elaborati tenuto conto dei parametri indicati nell'art. 227 del d. lgs. n. 51 del 1998 e della citata raccomandazione del Consiglio d'Europa, senza alcun riferimento all'art. 132-bis disp. att. c.p.p.

Nessuna proposta, comunque, è giunta a conclusione dell'*iter* di approvazione.

#### **4.6.1.2 Le proposte di rango costituzionale**

Un diverso modo di vedere la discrezionalità requirente si coglie nei progetti di riforma costituzionale.

Nelle proposte che si sono occupate della tematica dell'obbligatorietà, il *trait d'union* è rappresentato dalla modifica dell'art. 112 cost. Nel far questo, la discrezionalità viene intesa come un punto di arrivo del sistema, piuttosto che una patologia da estirpare. L'assunto di partenza è che l'applicazione pratica dell'obbligatorietà sia una rettifica della regola di condotta che dev'essere resa ufficiale per mezzo di formule della discrezionalità (discrezionalità fisiologica) idonee a evitare scelte arbitrarie.

L'obiettivo del lavoro è di mettere in risalto una singolare tendenza del dibattito costituzionale proprio in tema di discrezionalità, concentrando le riflessioni sui punti essenziali delle molteplici

proposte che si sono susseguite. Al riguardo, va segnalata anche la varietà delle intitolazioni pensate per le citate iniziative di riforma.

Per prima, viene in rilievo la proposta di legge costituzionale di cui all'Atto C. n. 3941, d'iniziativa dei deputati Taormina e altri, presentato alla Camera il 5 maggio 2003, recante "Abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale" (575). Questa iniziativa era fondata sulla constatazione che i magistrati requirenti facessero un uso piuttosto largo e indiscriminato della discrezionalità ritagliata a causa dell'enorme quantità di notizie di reato con cui dovevano confrontarsi ogni giorno. Per ciò, si sarebbe dovuto attribuire a ciascun procuratore della Repubblica il potere di stabilire, annualmente, le priorità nell'esercizio dell'azione penale sulla base di altrettante priorità che, a livello nazionale, avrebbe dovuto elaborare il Ministro della giustizia. Questi ne avrebbe assunto la responsabilità avanti al Parlamento, dove, entro il 30 novembre di ogni anno, sarebbe stata presentata una relazione sui criteri da adottare. Nella prospettiva assunta dai firmatari della proposta, le priorità, quindi, sarebbero consistite in scelte di politica criminale di cui avrebbe dovuto occuparsi, in prima battuta, il Ministro della giustizia, e la cui attuazione concreta sarebbe spettata, in seconda battuta, ai procuratori della Repubblica.

Alla proposta appena esaminata può essere affiancata l'iniziativa di legge costituzionale di cui all'Atto C. n. 3381, d'iniziativa dei deputati Turco e altri, presentata alla Camera il 28 gennaio 2008, recante "Modifica dell'articolo 112 della Costituzione. Abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale" (576). Anche in questo caso sarebbe stato il Ministro della giustizia a stabilire, a livello nazionale, le priorità, su cui, a livello distrettuale, i procuratori generali avrebbero dovuto plasmare propri criteri. Tenuto conto di entrambi, infine, anche i procuratori della Repubblica avrebbero potuto stabilirne di propri.

Nella stessa scia delle precedenti iniziative, si colloca il disegno di legge costituzionale di cui all'Atto C. n. 250, d'iniziativa dei deputati Bernardini e altri, presentato alla Camera il 29 aprile 2008, recante "Modifica dell'articolo 112 della Costituzione. Abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale" (577). La *ratio* della proposta sarebbe consistita nell'attribuzione al Ministro della giustizia del potere di indirizzo effettivo in materia di politica penale, onerando il procuratore della Repubblica della responsabilità di farlo osservare. Il potere di indirizzo avrebbe dovuto sostituire l'obbligatorietà tramite l'elaborazione di priorità: la nuova formula dell'art. 112 cost. avrebbe infatti attribuito a

---

<sup>(575)</sup> L'Atto C. 3941, del 5 maggio 2003, XIV Legislatura, può essere consultato presso [http://legxiv.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/schedela/trovaschedacamera\\_wai.asp?PDL=3941](http://legxiv.camera.it/_dati/leg14/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?PDL=3941) [febbraio 2020].

<sup>(576)</sup> La proposta di legge costituzionale Atto C. n. 3381, del 28 gennaio 2008, XV Legislatura, può essere consultata in [http://legxv.camera.it/\\_dati/leg15/lavori/schedela/trovaschedacamera\\_wai.asp?PDL=3381](http://legxv.camera.it/_dati/leg15/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?PDL=3381) [febbraio 2020].

<sup>(577)</sup> La citata proposta di riforma costituzionale Atto C. n. 250, del 29 aprile 2008, XVI Legislatura, può essere consultata in <https://leg16.camera.it/126?Pdl=250> [febbraio 2020].

ciascun procuratore generale presso la Corte d'appello e ai procuratori della Repubblica del circondario di tribunale il potere di individuare le priorità per attuare le linee guida del Ministro della giustizia, il quale, entro il 30 novembre di ciascun anno, sarebbe stato chiamato a illustrarle avanti al Parlamento.

Il carattere politico dei criteri di priorità era affermato in tutte e tre le proposte. Il Ministro si sarebbe occupato di indicare le priorità a livello nazionale, salvo il potere dei procuratori di stabilirle in concreto. Nelle proposte, però, non erano indicati i parametri che avrebbero orientato il Ministro nell'individuazione delle priorità, cosicché, oltre alla tensione col principio di legalità processuale, esse, per vero, mostravano profili di insanabile contraddittorietà. Sebbene le intitolazioni normative avanzassero l'idea di abolire l'obbligatorietà, in pratica si puntava a regolarla in maniera differente, lasciando che fosse il Ministro della giustizia a guidare, in base a scelte politiche di opportunità, le attività dei magistrati. È chiaro che questa circostanza avrebbe teso pericolose insidie anche all'indipendenza esterna del pubblico ministero, scalfendone la copertura costituzionale. Per tali motivi, non si condividono i propositi di riforma contenuti nelle citate proposte. Esse, comunque, non hanno avuto alcun seguito.

Un tentativo più articolato di introduzione costituzionale delle priorità e di regolamentazione dei poteri discrezionali dei magistrati requirenti è rappresentato dall'Atto. C. 1407, d'iniziativa dei deputati Nucara e altri, presentato alla Camera il 27 giugno 2008, recante "Modifiche agli articoli 87 e 97 e al titolo IV della parte seconda della Costituzione, concernenti il conferimento degli uffici direttivi superiori della magistratura, la composizione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, la perentorietà dei termini processuali e la determinazione dei criteri per l'esercizio dell'azione penale" (578). La proposta normativa non parlava specificatamente di obbligatorietà, ma auspicava una riforma in senso più ampio dell'ordinamento della magistratura, nonostante le modifiche avvenute un paio di anni prima ad opera della delega conferita al governo con l. n. 150 del 2005, cit.

A ben vedere, la proposta di riforma costituzionale si unisce ad altre successive proposte del medesimo tenore che possono essere considerate, in effetti, una conferma delle criticità dell'intervento menzionato per ultimo e di cui si è discusso nella prima parte dell'elaborato.

Sono due i punti della proposta di riforma Nucara che meritano attenzione da parte dell'interprete. Il primo punto concerneva la possibilità di modificare l'art. 97 cost., inserendo con un comma ulteriore il riferimento esplicito alla necessità che i dirigenti degli uffici giudiziari ordinari

---

<sup>(578)</sup> L'Atto C. 1407, del 27 giugno 2008, XVI Legislatura, può essere consultato in <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/31891.htm> [febbraio 2020].

assicurassero l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, tramite criteri di buon andamento e imparzialità (art. 2). Una lettura approfondita della norma suggerisce che in tal modo si sarebbe costituzionalizzata la responsabilità dei dirigenti per la gestione dei loro uffici. Infatti, la lettura è suffragata anche dalla proposta parallela di modifica dell'art. 106 cost.: sarebbero state introdotte procedure elettive a suffragio universale e diretto dei dirigenti (art. 5), sul modello elettivo statunitense (v. cap. IV, par. 4.6.2.2.2).

Il secondo punto della riforma riguardava la modifica dell'art. 112 cost. Nella relazione illustrativa alla proposta si dava atto della necessità di «abbandonare il principio di obbligatorietà dell'azione penale, in linea con un generale recupero di efficienza del sistema». Affiora una visione alquanto negativa dell'obbligatorietà. Tale principio avrebbe impedito la soddisfazione di livelli minimi di efficienza giudiziaria e il suo abbandono sarebbe servito, nello specifico, a rendere ottimale la distribuzione delle risorse da mettere a disposizione degli uffici requirenti, consentendo ai magistrati di trattare rapidamente le notizie di reato quando ciò si fosse rivelato concretamente utile. La proposta di riforma definiva l'obbligatorietà come un «inciampo processuale», ossia un accidente di cui, peraltro, i dirigenti delle procure - secondo la relazione - avrebbero voluto sbarazzarsi tramite l'individuazione di criteri per la limitazione della portata dell'obbligo. In questo contesto, l'idea di rendere ufficiale la previsione di priorità nella trattazione degli affari penali avrebbe evitato il congestionamento del sistema giudiziario. Altrimenti, lo stesso sistema avrebbe dovuto farsi carico di processi «privi di reale e concreto interesse».

All'obbligatorietà, dunque, si sarebbe sostituita l'opportunità nell'esercizio dell'azione penale tramite principi e criteri di trattazione che avrebbero riconosciuto la preminenza, ovvero la precedenza, di specifiche ipotesi di reato. Il procedimento di elaborazione delle priorità che era stato auspicato dalla proposta di riforma costituzionale si sarebbe svolto su base annuale e avrebbe previsto la titolarità del potere in capo a una "Conferenza dei procuratori generali" delle corti d'appello presieduta dal Procuratore generale della Corte di cassazione (art. 8). In tal modo, la rigidità del principio obbligatorio sarebbe stata affievolita al punto da evitare esercizi meccanici dell'azione penale.

La proposta risultava nel complesso ben orientata verso l'esigenza di rendere efficiente lo svolgimento del processo penale, ma la previsione dei criteri di priorità non era di per sé un mezzo idoneo a evitare l'esercizio meccanico dell'azione così come, invece, era stato affermato. L'elaborazione di moduli cronologici nella trattazione delle notizie di reato non esonera infatti il p.m. dal dovere di trattarle tutte. Si ha motivo di credere che la proposta Nucara avesse voluto perciò preconstituire le autorizzazioni necessarie alla selezione delle notizie di reato da mandare a processo.



Non si era trattato di obbligatorietà, né di opportunità, bensì di vera e propria discrezionalità nell'attivazione del meccanismo processuale.

La tesi è avallata da un punto ulteriore della riforma. Abbandonata l'obbligatorietà e adottati i criteri di priorità, essa stabiliva che i diritti della persona offesa sarebbero stati tutelati con «azioni autonome o correttive dell'inazione del pubblico ministero», da essa stessa esercitate, sul modello inglese, spagnolo e tedesco (v. cap. IV, par. 4.6.2.1). Mettendo da parte la problematica del monopolio dell'azione penale (579), in tal modo si sarebbe certificata la possibilità di effettuare un bilanciamento tra le esigenze repressive e interessi statuali di altro tipo, rendendo disponibile, per conseguenza, la tutela penale. Nel merito, inoltre, per quanto concerne le priorità, la proposta non aveva indicato i parametri in virtù dei quali la Conferenza dei procuratori generali avrebbe dovuto stabilire gli ordini di precedenza, lasciando che fossero pur sempre i magistrati, anziché la legge, a occuparsene in maniera discrezionale.

Un'altra interessante iniziativa di riforma consiste nella proposta di cui all'Atto C. 1745, d'iniziativa del deputato Pecorella, presentato il 6 ottobre 2008, recante “Modifica dell'articolo 112 della Costituzione, concernente le funzioni del pubblico ministero, l'organizzazione delle procure della Repubblica e l'esercizio dell'azione penale” (580). La proposta prendeva le mosse dalla mancanza di definizione costituzionale delle funzioni del pubblico ministero e della disponibilità nei confronti della polizia giudiziaria: vale a dire, auspicava la necessità di riempire di contenuto due fra le formule costituzionali maggiormente sintetiche (artt. 109 e 112 cost.). Per quel che riguarda in particolare l'azione penale, la proposta Pecorella auspicava la messa a punto di «condizioni» che il pubblico ministero avrebbe dovuto rispettare in vista del suo esercizio. Tali condizioni, pur non essendo espressamente definite come criteri di priorità, si sarebbero manifestate sotto forma di regole di esercizio dell'azione, e il compito di stabilirle sarebbe stato affidato al Parlamento. Il pubblico ministero, di conseguenza, avrebbe dovuto limitarsi a dirigere le indagini e ad esercitare l'azione penale nel rispetto delle condizioni, anche di priorità, che la legge avrebbe così stabilito.

Si trattava di una formula alquanto vaga e non sufficientemente determinata, in apparenza anche poco utile a risolvere il problema dell'irrealizzabilità pratica dell'azione penale. Ciò nondimeno, assumeva importanza per via del disposto in materia di gestione e organizzazione delle attività requirenti. La proposta mirava a inserire direttamente nella Costituzione una Procura nazionale

---

<sup>(579)</sup> In argomento, si veda A. DE FRANCESCO, *L'erosione del principio della direzione delle indagini e del monopolio dell'azione penale del pubblico ministero nel procedimento penale avanti al giudice di pace*, in *Indice penale*, 2003, 180.

<sup>(580)</sup> La proposta di riforma costituzionale Atto C. 1745, del 6 ottobre 2008, può essere consultata in <http://leg16.camera.it/126?tab=1&leg=16&idDocumento=1745&sede=&tipo=> [febbraio 2020].

generale che si occupasse di coordinare l'azione delle varie procure territoriali della Repubblica. Si sarebbe così introdotto in un'apposita previsione costituzionale la concentrazione dei poteri di coordinamento (581), salvi i compiti della procura nazionale antimafia (che all'epoca non era ancora procura nazionale anche antiterrorismo).

A ben vedere, non si è trattato di una previsione avente finalità di specializzazione dell'attività requirente, ma piuttosto di un espediente il cui obiettivo era consistito - come è stato spiegato in precedenza - nell'ordinare i criteri di esercizio dell'obbligatorietà. In altri termini, il nuovo organo avrebbe potuto rendere unitario l'esercizio dei poteri investigativi delle procure indirizzandole verso percorsi di lotta comune della criminalità.

La proposta in questione non appariva del tutto azzardata, ma è certo che un simile organo, qualora venisse alla luce, dovrebbe essere regolamentato in maniera specifica e dovrebbe essere dotato di risorse coerenti con lo scopo di guidare l'azione penale per tutte le procure territoriali della Repubblica.

Ancora, viene in rilievo la proposta di riforma costituzionale contenuta nell'Atto C. n. 2053, d'iniziativa dei deputati Calderisi e Pecorella, presentato alla Camera l'8 gennaio 2009, recante "Introduzione dell'articolo 107-bis della Costituzione, concernente l'istituzione del procuratore di giustizia" (582). Tale proposta è interessante perché diversamente dalle precedenti non intendeva procedere ad alcuna modifica dell'art. 112 cost., non intendeva "abolirla" o "abbandonarla" in favore di un sistema discrezionale, ma puntava a disciplinare con un nuovo articolo della Carta fondamentale un organo simile al «procuratore generale Commissario della giustizia», la cui istituzione fu proposta da Piero Calamandrei per coordinare l'azione delle procure in un'ottica nazionale (583). Infatti, il nuovo organo avrebbe assunto la denominazione di «procuratore di giustizia» (584), e, in base a quanto affermato nella relazione illustrativa, le sue funzioni sarebbero consistite nell'esercitare poteri di vigilanza, coordinamento e indirizzo nei confronti delle singole procure.

---

<sup>(581)</sup> Val la pena di riprendere l'esatta formula contenuta nella proposta Pecorella all'art. 1, di sostituzione dell'art. 112 cost.: «Il Procuratore nazionale della Repubblica coordina le procure territoriali della Repubblica. È nominato dal Presidente della Repubblica nell'ambito di tre nomi proposti dal Parlamento in seduta comune e resta in carica per cinque anni».

<sup>(582)</sup> L'Atto C. n. 2053, dell'8 gennaio 2009, può essere consultato presso <http://leg16.camera.it/126?idDocumento=2053> [febbraio 2020].

<sup>(583)</sup> G. VASSALLI, *Ultimi scritti*, IV, Milano, Giuffrè, 2007, 606; G. GIORGINI - L. MEZZETTI - A. SCAVONE, *La costituzione "vivente": nel cinquantesimo anniversario della sua formazione*, Milano, Franco Angeli, 1999, 199.

<sup>(584)</sup> È utile richiamare testualmente l'art. 1 della proposta in esame, di introduzione dell'art. 107-bis: «Il Presidente della Repubblica nomina il procuratore di giustizia tra i magistrati aventi il grado di procuratore generale di Corte di appello o della Corte di cassazione in una terna proposta dal Parlamento in seduta comune con la maggioranza di tre quinti. Il procuratore di giustizia vigila, coordina e indirizza gli uffici del pubblico ministero nei limiti e secondo le modalità previsti dalla legge. Il procuratore di giustizia rimane in carica per tutta la legislatura e non è rieleggibile. All'inizio di ogni anno, il procuratore di giustizia presenta alle Camere una relazione sull'attività svolta».

In tal modo, la discrezionalità che originava dall'assenza di meccanismi uniformi nella conduzione delle indagini preliminari sarebbe stata eliminata, evitando il rischio di sovrapposizioni e interferenze tra le operazioni dei vari uffici. Inoltre, un'indagine sulla *ratio* della proposta persuade che le priorità, pur non essendo state espressamente menzionate, sarebbero rientrate fra i poteri di indirizzo e di coordinamento del procuratore di giustizia.

A poca distanza temporale da tale iniziativa, sono state presentate al Senato altre due proposte. La prima proposta è rappresentata dall'Atto S. n. 1890, d'iniziativa dei senatori Perduca e Poretti, comunicato alla presidenza il 18 novembre 2009, recante "Modifica dell'articolo 112 della Costituzione in materia di abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale" (585). Il meccanismo di elaborazione delle priorità che essa auspicava sarebbe stato analogo a quello già visto in precedenza a proposito della ripartizione dei compiti fra il Ministro della giustizia, i procuratori generali e i procuratori della Repubblica. La seconda proposta, invece, è stata presentata al Senato con Atto S. n. 1935, d'iniziativa del senatore Pera, comunicato alla presidenza il 15 dicembre 2009, recante "Nuove norme costituzionali sulla magistratura" (586). L'attribuzione del potere di stabilire le priorità in capo al Parlamento sarebbe stato il vero dato qualificante di tale progetto di riforma, mentre il Ministro della giustizia sarebbe stato titolare del potere di formulare proposte ogni tre anni in merito alle regole di esercizio dell'azione penale, sentito il Ministro dell'interno. Per quanto concerne i magistrati requirenti, essi avrebbero dovuto attenersi «ai criteri e alle priorità stabiliti dalla legge che ha approvato la proposta del Ministro della giustizia».

In altri termini, la riforma distingueva i "criteri" e le "priorità", lasciando intendere che le regole di esercizio dell'azione penale avrebbero contemplato ordini di precedenza ma avrebbero anche potuto differire da questi. Comunque, sarebbe stato il Parlamento e non il Governo a doversene occupare, in un'ottica di assicurazione del controllo democratico e del principio di legalità processuale. Appariva meno giustificata, tuttavia, la scelta di far definire i criteri con periodicità pari al triennio (587), perché si sarebbe trattato di prevedere un arco temporale così ampio che le urgenze di un certo periodo sarebbero mutate in un momento successivo. Sul versante delle giustificazioni, il progetto di riforma riguardava vari aspetti, per esempio era fatta menzione al giusto processo e alla riscoperta del ruolo sociale dell'avvocatura, e, per quanto concerne l'azione penale, le idee di fondo risultavano chiare: le priorità, definite «supremo compito della politica», non avrebbero comportato

---

<sup>(585)</sup> Il disegno di legge costituzionale di cui all'Atto S. n. 1890, del 18 novembre 2009, XVI Legislatura, può essere consultato presso <http://leg16.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/34549.htm> [febbraio 2020].

<sup>(586)</sup> Il disegno di legge costituzionale di cui all'Atto S. n. 1935, del 15 dicembre 2009, XVI Legislatura, può essere consultato in <http://leg16.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/34685.htm> [febbraio 2020].

<sup>(587)</sup> *Contra* A. PERI, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità. La modellistica delle fonti tra esperienze recenti e prospettive de iure condendo: un quadro ricognitivo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2010, 7.

depenalizzazioni o derubricazioni delle fattispecie penali. Non vi sarebbe stato alcun esonero dal condurre le inchieste giudiziarie, anzi, si sarebbe puntato a organizzare le indagini tramite una scala oggettiva di obiettivi.

Questi medesimi obiettivi sarebbero stati alla base di un altro disegno di legge costituzionale, l'Atto C. n. 3278, d'iniziativa del deputato Versace, presentato alla Camera il 9 marzo 2010, recante "Modifica dell'articolo 112 della Costituzione in materia di abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale" (588). In tal caso, la titolarità del potere di stabilire le priorità sarebbe comunque spettata al Parlamento, che avrebbe dovuto adottarle all'esito di un procedimento analogo a quello che la proposta precedente aveva ipotizzato, ma con periodicità annuale invece che triennale.

Proseguendo con l'analisi, viene in rilievo la proposta di riforma costituzionale di cui all'Atto C. n. 4275, d'iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri Berlusconi e dal Ministro della giustizia Alfano, presentato alla Camera il 7 aprile 2011, recante "Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione" (589). Rispetto alle iniziative che l'avevano preceduta, tale proposta creò attorno a sé ampi dibattiti sul duplice piano del diritto processuale e costituzionale. Restando all'interno del perimetro tracciato dal presente lavoro di ricerca, ci si sofferma principalmente sulla problematica relativa all'esercizio dell'azione penale (590). Con questa iniziativa, era stata avanzata l'idea di procedere a un "temperamento" o comunque a una "regolamentazione" dell'esercizio dell'azione penale, al fine di eliminare il potere del p.m. di compiere concrete valutazioni soggettive nella trattazione delle notizie di reato. Nel far ciò, la proposta aveva auspicato una modifica dell'art. 112 cost. che avrebbe attribuito alla legge il potere di stabilire i criteri di esercizio dell'azione penale, salva l'obbligatorietà (art. 13). L'intenzione era di introdurre una "delega in bianco" a favore della maggioranza parlamentare, che, peraltro, avrebbe potuto stabilire "criteri" di esercizio non meglio precisati: vale a dire che il temperamento dell'obbligatorietà sarebbe avvenuto a discapito dell'indipendenza del magistrato requirente e della legalità processuale. Infatti, benché a prima vista potesse sembrare innocua, la modifica costituzionale era «un'illusione ottica», nel senso che avrebbe

---

(<sup>588</sup>) La proposta di cui all'Atto C. n. 3278, del 9 marzo 2010, XVI Legislatura, può essere consultata presso <http://leg16.camera.it/126?tab=2&leg=16&idDocumento=3278&sede=&tipo=> [febbraio 2020].

(<sup>589</sup>) L'Atto C. n. 4275, del 7 aprile 2011, XVI Legislatura, può essere consultato in <http://leg16.camera.it/126?tab=2&leg=16&idDocumento=4275&sede=&tipo=> [febbraio 2020]. A questa sono state abbinare, per lo svolgimento delle indagini conoscitive nell'ambito delle Commissioni parlamentari, la maggior parte delle proposte descritte sinora. Si vedano i *Resoconti stenografici delle indagini conoscitive delle Commissioni Riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e II (Giustizia)*, presso [http://leg16.camera.it/459?eleindag=/\\_dati/leg16/lavori/stencomm/0102/indag/C4275](http://leg16.camera.it/459?eleindag=/_dati/leg16/lavori/stencomm/0102/indag/C4275) [febbraio 2020].

(<sup>590</sup>) Per un efficace riepilogo dei lavori preparatori, si rinvia a M. VILLONE, *La "riforma epocale" della giustizia nel ddl costituzionale AC 4275: continuità o rottura*, in *La Costituzione e la giustizia dei potenti*, Napoli, Scriptaweb, 2011, 72; nonché, in generale, sulla riforma, si veda R. ROMBOLI, *Una riforma "epocale" della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri? Osservazioni al d.d.l. costituzionale n. 4275 presentato alla Camera dei deputati il 7 aprile 2011*, in *Rivista AIC*, 20 settembre 2011, n. 3, 1.

introdotto con legge la possibilità di “condizionare” l’accusa trasformando l’esercizio della relativa azione in una questione di «selezione politica» dei processi (591).

A un esame più attento, la scelta di lasciare alla legge il compito di stabilire il contenuto dei criteri poteva anche apparire positiva, ma, nel complesso, la riforma avrebbe rischiato di fare *autogoal*, perché non avendo previsto parametri costituzionali di orientamento per il legislatore, a valle del procedimento di elaborazione delle priorità i dirigenti avrebbero potuto beneficiare di margini discrezionali più ampi di quelli del legislatore in punto di attuazione pratica dei criteri. Nella riforma non v’era traccia dell’obiettivo di “abolire l’obbligatorietà”, ma una parte della dottrina, comunque, aveva ritenuto che in tal modo fosse stato negato l’esercizio obbligatorio dell’azione penale (592), a riscontro dell’attaccamento alla rigidità assiomatica della formula costituzionale.

Vi sono altre due proposte di riforma costituzionale che conviene trattare insieme, dacché contengono disposizioni analoghe. Si fa riferimento alle proposte di cui all’Atto S. n. 371, d’iniziativa del senatore Barani, comunicato alla presidenza il 4 aprile 2013 (593), e all’Atto C. n. 969, d’iniziativa dei deputati Gozi e altri, presentata alla Camera il 17 maggio 2013 (594), entrambe recanti “Modifica dell’articolo 112 della Costituzione. Abolizione dell’obbligatorietà dell’azione penale”. Per consentire la trattazione delle notizie di reato, queste due iniziative di riforma avevano proposto l’adozione di criteri di priorità. I criteri sarebbero stati elaborati al termine di un procedimento che avrebbe dovuto coinvolgere direttamente i procuratori generali e i procuratori della Repubblica. Costoro avrebbero dovuto predisporre un elenco preciso di priorità in relazione al contesto di appartenenza sulla base delle linee guida diffuse ogni anno dal Ministro della giustizia, dopo aver tenuto una relazione avanti al Parlamento sulle ragioni di merito che avevano spinto per l’adozione di certe priorità in luogo di altre.

Prima di passare all’esame delle proposte più recenti, conviene tirare le fila del discorso riguardo le iniziative di cui si è parlato sinora.

Ciascuna di esse mirava a eliminare la discrezionalità esercitata nella pratica dell’attività requirente, rendendo quantomeno trasparenti le procedure da seguire per accordare priorità nella trattazione degli affari penali. L’elaborazione di priorità era associata in maniera pressoché

---

(<sup>591</sup>) M. CERESA GASTALDO, *Dall’obbligatorietà dell’azione penale alla selezione politica dei processi*, in *Diritto penale contemporaneo - Riv. trim.*, 2011, 21, e in *Riv. it dir. proc. pen.*, 2011, 1415.

(<sup>592</sup>) R. ROMBOLI, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 4275/2011*, in *Questione giustizia*, 2011, n. 5, 129.

(<sup>593</sup>) Il disegno di legge costituzionale di cui all’Atto S. n. 371, del 4 aprile 2013, XVII Legislatura, può essere consultato presso <http://leg17.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/40300.htm> [febbraio 2020].

(<sup>594</sup>) Il disegno di legge costituzionale di cui all’Atto C. n. 969, del 17 maggio 2013, XVII Legislatura, può essere consultato presso <https://www.camera.it/leg17/126?leg=17&idDocumento=969> [febbraio 2020].

automatica al problema dell'obbligatorietà, come se, abbandonato il sistema ad azione penale obbligatoria, i criteri potessero far funzionare il servizio giustizia senza necessità di altro.

Si ritiene, tuttavia, che le priorità, se possono contribuire a migliorare le prestazioni e l'efficienza degli uffici, si rivelino alle volte anche un'arma a doppio taglio, il cui effetto è di far aumentare, anziché diminuire, la discrezionalità dei singoli magistrati. Ciò significa, in primo luogo, che per elaborare i criteri occorre indicare anche quali sono i parametri costitutivi presi a modello di riferimento e, inoltre, che il titolare del relativo potere deve esercitarlo in maniera tale da preservare l'equilibrio istituzionale tra indipendenza e responsabilità della magistratura. Niente di tutto questo è stato affrontato dalle proposte illustrate.

È chiaro che se il potere fosse stato attribuito al Parlamento o alla rappresentanza dell'esecutivo ne avrebbe risentito l'ordine giudiziario, ma, al contrario, è vero anche che se si fosse lasciato nelle mani della magistratura il compito di stabilire i criteri sarebbero venute a mancare le procedure di controllo democratico e si sarebbe incrinata la tenuta uniforme dell'azione penale.

Obbligatorietà o discrezionalità? Invero, dunque, il quesito attiene alla possibilità di trovare una soluzione di compromesso fra indipendenza e buona amministrazione della giustizia.

In quest'ordine di idee, va messo in risalto un particolare da non sottovalutare: le proposte che pretendevano di attribuire direttamente il potere di stabilire le priorità ai procuratori avrebbero racchiuso l'esercizio del potere decisionale nella dimensione organizzativo-gestionale dell'ufficio; quanto alla parte restante delle iniziative di riforma, queste, riconoscevano apertamente il carattere politico dei criteri e attribuivano il potere di fissare le priorità al Parlamento o all'esecutivo, riconducendo la trattazione prioritaria dei procedimenti a una condizione di opportunità di esercizio o di non esercizio dell'azione, con evidenti ricadute sul piano investigativo.

Questa ambiguità di fondo ha caratterizzato il dibattito delle priorità sin dalle prime battute, e continua a tradursi nelle iniziative di riforma costituzionale sotto forma di abbandono o di limite intrinseco dell'obbligatorietà.

#### **4.6.1.3 Recenti iniziative e prospettive *de iure condendo***

Tra le iniziative intraprese più di recente, ve n'è una attualmente in fase di discussione conoscitiva presso le istituzioni parlamentari che punta verso la riforma costituzionale, e una seconda, invece, che vorrebbe proseguire nel segno della legge delega a favore del Governo.

La proposta di riforma costituzionale è contenuta nell'Atto S. n. 388, d'iniziativa del senatore Vitali, comunicato alla presidenza il 9 maggio 2018, recante "Disposizioni per l'individuazione delle

priorità di esercizio dell'azione penale" (595). Le premesse giustificative sono ormai note e sono le medesime che hanno sorretto la scorsa serie di iniziative, ma il procedimento di elaborazione dei criteri e il rapporto di questi con l'obbligatorietà cambiano profondamente. Infatti, se prima le priorità avrebbero dovuto sostituire (o meglio, "abolire") l'obbligatorietà, questa iniziativa punta ad affiancare all'esercizio obbligatorio anche un esercizio prioritario dell'azione, nel senso di intervenire con urgenza in relazione a specifici fenomeni criminosi e di tutelare l'effettività del principio di cui all'art. 112 cost. Tale principio non è oggetto di revisione.

Per ciò che riguarda il procedimento di elaborazione, allora, fermo restando l'obbligo di esercitare l'azione penale, è previsto che i procuratori generali formulino proposte motivate di priorità di concerto con i procuratori delle procure appartenenti al distretto, avendo cura di attribuire precedenza alle questioni maggiormente diffuse nella realtà criminale di riferimento (art. 1, comma primo e comma secondo, d.d.l. n. 388). Nel formulare le proposte, i magistrati dovrebbero attenersi ai parametri contenuti nel più volte citato art. 227 del d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51. È previsto inoltre dei criteri così ipotizzati al procuratore generale presso la Corte di cassazione, che, a sua volta, dovrebbe trasmetterle al Ministro della giustizia. D'altro canto, è stabilito che il Ministro dell'interno e il Ministro dell'economia e delle finanze possano inviare al Guardasigilli proprie proposte di priorità, ma, com'è normale, essi non devono attenersi ai parametri del già menzionato articolo. Tenuto conto delle proposte complessivamente ricevute, il Ministro della giustizia dovrebbe formulare una proposta unitaria da sottoporre all'approvazione del Parlamento (art. 1, comma quarto, d.d.l. n. 388). Infine, sono previsti controlli sull'effettiva applicazione dei criteri di priorità, anche in ordine all'iniziativa dei gruppi di lavoro specializzati, per evitare la personalizzazione delle funzioni. Nel caso in cui fosse necessario, sarebbe comunque possibile proporre alle Camere di modificare i criteri stabiliti in precedenza.

Il procedimento appare ben strutturato ed è senz'altro positiva la scelta di procedere a "larghe intese" nella fissazione dei criteri, ma non viene chiarito il rapporto delle proposte dei magistrati e dei ministri nei confronti dell'atto di approvazione parlamentare. In altri termini, ci si domanda se dal confronto parlamentare debba risultare un'approvazione *sic et simpliciter*, oppure se sia possibile, in virtù della discrezionalità di cui gode il legislatore, un'approvazione con riserva di modifica e/o integrazioni all'impianto confezionato secondo la procedura descritta poc'anzi. Si ritiene più corretta la seconda tesi, perché, se la finalità della norma è di rendere trasparenti e, dunque, anche responsabili

---

(<sup>595</sup>) La proposta di cui all'Atto S. n. 388, del 9 maggio 2018, XVIII Legislatura, è attualmente in corso d'esame presso la I Commissione permanente Affari costituzionali e può essere consultato, insieme con la relativa documentazione acquisita, presso <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/49627.htm> [febbraio 2020].



le scelte di priorità, non sarebbe ragionevole escludere la possibilità che il parlamento integrasse le proposte formulate, tanto più se si riflette in termini di riequilibrio dell'obbligatorietà. Infatti, se l'obiettivo è di ricalibrare, specificare o integrare il precetto costituzionale, ciò deve avvenire con legge costituzionale; se, invece, l'intenzione è di dare attuazione al principio, allora, si può ammettere anche una legge di tipo ordinario (596).

Peraltro, essendo previsto questo doppio circuito di elaborazione, le priorità che risultano possono essere divise in priorità locali (sono quelle adottate dai procuratori) e priorità nazionali (di competenza ministeriale). Nulla viene detto in merito ai rapporti fra le due categorie proposte; per ipotesi, in caso di contrasto, quale proposta debba prevalere, se l'una o l'altra, non è specificato. Così come non viene spiegata l'efficacia delle priorità che le Camere possono approvare: non è detto che le priorità siano vincolanti sol perché sono state approvate con legge, potrebbero in effetti essere un mero atto di indirizzo privo di reale cogenza, anche in ragione del fatto che la proposta non dice nulla a proposito di eventuali sanzioni per l'inosservanza e la violazione dei criteri.

L'esame conoscitivo che si sta svolgendo in Commissione Affari costituzionali porta alla luce altri rilievi su cui è utile soffermarsi per qualche riflessione. Innanzi tutto, fra gli interventi e le audizioni registrate presso la Commissione vi è una spaccatura ideologica alquanto importante: la magistratura associata non è d'accordo con l'impostazione della riforma e vorrebbe che fosse considerata prioritaria, piuttosto, l'allocatione delle risorse; l'avvocatura è favorevole in via di principio a stabilire le priorità con legge, purché esse non vengano utilizzate come pretesto per diminuire le garanzie connesse alla difesa tecnica nel processo; la dottrina, per lo più composta da giuristi esperti nel diritto costituzionale, è incline ad affermare che l'obbligatorietà di per sé non è un principio irrinunciabile della democrazia, anzi, per quanto concerne l'ordinamento nazionale, esso è radicato soprattutto nella tradizione culturale del processo penale, perciò sarebbe possibile regolarne l'esercizio; infine, le rappresentanze politiche riconoscono la necessità di sottrarre al pubblico ministero il potere discrezionale di compiere scelte, giustappunto, di politica criminale.

Non è privo di significato, peraltro, che fra le istituzioni e gli organi legittimati a intervenire nella procedura di elaborazione delle priorità non vi sia anche il Consiglio superiore della magistratura. In quanto organo costituzionale di autogoverno, forse, sarebbe stato opportuno prevedere che fosse quest'ultimo il centro terminale del circuito di proposte di priorità da parte dei

---

(<sup>596</sup>) In questo senso, cfr. M. BELLETTI, *Considerazioni in ordine ai profili di conformità a Costituzione del disegno di legge costituzionale n. 388, recante "Disposizioni per l'individuazione delle priorità di esercizio dell'azione penale"*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 14 maggio 2019, presso <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=12532> [febbraio 2020], 1.



procuratori (597). Ciò si ritiene per due principali ragioni. In primo luogo, in virtù dell'opera di *moral suasion* che lo stesso Consiglio superiore ha messo in atto nel corso degli anni proprio in riferimento all'impiego di questi criteri. L'organo di autogoverno è l'istituzione più qualificata in termini di conoscenza della problematica e, quindi, avrebbe consentito una trasmissione delle proposte più rapida, completa e ponderata. In aggiunta, così si sarebbe evitata l'influenza, diretta e indiretta, dell'esecutivo nei confronti delle scelte fatte dalla magistratura, giacché il potere di indirizzo del ministro stimola la formazione di meccanismi gerarchici nel completamento delle proposte di priorità (598).

Il destino di questa proposta, con ogni probabilità, sarà deciso anche dalle vicende che riguardano un'altra iniziativa di riforma che interviene anche in materia di priorità dell'azione penale.

Il riferimento è allo schema del disegno di legge delega per l'efficienza del processo civile e penale e di modifica dell'ordinamento giudiziario, diffuso sulla stampa nazionale anche con gli appellativi "d.d.l. giustizia" e "d.d.l. Bonafede". L'iniziativa del Ministro Bonafede rappresenta, in generale, la necessità di introdurre procedure di efficientamento della giustizia civile e penale (599), e, in particolare, per quanto rileva a fini di ricerca, l'opportunità di introdurre meccanismi di razionalizzazione dell'esercizio dell'azione penale, in prospettiva della ragionevole durata del processo (600).

Vengono in rilievo le proposte di modifica relative ai termini di durata delle indagini preliminari e alla configurazione organizzativa degli uffici requirenti, di cui si ritiene utile parlare nei limiti del tema oggetto di indagine.

L'art. 15 dello schema disciplina i principi della delega per la riforma delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare. La lett. i) prevede l'introduzione dei criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato e fissa i principi essenziali del procedimento di adozione. La norma chiarisce anche l'obiettivo dei criteri, stabilendo che essi siano funzionali all'esercizio efficace e uniforme dell'azione penale. Conviene insistere sul punto.

---

<sup>(597)</sup> *Id.*, 4.

<sup>(598)</sup> Su questo particolare aspetto dell'obbligatorietà dell'azione penale nei rapporti fra il Ministro della giustizia e la magistratura requirente, si veda S. CATALANO, sub *Articolo 112*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, *Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, Bologna, Il Mulino, 2018, 308.

<sup>(599)</sup> Secondo M. BOVE, *Ddl Bonafede: il vizio della riforma non accenna a finire*, in *Guida al diritto*, 2019, n. 33, 6, parole come «"efficienza", "semplificazione", "speditezza", "semplicità", "concentrazione", "effettività", "razionalizzazione", "ragionevole durata" del processo» dovrebbero rappresentare la chiave di lettura della riforma, ma, in realtà, per quel che deriva dall'impianto ipotizzato, rimangono «vuote parole d'ordine».

<sup>(600)</sup> L'obiettivo di rendere ragionevole la durata del processo penale non sarebbe stato affatto centrato, secondo parte della dottrina. Cfr. in argomento G. SPANGHER, *Ddl Bonafede: il processo penale resta a tempi lunghi*, in *Guida al diritto*, 2019, n. 32, 10.

Malgrado le intenzioni, sarebbe stato opportuno specificare il contenuto degli obiettivi di efficacia e di uniformità: in altre parole, la finalità deve consistere nell'esercitare nel migliore dei modi possibili l'azione penale, non è - o per lo meno non dovrebbe essere - invece una licenza di rifiuto della trattazione dei procedimenti in particolari situazioni. Equivoci di questo genere accadono con una certa frequenza nella prassi, specie quando si vogliono diminuire i tempi di attesa utili al compimento dei procedimenti e delle attività giudiziarie, perciò, poiché si ha a che fare con una riforma nella quale il protagonista è l'efficienza, sarebbe preferibile che ciò fosse detto in maniera più esplicita e inequivocabile. I criteri di priorità, dunque, anche se fossero utilizzati per favorire l'economia processuale, non sarebbero - e di fatto non sono - licenze di accantonamento. Il punto sarà approfondito, altresì, nei capitoli successivi.

Vi è un fatto ulteriore che rende meno accessibile questo significato. Dalla lett. i) sembra poter essere desunta una nozione di priorità investigative. La norma accorda ai dirigenti delle procure la possibilità di far operare ai propri sostituti una selezione di notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre, sulla base di criteri trasparenti e predeterminati che i titolari degli uffici indicano nel progetto organizzativo. In altri termini, le priorità vengono definite come i criteri oggettivi stabiliti dal procuratore della Repubblica per mezzo dei quali i sostituti procuratori attuano la selezione delle notizie di reato su cui intervenire senza ritardo.

La definizione che è stata appena ricavata, però, potrebbe persino condurre al risultato opposto a quello desiderato. Per una quota parte delle notizie di reato, come minimo, il p.m. potrà intervenire - invertendo e rovesciando i termini del discorso - soltanto con ritardo rispetto alle altre. In definitiva, il compimento delle operazioni di selezione, nel senso proprio del termine, è causa del problema. Come tale, quindi, sarebbe meglio se fosse evitato. Si potrebbe sostituire alla selezione il compimento di atti che non fossero forieri di discriminazione in senso sostanziale dei procedimenti, eppur sempre idonei a evitare l'accumulo di notizie per la trattazione, come ad esempio l'atto del "riordinare", del "mettere in fila" o del "risistemare". Non si tratta di un mero compromesso morfologico, basti infatti ipotizzare l'effetto concreto che potrebbe avere un testo di legge che concedesse la facoltà di selezionare i procedimenti e un altro che invece accordasse la responsabilità di costruire un ordine di trattazione. Gli ordini di selezione sono incompatibili con i valori costituzionali che ispirano il processo penale.

Per elaborare i criteri, si prevede anzitutto che i procuratori della Repubblica debbano aprire un dialogo effettivo con il Procuratore generale della Corte d'appello e il Presidente del Tribunale, e, inoltre, che debbano confrontarsi con gli altri dirigenti degli uffici requirenti e giudicanti del distretto

in sede di svolgimento della Conferenza distrettuale, la quale, in materia di priorità, è stata prevista ufficialmente dalla risoluzione del C.S.M. del 9 luglio 2014 (601).

Nel merito, l'art. 15 lett. i) va letto in rapporto anche all'art. 24, comma secondo, lett. b) dello schema di decreto. Con questa disposizione, la proposta di legge fissa i contenuti minimi necessari dei progetti organizzativi delle procure. A tal proposito, nella prima parte del lavoro è stato spiegato che il primo documento che ha provveduto a stabilire in maniera completa il contenuto dei progetti organizzativi è la circolare del C.S.M. del novembre 2017, la quale distingue fra un contenuto necessario e uno meramente eventuale. Le priorità si collocherebbero in questa seconda categoria. Tuttavia, nel disegno di legge la distinzione non viene riproposta e i criteri di priorità vengono inseriti nel contenuto legale del progetto organizzativo (lett. b), n. 3), insieme, fra le altre cose, con i gruppi di lavoro specializzati (lett. b), n. 1) e con i criteri di assegnazione dei procedimenti ai magistrati (lett. b), n. 2).

Questo nuovo riferimento alle priorità stimola una riflessione decisiva a fini di ricerca. Poiché la disciplina dei criteri viene associata all'obiettivo di rendere ragionevole la durata del processo (per la cui soddisfazione la proposta appronta interventi anche sui tempi e modi di esercizio dell'attività requirente), il disegno di legge conferma l'esistenza del collegamento fra la normativa processuale e ordinamentale, nel cui ambito sono tradizionalmente ricondotte le questioni di pertinenza organizzativa. L'impostazione della ricerca coglie senz'altro questo aspetto, e, al fine di dimostrarne la fondatezza, propone dunque di guardare al tema dell'obbligatorietà da una dimensione pratica non convenzionale. Ragionando in questi termini, è possibile regolamentare la discrezionalità del pubblico ministero senza arrecare pregiudizi al nucleo dei valori tutelati dall'obbligatorietà: nessuno di questi valori viene meno, anzi si ritiene che debba essere aggiunto un valore ulteriore, che consiste per l'appunto nell'assicurazione dell'efficienza giudiziaria come diritto e opportunità di tutti, anziché come limite del processo penale.

Ciò non significa anche che si ritenga giusta, per esempio, l'attribuzione di funzioni selettive ai criteri di priorità. Soltanto una lettura della lett. i) che fosse privata della necessaria contestualizzazione condurrebbe infatti ad approvare la selezione delle notizie di reato. A ben vedere, si tratterebbe di un'operazione non consentita neppure in virtù dell'art. 132-bis disp. att. c.p.p. La

---

<sup>(601)</sup> Per vero, la conferenza distrettuale era già stata prevista dalle delibere consiliari che si occuparono dell'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 227 d.lgs. n. 51 del 1998. Alla conferenza dovevano partecipare tutti i dirigenti degli uffici giudiziari del distretto, con possibilità di partecipazione anche ad altre autorità esterne alla magistratura, come i docenti universitari di materie giuridiche, esponenti dell'avvocatura e delle forze dell'ordine. Più in generale, della risoluzione del C.S.M. del 9 luglio 2014 si parlerà nel prosieguo.

definizione di priorità ricavabile dallo schema di decreto fornisce una prova dell'idea che la natura giuridica dei criteri non sia racchiusa nel piano della gestione "amministrativa" dei procedimenti.

Se questa tendenza dovesse essere confermata nel prosieguo dell'*iter* di approvazione del disegno di legge, il risultato sarebbe un'abolizione dell'obbligatorietà nient'affatto diversa da quella che è stata auspicata dalla serie di proposte esaminate in precedenza. La mancanza di specifiche indicazioni sulla responsabilità dei procuratori della Repubblica che adottano priorità ne è una conferma ulteriore. Se i criteri di priorità sono una manifestazione del collegamento fra norme processuali e ordinamentali, la sola responsabilità di tipo deontologico-disciplinare non basta a risolvere eventuali problematiche derivanti all'indagato o alla persona offesa rispetto alla trattazione di reati "non prioritari". Occorrerebbe fornire loro gli strumenti utili per far valere, nel procedimento, quando ce ne fosse bisogno, proprie ragioni di priorità.

Quanto al d.d.l., nel complesso, i tempi di eventuale approvazione e di attuazione della delega si preannunciano piuttosto lunghi. Nell'attesa, quindi, sulla base di quanto esposto, è ragionevole sostenere che, rispetto agli altri tentativi di introduzione delle priorità, l'assenza di influenze dell'esecutivo e la linearità che caratterizzano il procedimento di elaborazione siano aspetti certamente positivi. Anche se non viene reso esplicito, lo stabilire priorità nella trattazione delle notizie di reato resta un fatto discrezionale; inoltre, quand'anche fossero stabiliti, la loro attuazione resterebbe non vincolante (né obbligatoria), fino a prova contraria.

Ricostruito lo scenario delle tendenze normative del legislatore nazionale, in ultima battuta, conviene indagare brevemente i connotati della discrezionalità requirente nel contesto internazionale.

#### **4.6.2 Sulla discrezionalità del pubblico ministero nel contesto internazionale**

Nel contesto regionale europeo vi è una tendenza verso l'affievolirsi del principio dell'obbligatorietà, in linea con il processo di armonizzazione delle diverse legislazioni statali patrocinato dal Consiglio d'Europa.

Svariati sono stati i tentativi di indirizzare verso la facoltatività dell'azione penale; a riguardo, un intervento noto e significativo per la sua portata è la Raccomandazione 18 del 1987.

Con tale provvedimento, per quanto a noi qui interessa, il Consiglio ha espressamente affermato che un fattore in grado di incidere positivamente sull'affievolimento delle problematiche connesse al processo penale è una chiara enunciazione di criteri di priorità nella trattazione degli affari penali. È opinione del Consiglio che tali criteri di priorità, sia di forma che di sostanza, possano influenzare il buon andamento della giustizia penale tanto quanto un ripensamento e una ridefinizione

dell'allocazione di risorse per l'amministrazione della giustizia. Il documento raccomanda, dunque, il ripristino del principio di discrezionalità nell'azione penale grazie all'impiego dei vari strumenti processuali che lo caratterizzano. Tra questi si possono contare le procedure semplificate o i procedimenti sommari di cognizione quando si trattino offese minori e reati bagatellari, nonché, più in generale, l'uso di strumenti pre-processuali di negoziazione o di strumenti di *diversion* processuale, di modo da semplificare il processo (602).

Le indicazioni dell'istituzione consiliare sono ormai datate, ma è interessante il fatto che il nostro codice di procedura penale, sin dal settembre 1988, insegue la via diametralmente opposta rispetto a quella tracciata dalla raccomandazione: la sua unicità risiede nell'accoglimento di un sistema "rigido" di obbligatorietà dell'azione penale (603).

Di seguito, il lavoro sarà quello di cogliere alcuni spunti critici in merito alla configurazione degli spazi discrezionali dell'attività requirente nei modelli processuali degli ordinamenti di Francia, Germania, Spagna (604), Regno Unito e Stati Uniti.

#### **4.6.2.1 La discrezionalità requirente in alcuni ordinamenti europei di *civil law*: Francia, Germania e Spagna**

Rispetto ai principi che riguardano la discrezionalità del pubblico ministero nel contesto internazionale, nei sistemi di *civil law* di Francia, Germania e Spagna, l'esercizio dell'azione penale presenta caratteri meno rigidi che in Italia.

Negli ordinamenti di Francia e Germania, infatti, l'esercizio dell'azione penale è regolato dal principio di opportunità-discrezionalità, mentre in Spagna, benché valga l'azione penale obbligatoria, vi sono eccezioni e condizioni che ne riducono il rigore. Ciò è conseguenza anche della posizione e dello status istituzionale del pubblico ministero, che segue una disciplina ben diversa dalla nostra.

---

<sup>(602)</sup> Sul punto, cfr anche la *Rec(87)18* del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

<sup>(603)</sup> In Germania l'obbligatorietà fu scartata negli anni Settanta. In Francia, nel 1997, il Presidente della Repubblica Chirac fu l'autore di un rapporto in cui dava atto dell'impossibilità in concreto di perseguire tutti i reati e quindi che era impossibile rispettare una formula rigida come il principio di obbligatorietà dell'azione: il p.m. avrebbe dovuto necessariamente operare scelte di politica criminale per evitare il congestionamento del sistema; si veda G. DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero*, relazione a convegno *Obbligatorietà dell'azione penale nell'Italia del 2008: un tabù da superare* (Roma, 2008), in [www.irsig.cnr.it](http://www.irsig.cnr.it) [febbraio 2020].

<sup>(604)</sup> Per approfondimenti sui singoli ordinamenti, cfr. B. DELEUZE, M. M. DELMAS, V. DERVIEUX, H. JUNG, R. JUY-BIRMANN, edizione italiana a cura di M. CHIAVARIO, *Procedure penali d'Europa*, Padova, Cedam, 2001; nonché N. PASCUCCI, *Azione penale e durata dei procedimenti in Italia e in Europa: alcune osservazioni "dati alla mano"*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2019, n. 6, 6-13.

#### 4.6.2.1.1 Il modello francese

Per quanto riguarda il modello francese, non può essere sottaciuto, in premessa, che la figura del pubblico ministero, così come intesa nell'epoca moderna, sia nata e si sia sviluppata a partire da questo contesto. Dalla Francia, quindi, il modello occidentale del pubblico ministero è stato diffuso nel resto d'Europa, insieme con l'apparato organizzativo e l'intero sistema processuale penale. Questa circostanza è utile nella misura in cui l'elaborato dimostrerà che, pur avendo origini comuni, come noto, i modelli di esercizio dell'azione penale sono andati via via diversificandosi quanto a organizzazione e disciplina, ma, in ordine alla dimensione applicativa dell'attività requirente, le differenze si assottigliano.

Nell'ordinamento francese, in particolare, il pubblico ministero decide se intraprendere, o meno, l'esercizio dell'azione penale caso per caso (artt. 31 e 40 c.p.p. francese), ma, le sue valutazioni non sono "libere", sono discrezionali eppur soggette a condizionamenti e controlli. I magistrati del *parquet* sono infatti organizzati su base gerarchica e politica, nel senso che la loro attività è rivolta verso gli ambiti della magistratura e della politica: il Procuratore generale e il Ministro della giustizia sono superiori gerarchici, possono impartire direttive generali o specifiche. Il Ministro, che è posto al vertice della scala gerarchica (605), può emanare circolari che si propongono l'obiettivo di indirizzare l'esercizio dell'azione penale verso determinati settori che ritiene meritevoli di priorità, in linea con la politica criminale nazionale stabilita dal Governo (ad esempio, la *Circulaire de la DACG n° 2007-2/G4 du 26 janvier 2007, relative aux orientations de politique pénale en matière de lutte contre le tabagisme*). Il Guardasigilli è a capo della direzione delle politiche in materia di azione penale (606). Tuttavia, questi non può più adottare provvedimenti specifici in ordine alla singola inchiesta giudiziaria; se volesse condizionare la discrezionalità dei *procureurs* potrebbe farlo soltanto con direttive di carattere generale che attuino specifici obiettivi di politica criminale (607). Cosicché, allo scopo di garantire uniformità e coerenza dell'esercizio dell'azione penale, il Ministro della giustizia indirizza ai magistrati del pubblico ministero (*magistrats du parquet*) istruzioni generali che

---

(605) L'art. 5 della *Ordonnance n. 58-1270 du 22 novembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature* dice chiaramente che i magistrati del *parquet* sono posti sotto la direzione e il controllo dei capi dei loro uffici e sotto l'autorità del Ministro della giustizia.

(606) Cfr. M. G. AIMONETTO, *Processo penale francese (voce)*, in *Enc. dir.*, Annali, II, Milano, Giuffrè, 2008, 730-731.

(607) Recentemente, con l. 25 luglio 2013, n. 2013-669, l'art. 30 del *code procédure pénale* è stato modificato nel senso «*Le ministre de la justice [...] ne peut leur adresser [aux magistrats du ministère public] aucune instruction dans des affaires individuelles*». In proposito, si veda C. ARNAUD, *L'effet corroboratif de la jurisprudence*, Toulouse, LGDJ - Lextenso edition, 2016, 514, nota n. 100.

producono, all'atto pratico, l'effetto di controllare l'esercizio dell'azione penale. (608). Analogo potere di condizionamento è riconosciuto al *procureur général*, che, diversamente dal Ministro, può impartire istruzioni e ordini in relazione a singoli procedimenti, ai quali tali documenti andranno allegati per iscritto (art. 36 del c.p.p. francese).

Per conseguenza logica, poiché l'ordinamento attribuisce al Ministro e al Procuratore generale questo potere, l'esercizio obbligatorio dell'azione da parte dei magistrati contrasterebbe con l'esigenza di flessibilità richiesta in campo politico o in ambito pratico. L'esercizio di una facoltà si presta meglio del corrispettivo obbligatorio a soddisfare tale esigenza. La circostanza è stata colta prima nella pratica dell'attività requirente che dalla legislazione processuale.

La dottrina francese riconosce pacificamente che, agli inizi, il codice di procedura penale napoleonico (1808) sembrava fare riferimento all'esatto opposto: v'era ragione per ritenere che il codice avesse consacrato il principio di obbligatorietà entro la cornice della legalità (609).

Ciò nonostante, i primi segni della discrezionalità requirente emersero già sotto la vigenza del codice napoleonico a causa degli aspetti pratici che caratterizzavano i rapporti col Ministro. Nel 1817, una circolare ministeriale affermava la possibilità per i magistrati di non procedere ad alcuna azione ulteriore (cd. *classment san suite*) nei confronti di coloro che avessero commesso reati a danno di interessi privati (610); si formò in questa maniera una prassi di "non-prosecution", o di inazione, che ricevette l'avallo della Cassazione nel 1826 (611).

Sulla scia di questa prassi, secondo la dottrina prevalente il fondamento della discrezionalità requirente si trova nell'art. 40-1 del nuovo codice di procedura del 1958, nel quale viene esplicitato che il pubblico ministero valuta se sia opportuno avviare il procedimento, o seguire una procedura alternativa all'esercizio dell'azione penale, oppure interrompere la procedura, purché, in quest'ultimo caso, siano le circostanze concrete del fatto commesso a giustificarla.

Anche la dottrina italiana è dell'opinione che il sistema francese contempli una discrezionalità requirente che si manifesta nella dimensione applicativa dell'azione penale, allorquando il pubblico

---

(608) A tal proposito, cfr. G. L. FANULLI, *Il pubblico ministero nel processo penale francese*, in *Archivio della nuova procedura penale*, 2006, n. 5, 462.

(609) In questo senso, si veda M. VAN DE KERCHOVE, *Fondement et limites du pouvoir discrétionnaire du ministère public: aux confins de la légalité*, in *Sociologie et sociétés*, 1986, I, 80.

(610) Cfr. G. COSTANZO, *Principio di legalità, azione penale e trasformazione dello Stato di diritto*, Milano, Giuffrè, 2018, 149.

(611) Per approfondire, cfr. X. MOROZ, *Les initiatives procédurales des parquets au XIX<sup>ème</sup> siècle*, in *Archives de politique criminelle*, 2003, 85; C. BRUSCHI, *Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle*, Paris, PUF, 2002.

ministero è chiamato a valutare l'opportunità di far prevalere l'interesse generale alla repressione dei fenomeni criminosi (612).

All'esito di quanto esposto, si ritiene che la discrezionalità requirente accolta nel modello francese sia ancorata ad aspetti pratici dell'attività del pubblico ministero (*opportunité des poursuites*) il quale, in luogo del principio di legalità, è vincolato a dare priorità a interessi che possono avere natura politica (613), se provengono dalle circolari del ministro, o che hanno fondamento empirico, se è il contesto concreto delle cose a renderla più opportuna rispetto all'esercizio dell'azione. In altre parole, non si ha a che fare, almeno se si guarda al fondo della questione, con una discrezionalità che viene imposta da ragioni di efficienza del processo penale, bensì con uno spazio ontologicamente discrezionale connesso alla funzione istituzionale del pubblico ministero.

#### 4.6.2.1.2 Il modello tedesco

In aggiunta a quanto è stato detto a proposito della specializzazione, torna utile esaminare il fondamento della discrezionalità in Germania.

Gli *Staatsanwälte*, diversamente che in Italia, si rapportano con l'esecutivo, essendo funzionari pubblici impiegati (cd. *politische Beamte*) (614). Secondo la dottrina maggioritaria, il pubblico

---

(612) Secondo C. MAURO, *Dell'utilità del criterio della non punibilità*, in S. QUATTROCOLO (a cura di), *I nuovi epiloghi del procedimento penale per particolare tenuità del fatto*, Torino, Giappichelli, 2015, 155, infatti, «il sistema francese ammette, anzi considera necessaria, una dicotomia fra le valutazioni astratte dell'interesse generale da parte del legislatore e quelle, più pragmatiche, dell'autorità giudiziaria, e questo a cominciare dalla decisione di avviare il procedimento penale»; sul punto si veda anche L. LUPARIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, 1753, per il quale la decisione del pubblico ministero si considera amministrativa.

(613) A tal proposito, è fondata l'opinione di G. DI FEDERICO, *L'indipendenza della magistratura in Italia e in Europa*, in I. DEL BAGNO, *L'indipendenza della magistratura. Norme, idee, prassi*, capitolo del volume a cura di O. ABBAMONTE, *Il potere dei conflitti. Testimonianze sulla storia della Magistratura italiana*, Torino, Giappichelli, 2017, 309-310, secondo cui il pubblico ministero italiano «rimane anche escluso dalla possibilità di concordare a livello internazionale quella importantissima parte delle scelte di politica criminale del nostro paese che sono connesse alla definizione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale», con la conseguenza che diventa sempre più difficile il compito di arrivare a un coordinamento effettivo delle politiche criminali in ambito europeo.

(614) La conferma, oltre che in dottrina, si trova anche nelle decisioni del Bundesverfassungsgericht 32, 199 (216) = NJW 1972, 25; NJW 2001, 1121; NJW 2002, 815; BVerfGE 103, 42. In dottrina: O. R. KISSEL – H. MAYER, *Gerichtsverfassungsgesetz, GVG Kommentar*, C.H.Beck, 2019; H. SATZGER, W. SCHLUCKEBIER, G. WIDMAIER, *StPO-Kommentar*, Köln, Carl Heymanns, 2014, 2092.



ministero è un organo *sui generis* di amministrazione e di tutela della giustizia (*Organ der Rechtspflege*) (615), che è organizzato su base gerarchica, sia dentro che fuori dell'ufficio (616).

Fuori dell'ufficio, il Ministro della giustizia del *Land* e il Ministro federale della giustizia sono perciò superiori gerarchici dei procuratori. Questo modello gerarchico viene definito *Weisungspyramide* (§147 GVG), e consiste nel potere dei vertici della politica federale e regionale di emettere direttive nell'esercizio dell'azione penale. Al fine di orientare gli indirizzi generali della politica criminale, i ministri fissano direttive di priorità nella conduzione delle indagini che possono riguardare specifiche materie o particolari situazioni, ma non possono interferire con la gestione del singolo procedimento.

L'obiettivo cui tende il sistema è di rendere uniforme a livello statale e federale l'esercizio dell'azione penale (617). A tal fine, un regolamento ministeriale (il *Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren - RiStBv*), si occupa di orientare in concreto il comportamento processuale dell'accusa lungo l'*iter* procedimentale.

Quanto alla realtà interna della procura, il Procuratore capo (*Leitender Oberstaatsanwalt*) organizza, gestisce e coordina l'attività investigativa tramite direttive vincolanti indirizzate ai subalterni.

Questo potere prende il nome di *Anweisungsrecht* e, insieme con il *Devolutionsrecht* (avocazione) e il *Substitutionsrecht* (riassegnazione del fascicolo ad altro procuratore), è una tipica manifestazione del principio gerarchico (618). In tal modo è possibile comprimere la discrezionalità

---

(615) R. MUHM, *Il caso Khol. Il ruolo del pubblico ministero in Germania*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, 1030 e nota n. 39; Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera, *Aspetti dell'ordinamento giudiziario, esercizio dell'azione penale e responsabilità dei magistrati in Francia, Germania, Regno unito e Spagna* (a.c. 4275), 2011, in <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/MLC16022.htm> e [www.camera.it](http://www.camera.it) [febbraio 2020].

(616) «*Das Bild der Staatsanwaltschaft schwankt in der Geschichte. Ob sie eine Frucht der liberal-aufklärerischen Reformbewegung des 19 Jahrhunderts oder das Produkt eines staatserhaltenden Konservatismus ist, ob sie den Freiheitsrechten des Bürgers oder ehrer der Funktionstüchtigkeit und Effizienz der Strafrechtspflege dient, das war von Anfang an und ist noch heute umstritten*», così C. ROXIN, in *Deutsche Richterzeitung*, 1997, 109; riportato da H. SATZGER - W. SCHLUCKEBIER - G. WIDMAIER, *Strafprozessordnung, op. cit.*, 2094; F. RUGGIERI, *Soggetti e struttura del procedimento penale nei Paesi dell'Unione Europea. L'ordinamento tedesco*, in *Quaderni del CSM*, 2003, n. 134, 95.

(617) La Legge fondamentale (Grundgesetz) non contiene espliciti riferimenti al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (Verfolgungs- und Anklagezwang), che si ricava indirettamente dal principio di legalità (§152 I StPO, cd. das Legalitätsprinzip, Offizialprinzip) e di uguaglianza assoluta dei cittadini dinanzi alla legge (§3 GG). L'interprete italiano potrebbe riconoscere un principio dell'obbligatorietà "levigato", per così dire, perché riguarda solo reati di una certa gravità. Difatti è possibile isolare una componente discrezionale dell'obbligatorietà, costituita dal giudizio circa l'opportunità o meno di formulare l'accusa (§153 StPO, Opportunitätsprinzip). Questo potere di decision-making è alla base dell'elaborazione di criteri di priorità.

(618) Cfr. §§145, 146 e 147 GVG; I primi funzionari delle procure presso il Tribunale e la Corte d'appello hanno a disposizione tutti e tre i poteri, invece il Ministro della giustizia non può esercitare il *Devolutionsrecht*. L'*Anweisungsrecht* è quello che fra i tre poteri genera maggiori tensioni. Se a esercitarlo è un soggetto estraneo alla *Staatsanwaltschaft*, quindi anche il Ministro, è un potere "esterno", nel caso contrario è "interno". Cfr. W. WAGNER, *Zur Weisungsgewundenheit der Staatsanwälte*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1963, 10.

del pubblico ministero, controllandone gli sviluppi, soprattutto quando si tratta di direttive particolari (*Einzelweisungen*, da contrapporre alle *allgemeine Weisungen*), che riguardano la trattazione giuridica e materiale dei fascicoli.

Nel merito, quindi, sussistono forti analogie con il modello francese del *parquet* (619), ma per lo *Staatsanwalt* vige il principio di legalità dell'azione penale (620). Questi è tenuto a esercitare l'azione penale, ma, nella pratica, conserva il potere di valutare la rilevanza dell'intervento repressivo dello Stato, in maniera da riconoscere quale interesse prevalga nel caso concreto. In forza delle istanze anche politiche che egli rappresenta deve poter adeguare «i mezzi dell'azione autoritativa [...] allo scopo da perseguire prescindendo dalla natura dei poteri esercitati» (621). Perciò, l'accezione con cui viene inteso il principio di legalità è più vicina al concetto di opportunità di quanto non lo sia l'obbligatorietà dell'azione penale.

L'*Opportunitätsprinzip* indica il potere del pubblico ministero di archiviare, in conformità alla legge, una notizia di reato a fronte, per esempio, di reati bagatellari (*Bagatelldelikte*). Il principio di opportunità ha alla base un particolare tipo di discrezionalità requirente. Quando valuta le ragioni di convenienza pratica, il pubblico ministero esercita senz'altro un potere discrezionale di tipo tecnico-amministrativo, poiché lo *Staatsanwalt*, com'è stato detto poc'anzi, è organo giudiziario alle dipendenze dell'esecutivo.

La discrezionalità viene in rilievo in almeno quattro diverse ipotesi, ai sensi dei §§153 e 154 StPO, tutte comunque ordinate in base a criteri obiettivi e generali che trovano la propria ragion d'essere nel principio di concreta offensività (622). Sotto questo profilo, i §§ 153a ss. StPO costituiscono temperamenti importanti all'obbligo di esercitare l'azione.

---

(619) Cfr. S. CAVINI, *La pubblica accusa nei diversi stati dell'Unione europea: breve rapporto sui principi vigenti in Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, n. 1, 301.

(620) Si veda T. RAFARACI, *Processo penale tedesco (voce)*, in *Enc. Dir., Annali*, II, 2008, 832.

(621) M. MENNA, *Discrezionalità, opportunità e concretezza dell'azione penale nella Strafsprozessordnung*, in *Archivio penale*, 1992, n. 2, 191.

(622) In un primo gruppo rientrano i casi di lieve entità. In tali situazioni, l'interesse pubblico alla persecuzione del reato potrebbe venire meno avuto riguardo al grado minimo di colpevolezza dell'autore, oppure alla sussistenza delle condizioni che consentono al giudice di astenersi dal condannare l'imputato (*Vergehen*, §§ 153 e 153b StPO). In un secondo gruppo rientrano casi in cui la pena può essere sostituita con misure alternative, come il risarcimento del danno alla persona offesa o il pagamento di una somma di denaro in favore dello Stato o di un'altra istituzione. L'interesse repressivo dello Stato permane, ma, poiché la condotta non presenta un grave coefficiente di colpevolezza, sono preferibili altre misure afflittive rispetto alla pena che abbiano egualmente effetti di prevenzione generale e speciale (§153a StPO). Nel terzo gruppo si contano le ipotesi in cui sussistono interessi concorrenti, tutti equivalenti di fronte allo Stato. Si tratta di casi, per esempio, di reati commessi all'estero, reati politici e ancora casi di ravvedimento attivo del colpevole a fronte di reati pericolosi per la sicurezza e l'ordine costituzionale dello Stato, nonché di reati puniti in ambito internazionale (§§153c, 153d, 153e, 153f StPO). Nel quarto gruppo, infine, rientrano viene in rilievo il "collegamento" fra procedimenti. In tali situazioni, soltanto per alcuni di essi è importante assicurare la soddisfazione della pretesa punitiva (§§154 e ss. StPO).

L'azione penale è facoltativa, nel senso che dalla casistica relativa al suo esercizio è possibile ricavare un ordine o una scala di valori che sono considerati pregnanti, e, dunque, anche prioritari per l'ordinamento. Ad essi, il sistema accorda preferenza in via sostanziale e processuale. Al criterio di offensività, allora, il modello alemanno affianca i criteri di ragionevolezza e proporzionalità nell'azione repressiva dello Stato. Sono ammesse deroghe all'obbligatorietà soltanto se il pubblico ministero, tramite l'esercizio di prerogative discrezionali, attua un bilanciamento fra principi i quali, in ultima analisi, fondano i presupposti e, in contemporanea, anche i limiti dell'attività requirente.

Sul piano ipotetico, quindi, anche la rigidità che connota l'obbligatorietà nel nostro ordinamento potrebbe essere attenuata con una legge che attribuisse al pubblico ministero il potere di riconoscere caso per caso la pregnanza, e, dunque, la priorità, di certi interessi.

#### 4.6.2.1.3 Il modello spagnolo

Rispetto ai modelli che precedono, il pubblico ministero spagnolo (*Ministerio fiscal*) presenta differenze molto più marcate nei confronti del nostro sistema.

Innanzitutto, in Spagna la pubblica accusa (*Ministerio fiscal*) è ordinata in base a un criterio gerarchico (623), ed è congiunta alle strutture dell'esecutivo (i procuratori sono pubblici funzionari). In secondo luogo, il sistema spagnolo adotta il principio di obbligatorietà dell'azione penale (624), poiché non è consentito di sospendere, interrompere o far cessare l'esercizio dell'azione in maniera libera e incondizionata. L'obbligatorietà, tuttavia, non è riconosciuta espressamente dalla Costituzione (625): è l'art. 105 della *Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrin)* a stabilire che i funzionari della procura hanno l'obbligo di esercitare l'azione penale in conformità della legge, se ritengono che ciò sia «*procedentes*», ovvero fondato, ammissibile o appropriato (626).

---

(623) L'organizzazione è di tipo piramidale, con al vertice il *Fiscal General del Estado*, che ha il potere di emanare direttive e istruzioni agli uffici requirenti per garantire la funzionalità del servizio. Tali direttive possono avere sia carattere generale che specifico. Il medesimo potere è riconosciuto ai *Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas* e ai procuratori a capo degli uffici territoriali. Cfr. R. M. GERACI, *Le parti accusatrici nel processo penale spagnolo*, in *Processo penale e giustizia*, 2019, n. 3, 798.

(624) In proposito, cfr. S. MARCOLINI, *Processo penale spagnolo*, in *Enc. dir., Annali*, II, 2008, 783. Il diritto penale spagnolo distingue fra reati "pubblici" e "semipubblici", l'equivalente dei reati procedibili d'ufficio e a querela dell'ordinamento italiano.

(625) Ciò nondimeno, la Costituzione contempla il "diritto all'azione penale" (*derecho de acción penal*) come diritto fondamentale che si desume dal diritto a una "tutela giudiziaria effettiva" (art. 24 Constitución Española).

(626) L'art. 105 cit. è stato modificato dalla *disposición final 2.2 de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo*, che è intervenuta su più punti del processo penale anche al fine di migliorarne l'efficienza. In argomento, si veda I. FLORES PRADA, *L'aggiornamento della giustizia penale spagnola nel 2015. Riforme parziali in attesa del nuovo codice di procedura penale*, in *Processo penale e giustizia*, 2016, n. 5, 203.

L'azione penale, inoltre, non è esercitata in regime di monopolio da parte del pubblico ministero, essendo prevista a favore di altri soggetti il diritto di adire la giurisdizione penale (art. 101 *LECrim*) (627). Per questo, il pubblico ministero ha il “diritto-dovere” di agire, e, in virtù di questo regime ibrido, può ritagliare spazi discrezionali in relazione alla trattazione degli affari penali. La dottrina spagnola, infatti, ritiene che si sia innanzi a un «*principio de oportunidad política y no jurídico*», che punta sia al discarico dell'amministrazione della giustizia che all'utilità pubblica o all'interesse sociale (628).

Dal momento che il principio di legalità impone al pubblico ministero di agire in conformità della legge in maniera imparziale e obiettiva, ossia di curare la realizzazione degli interessi pubblici, per la cura di tali interessi, la vicenda giudiziaria dev'essere valutata alla luce della situazione concreta, anche a vantaggio dell'imputato se non è opportuno promuovere l'accusa. Un principio di opportunità pura, così come inteso dalle altre esperienze europee, vale, in realtà, per il procedimento a carico di imputati minorenni (629), e nei confronti degli adulti in caso di *delitos leves* (630). Negli altri casi, l'esercizio della discrezionalità è meramente tollerato in quanto strumento idoneo al raggiungimento di alcuni specifici obiettivi.

Vengono in rilievo soprattutto finalità connesse all'efficienza del processo penale e, più in generale, dell'amministrazione della giustizia, come per esempio la possibilità di garantire la pronta riparazione della vittima. In situazioni di questo genere, il pubblico ministero può avvalersi di formule alternative all'azione criminale (631).

L'ideologia che ispira il potere discrezionale in Spagna è improntata alla migliore tutela dell'interesse pubblico. Per questo il pubblico ministero dovrà compiere delle scelte. Tenendo conto dei criteri di ragionevolezza e di proporzionalità, fermo l'obbligo di motivazione, egli forma il proprio convincimento sulla base della “selezione” degli interessi.

---

(627) In proposito, si distingue fra *acusador popular*, *acusador particular* e *acusador privado*, I. GIMENEZ SANCHEZ, *Pluralidad de partes en el proceso penal*, Madrid, S.A-McGraw-Hill - Interamericana de España, 1998.

(628) A. TODOLÍ GÓMEZ, *Reflexiones sobre la aplicación del principio de oportunidad en el proceso penal y su ejercicio por ministerio fiscal*, 1° ottobre 2008, in <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4407-reflexiones-sobre-la-aplicacion-del-principio-de-oportunidad-en-el-proceso-penal-y-su-ejercicio-por-ministerio-fiscal/> [febbraio 2020]; nonché M. RODRÍGUEZ VEGA, *Principios de obligatoriedad y discrecionalidad en el ejercicio de la acción penal*, in *Revista de derecho (Valdivia)*, 2013, v.26, n.1.

(629) In argomento, cfr. M. P. MARTIN RIOS, *Il complesso ruolo del principio di opportunità nel processo penale spagnolo a carico di minori*, in *Cassazione penale*, 2013, n. 2, 799.

(630) Il pubblico ministero ha facoltà di decidere se procedere o meno, ai sensi dell'art. 963.1 *LECrim.*, secondo cui occorre valutare l'opportunità di esercitare l'azione penale nel caso che in buona sostanza: il reato sia di scarsa gravità in considerazione della natura dell'evento, delle sue circostanze e di quelle personali dell'autore, nonché quando non vi è alcun interesse pubblico rilevante nel perseguire l'evento criminoso.

(631) C. CUADRADO SALINAS, *Discrecionalidad del Fiscal y flexibilización de la acción penal. El interés público en una administración eficaz de la Justicia*, in *Revista general de derecho procesal*, 2009, n. 18.

La discrezionalità è stata progressivamente estesa nella prassi a discapito del principio di legalità, provocando una trasformazione del processo penale. Il processo appare, in effetti, intrinsecamente concepito come strumento di selezione dell'interesse prevalente nel caso concreto. Si ragiona in termini di pragmatismo processuale anche in vista della possibilità di elaborare priorità per il *Ministerio Fiscal*.

L'elaborazione e l'attuazione di criteri di priorità nel diritto penale prende il nome di *priorización*, e origina dalla circostanza che il principio di legalità non sempre è in grado di assicurare, in contemporanea, continuità e uniformità del servizio giustizia (632). Di fatto accade che il pubblico ministero dia priorità scegliendo di perseguire prima di tutto i delitti gravi, ritenendo poco o per nulla opportuno procedere con l'accertamento di quelli aventi minore carica offensiva (633). Oppure, in altri casi è l'organo esecutivo a stabilire le priorità nell'azione penale, e, in tale evenienza, comunque, spetta al pubblico ministero il compito di attuarle nel rispetto del principio di legalità (634).

In Spagna, dunque, la discrezionalità è uno strumento pratico che introduce nel processo penale meccanismi di politica criminale (635), al fine precipuo di rinsaldare l'economia giudiziaria.

#### 4.6.2.2 La discrezionalità del *prosecutor* nel common law: Stati Uniti e Inghilterra

La discrezionalità che sta attorno al processo penale si presenta più estesa nelle esperienze di *common law*, dove il meccanismo delle priorità nell'esercizio dell'azione è anche strumento utile per raccogliere il consenso dell'elettorato (Stati Uniti) o per confermare la linea politica intrapresa dall'esecutivo (Inghilterra). La discrezionalità è il mezzo tramite il quale si diffondono e si attuano le *criminal policies*, della cui responsabilità vengono incaricati il Ministro della giustizia, che risponde

---

(632) Si veda F. SAINZ MORENO, *El ministerio fiscal y la defensa de la legalidad*, in *Revista de Administración Pública*, 1985, n. 108, 166, dove si ragiona anche in merito al potere di mettere in discussione le direttive e le istruzioni impartite dai superiori gerarchici.

(633) Bisognerebbe evitare gli effetti pregiudizievoli del principio di opportunità, perché «ciertos delitos, pocos graves, no fueran enjuiciados, dando prioridad a los delitos graves», in questi termini R. MARTÍNEZ, *El Ministerio Fiscal y la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*, in *Noticias Jurídicas*, 1° gennaio 2010, presso <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4511-el-ministerio-fiscal-y-la-reforma-de-la-ley-de-enjuiciamiento-criminal/> [febbraio 2020].

(634) Secondo la dottrina, infatti, è come se fosse il pubblico ministero a esercitare una qualche forma di controllo dell'organo esecutivo, anziché il contrario. In tal senso V. MORENO CATENA, *El papel del Ministerio Fiscal en el Estado democrático de Derecho*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 2002, n. 16, 149: «Porque sin duda al Gobierno le corresponde el ámbito de decisión política, estableciendo los criterios y prioridades generales de la política criminal para el ejercicio de la acción penal, pero la ejecución se encomienda a una institución diferente, al Ministerio Fiscal, que dispone de competencias exclusivas para aplicar dicha política criminal dentro de los márgenes de la legalidad, actuando como una especie de órgano del control del propio Poder Ejecutivo».

(635) Per approfondire, cfr.: M. Á. LAMADRID LUENGAS, *El principio de oportunidad como herramienta de política criminal*, *Ediciones Jurídicas Andrés Morales*, 2018.

avanti al Parlamento, e anche il pubblico ministero, che ha il compito di preservare il giusto equilibrio fra esigenze di *due process* e *crime control* (636).

Malgrado le differenze sul piano istituzionale, in materia di *prosecutorial discretion* e di *prosecution*, dunque, le regole che di fatto orientano l'esercizio dell'azione penale non appaiono granché differenti, per lo meno se si riflette nel senso appena illustrato.

#### 4.6.2.2.1 Il modello inglese

Con i *Judicature Acts* del 1873-1875, il diritto inglese si conforma, per un verso, al principio casistico del *case law* e dello *stare decisis*, e, per altro verso, al principio di giustizia sostanziale (*equity rule*). Come tale, sul piano della gerarchia delle fonti, gli atti normativi di tipo positivo sono stati per lo più utilizzati a partire dagli anni Ottanta (cd. *Statute law*), e così è stato anche per il sistema penale (mancanza di veri e propri codici di diritto) (637).

Quanto all'ordinamento processual-penalistico, l'azione penale, per tradizione culturale, è discrezionale e non è esercitata in regime di monopolio. Infatti, i soggetti che possono esercitarla sono molteplici: l'iniziativa penale spetta egualmente alla polizia e ai *prosecutors* (dal 1879, con il *Prosecution of Offences Act*), al cui coordinamento è preposto il *Crown Prosecution Service* (istituito nel 1985 con il *Prosecution of Offences Act*). In alcuni casi, inoltre, anche la vittima può attivare autonomamente la tutela penale.

La prima conseguenza di un sistema così variegato consiste evidentemente nel decentramento delle strutture investigative, che si traduce, giocoforza, nella mancanza di livelli adeguati di specializzazione *ratione materiae*. Un'altra conseguenza consiste nella mancanza di uniformità nell'esercizio dell'azione a causa della frammentazione del relativo potere. Cosicché, decentramento,

---

(636) Al riguardo, si veda M. L. ZANIER, *L'obbligatorietà dell'azione penale come un mito? Appunti sul caso italiano*, in M. VERGA (a cura di), *Quaderni del Cirsdig - Quaderno dei lavori 2007. Terzo Seminario Nazionale di Sociologia del Diritto, A.I.S. - Sezione di Sociologia del Diritto, Atti del seminario nazionale di Sociologia del diritto* (Capraia Isola, 1-8 settembre 2007), 2007, *working paper* n. 25, 124, nella parte in cui afferma che è venuta a formarsi una «battaglia culturale» sul concetto di esercizio dell'azione penale e sul ruolo del pubblico ministero, che ha per oggetto la pregnanza da riconoscere ai valori di obbligatorietà e di discrezionalità che connotano l'attività requirente. L'A.ce ritiene che nei sistemi di *common law*, i valori che ruotano attorno al processo penale sono piuttosto il *due process*, vale a dire il giusto processo in funzione delle garanzie della parte incolpata, e il *crime control*, ossia il funzionamento della macchina giudiziaria. Per conseguenza, se anche nel sistema italiano la discrezionalità requirente fosse intesa come elemento che attua valori diversi eppur egualmente pregnanti rispetto all'interesse di repressione, l'autonomia della magistratura verrebbe consolidata al punto da far centrare l'obiettivo di giustizia sostanziale, e l'operato dei p.m. sarebbe reso più trasparente e prevedibile, tramite, eventualmente, l'introduzione di priorità.

(637) Per approfondire, cfr. G. COSTANZO, *Principio di legalità, azione penale e trasformazione dello Stato di diritto*, cit. 94-95.

da una parte, e frammentazione, dall'altra, amplificano l'effetto discrezionale al punto da creare vari centri di comando della politica criminale, in special modo se le risorse a disposizione sono limitate.

Per questa ragione, il sistema inglese è strutturato in maniera gerarchica. A capo delle istituzioni di polizia, dei pubblici ministeri e dei procuratori della Corona è posto un vertice che ha poteri di indirizzo, vigilanza e controllo. Il potere di emanare direttive e istruzioni vincolanti è la manifestazione più importante del criterio gerarchico: i pubblici ministeri devono dare esecuzione agli ordini dell'*Attorney General*, la polizia deve attuare le direttive che provengono dal Ministero dell'interno e il *Crown Prosecution Service* deve rispettare quanto stabilito dal *Director of Public Prosecution*, che viene nominato dall'*Attorney General*.

Il compito principale dei *Crown Prosecutors* è di assistere l'operato del corpo di polizia e di controllarne gli sviluppi. La polizia, infatti, ha ampi margini discrezionali e gode di autonomia valutativa, nel senso che può ricercare gli elementi di prova e, se lo ritiene opportuno, può esercitare l'azione penale. I procuratori della Corona, quindi, svolgono un esame preliminare degli atti raccolti dalla polizia e fungono da filtro rispetto all'iniziativa penale. Se ritengono che le indagini siano valide, allora vi sarà la formale instaurazione del processo con l'esercizio dell'azione penale. Altrimenti, i *Crown Prosecutors* bloccano l'iniziativa penale in modo da tutelare il corretto esercizio dell'azione avanti all'autorità giudiziaria (638).

Al riguardo, il *Director of public prosecution* può stabilire criteri di indirizzo dell'azione penale per orientare le scelte di opportunità che i procuratori dovranno compiere. Questi criteri sono contenuti nelle *guidelines* e sono trasmessi all'*Attorney General*, che è responsabile di fronte al Parlamento dell'attuazione delle politiche criminali (639).

In definitiva, sul piano ordinamentale, l'azione penale è sorretta da criteri di opportunità e gerarchia, il cui equilibrio viene affidato ad atti di indirizzo a contenuto generale o particolare. La mancanza di rigidità consente ai titolari del potere d'accusa di gestire al meglio gli equilibri del sistema processuale. Per impedire che la discrezionalità si tramuti in arbitrio, tuttavia, oltre alle *guidelines*, i *prosecutors* devono attenersi anche al *Code for Crown Prosecutors*, le cui disposizioni evitano l'abuso del potere discrezionale in ragione della necessità di assicurare il miglior equilibrio possibile fra l'interesse pubblico e l'interesse dell'incolpato.

---

<sup>(638)</sup> Infatti, i *prosecutors* devono attenersi al codice di condotta (*The Code for Crown Prosecutors*) istituito dall'art. 10 del già menzionato *Prosecution of Offences Act*. Il codice di condotta, al quarto paragrafo, fissa alcuni criteri da osservare in vista dell'esercizio dell'azione penale, che vengono definiti *full code tests* (v. *infra*).

<sup>(639)</sup> In merito al contenuto delle *guidelines*, si veda V. PATANÈ, *Processo penale inglese*, in *Enc. dir., Annali*, II, 2008, 750-751, dove si chiarisce che il *prosecutor* debba valutare le concrete probabilità di condanna (*realistic prospect of conviction*); ciò accade all'esito di due verifiche, ossia sulla base dell'*evidence sufficiency* e alla sussistenza di un interesse pubblico a perseguire il reato (avuto riguardo alla gravità del fatto, l'uso eventuale di violenza nella commissione del reato, il danno cagionato alla persona offesa), che costituiscono attuazione del principio di proporzionalità.

I criteri principali che orientano le determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale sono due. Il primo criterio riguarda le prove e gli elementi indiziari che sono stati raccolti all'esito delle indagini (cd. *evidential stage* o *evidential test*), e si concreta in una valutazione di tipo prognostico e oggettivo circa le probabilità di condanna dell'imputato. Il secondo criterio consiste nella verifica di effettiva sussistenza dell'interesse pubblico all'azione (cd. *public interest stage* o *public interest test*), in rispondenza a una logica di costi-benefici (640). Dunque, si parla di opportunità dell'azione penale soprattutto con riferimento a quest'ultima verifica (cd. *opportunity principle*).

Il criterio dell'adeguatezza delle prove e l'opportunità dell'esercizio dell'azione, insieme, costituiscono i cd. *full code tests* (*criteria for decision making*).

Ciò consente di affermare che le priorità nell'iniziativa penale sono elaborate a partire dalla trattazione di casi pratici, in cui l'ordine cronologico è un fatto che riguarda piuttosto l'incidenza statistica delle fenomenologie criminose. Si parla di *priority crimes* a proposito di reati che accadono con una certa frequenza e che sono connotati da una seria carica offensiva (641). In considerazione anche dell'allarme che questi reati provocano all'interno della società, il Ministro della giustizia, la polizia e il sistema giudiziario fondano proprie politiche di *prioritisation*.

Il problema dell'efficienza giudiziaria e del carico di lavoro, dunque, si pone più che altro per le corti e i tribunali, giacché, a livello investigativo, le discrezionalità e le priorità nell'azione penale fungono da elementi di realizzazione dell'interesse di pubblica sicurezza, anziché dell'economia processuale.

#### 4.6.2.2.2 Il modello statunitense

Il modello americano di discrezionalità giuridica rappresenta da sempre un sistema ideale di gestione politica della repressione dei fenomeni illeciti.

Già a partire dai criteri di selezione del corpo giudiziario (giudici e pubblici ministeri), si intuisce che la discrezionalità in materia penale sia uno strumento di raccolta del consenso che si attua

---

<sup>(640)</sup> In quest'ordine di idee, V. MEZZOLLA, *Il ruolo della tenuità del fatto nelle politiche di esercizio dell'azione penale inglese*, in S. QUATTROCOLO (a cura di), *I nuovi epiloghi del procedimento penale per particolare tenuità del fatto*, cit., 211. Per approfondire, in relazione ai criteri che il p.m. deve considerare ai fini delle determinazioni sull'azione penale, cfr. G. MONACO, *Pubblico ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, Milano, Giuffrè, 2003, 219, fra cui si segnala, per l'importanza con le tematiche di ricerca, il criterio della proporzione rispetto al risultato: vale a dire, se l'esercizio dell'azione risulta proporzionato al risultato finale in termini di efficienza, effettività e *case management*.

<sup>(641)</sup> Si veda il volume della National Policing Improvement Agency, *The Management of Priority and Volume crime*, 2009, presso <http://library.college.police.uk/docs/acpo/VCMM-191109.pdf> [febbraio 2020], che contiene una *Priority offences charts*, fra cui rientrano le rapine cd. di strada e altri reati commessi con violenza, inclusa la rissa.



mediante specifiche politiche criminali. La questione peraltro si complica a causa della duplicità degli apparati organizzativi giudiziari, le cui regole sono diversificate in ragione dell'appartenenza al circuito di giustizia federale o statale (642).

Per quanto concerne, in particolare i *prosecutors*, la loro funzione è di promuovere l'azione penale contro crimini la cui persecuzione rientra nei poteri di governo statale (*public attorneys*, eletti dai cittadini) o federale (*U.S. attorneys, nominati dal Presidente su proposta dell'Attorney General*) (643).

In ogni caso i pubblici ministeri sono anche pubblici funzionari e, come tali, sono legati all'esecutivo, senza tuttavia esserne dipendenti.

Il carattere politico che connota la carriera dei *prosecutors*, secondo un'opinione pacifica della dottrina, è il veicolo principale della discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale (644). Ciò non significa anche che l'azione penale è esercitata per scopi politici, ma vuol dire che il pubblico ministero è chiamato ad esercitare l'azione servendosi di una discrezionalità fisiologica di natura tecnica (645).

Il potere valutativo dell'organo d'accusa, così inteso, è strumento di effettività del sistema processuale. Il modello statunitense riconosce l'esistenza di *prosecutorial discretion* per consentire ai pubblici ministeri di non agire di fronte a certi crimini o contro certi imputati, in vista del raggiungimento degli obiettivi strategici del programma di politica criminale (646).

Costoro agiscono, dunque, secondo criteri di priorità democraticamente condivisi (è questo il senso del reclutamento elettivo), come se l'unica e inevitabile scelta consistesse nel mettere in pratica quel che anche secondo la coscienza collettiva è serio e urgente.

Il potere di esercitare l'azione penale viene reso coerente e uniforme tramite la diffusione di *guidelines* che i titolari degli uffici requirenti raccolgono per gestire l'attività investigativa. Le linee guida contengono criteri di orientamento della discrezionalità dei *prosecutors* che possono essere rilevanti anche in altre esperienze nazionali, ad esempio, la natura e la gravità del reato o il profilo

---

(642) Sullo svolgimento del processo, si veda V. FANCHIOTTI, *Lineamenti del processo penale statunitense*, Torino, Giappichelli, 1987, *passim*.

(643) V. FANCHIOTTI, *Processo penale statunitense (voce)*, in *Enc. dir., Annali*, II, Milano, Giuffrè, 2008, 808, nella parte in cui afferma che, anche a causa del principio di discrezionalità dell'azione penale (v. *infra*), circa il 90% del carico di lavoro è trattato dalle strutture giudiziarie statali.

(644) In argomento, V. FANCHIOTTI, *Processo penale nei paesi di Common law*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, X, Torino, Utet, 1995, 156-160.

(645) Si veda, tal proposito, A. GASPARINI, *Il prosecutor e le scansioni dell'azione penale*, in R. GAMBINI MUSSO (a cura di), *Il processo penale statunitense. Soggetti e atti*, Torino, Giappichelli, 2009, 42-43.

(646) V. FANCHIOTTI, *Processo penale statunitense (voce)*, cit., 813-814, per il quale il *prosecutor* attua la politica criminale dell'esecutivo, ma gode di un livello di autonomia elevato, perché la duplicità del diritto penale federale e statale provoca una sorta di «discrezionalità obbligata, necessaria per evitare di dover perseguire contemporaneamente e parallelamente alle autorità statali la quasi totalità dei reati commessi sul territorio nazionale».

soggettivo del reo e la percezione dei consociati. Analogamente, a livello federale la discrezionalità del pubblico ministero è regolata mediante *guidelines*.

Tuttavia, in questo caso, i criteri sono contenuti nel *U.S. Attorneys' Manual*, nella parte in cui sono enunciati i principi dell'azione penale federale (647), e negli altri provvedimenti (per lo più circolari, *memorandum* e simili) adottati dal Dipartimento di giustizia (648). Applicando le *guidelines*, il pubblico ministero valuta l'utilità, il modo e i tempi di esercizio dell'azione penale e conserva spazi di autonomia decisionale in ordine alla concreta trattazione del caso, per esempio la decisione di procedere con un certo rito (fra tutti: il *plea-bargaining*), con poteri che possono giungere al punto di negoziare persino la qualifica giuridica del reato.

Questo tipo di discrezionalità non solleva molte preoccupazioni, perché in fin dei conti è l'esito di valutazioni legittime di cui si conoscono i limiti e la portata. Quando, però, le decisioni vengono prese "a porte chiuse", allora, un controllo effettivo sulla discrezionalità viene a mancare anche in un ordinamento, qual è quello in esame, che appresta specifiche regole per l'esercizio delle facoltà requirenti. Donde, l'esistenza della discrezionalità requirente di per sé non è fonte di agitazione nella cultura giuridica americana quanto lo sono la casualità e l'arbitrarietà della sua applicazione (649).

In definitiva, le valutazioni di priorità concepite nel modello degli Stati Uniti d'America non si risolvono nell'alternativa di una trattazione anticipata o differita rispetto alla generalità delle notizie di reato, bensì consiste in una vera e propria selezione dei crimini da perseguire, avuto riguardo all'interesse pubblico e alle contingenze del caso, e, per questa ragione si ritiene che la discrezionalità, quantunque tecnica, assuma nella *routine* quotidiana i tratti dell'arbitrio (650).

#### 4.6.3 Riepilogando...

Il tentativo di riconoscere per via normativa spazi discrezionali a favore del pubblico ministero italiano e i modelli della discrezionalità requirente nell'ambito degli ordinamenti nazionali presi in esame stimolano alcune brevi riflessioni conclusive.

---

<sup>(647)</sup> Il manuale può essere consultato presso il Dipartimento di giustizia, in <https://www.justice.gov/jm/justice-manual> [febbraio 2020].

<sup>(648)</sup> Tra i reati la cui persecuzione è definita una priorità vi sono, per esempio, i reati che mettono in pericolo la sicurezza dello Stato, il traffico di stupefacenti, l'immigrazione e i reati commessi con armi e altri mezzi di violenza. Per approfondire, si veda l'apposita sezione dedicata ai *priority crimes* presso il Dipartimento di Giustizia, in <https://www.justice.gov/> [febbraio 2020].

<sup>(649)</sup> Cfr. A. J. DAVIS, *The Power and Discretion of the American Prosecutor*, in *Droit et cultures*, 2005, n. 49, 55.

<sup>(650)</sup> Paradigmatici in tal senso gli scritti di A. J. DAVIS, *Arbitrary justice: the power of the american prosecutor*, New York, Oxford University Press, 2007, 5; e A. J. DAVIS, *Prosecution and race: the power and privilege of discretion*, in *Fordham law review*, 1998, 67, n. 13.

L'interpretazione costituzionalmente orientata dei principi del processo penale italiano, specie a seguito dell'accoglimento di un sistema in prevalenza accusatorio, ha instillato nella cultura giuridica contemporanea il rifiuto di un temperamento dell'obbligatorietà dell'azione penale. Principi fondamentali come l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e l'indipendenza della magistratura requirente, in particolare, hanno sempre costituito un ostacolo insuperabile per un'apertura, tanto ideologica quanto normativa, alla discrezionalità requirente. Allora, il pubblico ministero è diventato una figura rigida, la cui funzione, dentro e fuori del processo, segue meccaniche prestabilite e obiettive difficilmente derogabili.

L'unica forma di discrezionalità tollerata dall'ordinamento, a esclusione dell'autogoverno nell'udienza (art. 53 c.p.p.), si manifesta nell'autonomia gestionale e organizzativa dell'ufficio. Questi spazi si sono tuttavia rivelati talmente ridotti che l'aumento esponenziale delle fattispecie penali e dei carichi di lavoro hanno provocato, in effetti, un "corto-circuito" nel sistema dell'azione penale, dalla rigidità verso una seria rivendicazione di poteri decisionali in ordine allo svolgimento delle attività di *routine* e alla trattazione cronologica dei procedimenti. Questa circostanza è documentata da una concatenazione di eventi che, a partire da un certo momento, ha condotto i dirigenti delle procure a elaborare criteri di priorità nell'unica modalità che fosse per loro possibile: vale a dire, la diffusione di circolari e provvedimenti (interni) di regolamentazione pratica dell'esercizio dell'azione penale. In ciò, dunque, risiede il nucleo della discrezionalità requirente dell'ordinamento italiano.

La mancanza di strumenti normativi idonei a creare le condizioni per un esercizio effettivo e veramente egualitario dell'azione penale ha generato, dietro lo schermo dell'obbligatorietà, uno spazio in cui l'attività requirente è svolta secondo regole e principi di pragmatismo processuale. L'opinione diffusa fra i pubblici ministeri è che detta dimensione sia del tutto compatibile con il principio scolpito nell'art. 112 cost., essendo niente più che un complesso di operazioni interne, di natura per l'appunto gestionale e organizzativa, in quanto tali finalizzate ad attuare quel che il canone costituzionale implica sul terreno pratico.

Ne deriva uno scollamento ideologico tra la concezione istituzionale dell'azione penale e la rappresentazione interna della metodologia di esercizio pratico della stessa. Il problema della discrezionalità requirente, in definitiva, appare un esito non voluto ancorché inevitabile della regola costituzionale dell'art. 112, la quale, come è stato detto, trae il proprio fondamento più che altro dal rifiuto di un'azione penale ripiegata sulle determinazioni politiche.

L'assunto è corroborato dalla successione dei tentativi di riforma, sia ordinaria sia costituzionale, dell'obbligatorietà, i quali, lungi dall'ipotizzare una revisione dei rapporti fra

magistratura ed esecutivo, collocano il tema della discrezionalità, e, quindi, anche dei criteri di priorità, nell'ambito di croniche inefficienze del sistema giudiziario.

All'opposto, come si è visto a proposito degli altri ordinamenti, la discrezionalità requirente è piuttosto conseguenza dello status e del ruolo istituzionale del pubblico ministero, che, esercitando l'azione penale, anche eventualmente senza averne il monopolio, agisce per assicurare la soddisfazione dell'interesse pubblico come risultato della coscienza politico-sociale.

In altri termini, in Italia, il problema di revisionare la discrezionalità sorge a causa dell'inefficienza del sistema giudiziario, e, per l'effetto, viene richiesto di introdurre regole di opportunità e convenienza pratiche; mentre, non è diffuso altrove il pensiero di revisionare la discrezionalità per questioni di efficienza giudiziaria, anzi, casomai, questo viene richiesto nel caso di eccessi della discrezionalità, allorché si rompe la corrispondenza fra l'attività requirente e l'interesse pubblico impiegando criteri che portano ad abusare delle opportunità "legittime" di valutazione.

## CAPITOLO V

### I criteri di priorità nella tradizione degli uffici requirenti

#### 5.1 Come nascono le priorità

Nel capitolo precedente sono state tracciate le caratteristiche della discrezionalità requirente, mettendo in risalto l'opportunità del riconoscimento per via normativa. È un dibattito risalente. La problematica di fondo è tuttora aperta e consiste nel trovare una soluzione pratica che, nel rispetto delle radici tradizionali dell'obbligatorietà dell'azione penale, sappia assicurarne l'effettività. Ciò, in quanto è inevitabile che l'attività del pubblico ministero assuma contorni discrezionali nel momento in cui, a causa dell'obbligatorietà stessa, si rischia di provocare disordine fin sulla "linea di partenza" delle indagini. Per evitare questo disordine, allora, i capi degli uffici requirenti mettono a punto sistemi di gestione delle indagini, regolandone cronologicamente la trattazione.

La problematica dei criteri di priorità ha avuto origine da iniziative di questo genere, che si prefiggono lo scopo di trovare la giusta sistemazione nel tempo dei singoli procedimenti.

Si propone una ricostruzione critica della sistematica delle fonti in materia di priorità, esaminando, in questo paragrafo, le originarie iniziative dei capi degli uffici, e, nei successivi paragrafi, l'impianto normativo primario e secondario che quelle hanno saputo consigliare.

È stato detto che per regolare cronologicamente la trattazione occorre far avanzare alcune questioni prima di altre che, invece, restano in corrispondenza o immediatamente dopo rispetto alla linea di partenza comune rappresentata o dalla registrazione della *notitia criminis*, o dall'inizio del procedimento, oppure dalli fase di identificazione dell'indiziato e raccolta delle informazioni ad opera della polizia giudiziaria (651). In presenza di carichi di lavoro elevati, questi pochi accertamenti sono gli unici che vengono compiuti, perché nel disporli non si consuma tutto il potenziale investigativo.

Cosicché, la necessità di razionalizzare le attività d'inchiesta e di misurare i termini di trattazione delle questioni ha gettato le basi per dare forma alle iniziative che, per prime, hanno dato origine al dibattito sulle priorità nell'esercizio dell'azione penale.

---

<sup>(651)</sup> Durante la ricerca è stato constatato che in effetti per i procedimenti la cui definizione non è considerata un'urgenza, talvolta, la trattazione resti in attesa di qualche spunto da parte dell'indagato identificato e del suo difensore, che, essendo a conoscenza sin da subito che nei confronti del primo pende un giudizio penale, si attivano per chiarire la posizione e comunque per definire il procedimento. È un artificio che consente di far avanzare in maniera quasi del tutto spontanea l'indagine "non prioritaria", mentre gli inquirenti si occupano di fatto dei casi più impegnativi.

Si tratta di pratiche che sono state escogitate sul finire degli anni Ottanta negli uffici del distretto di Torino e che si caratterizzano per la distanza ideologica dalle concezioni a sostegno della rigidità dell'obbligatorietà (652), più vicine, dunque, al contenuto valoriale che a quello precettivo.

### 5.1.1 La circolare “Pieri-Conti”

Il primo documento che afferma l'utilità di selezionare una cerchia di procedimenti alla cui trattazione deve essere riservata priorità è noto come “circolare Pieri-Conti”, dell'8 marzo 1989 (653), di poco precedente al nuovo codice di rito.

La circolare è stata firmata congiuntamente dal procuratore generale e dal presidente della Corte d'appello di Torino, i quali, constatata la situazione di «estremo allarme» relativo alla possibilità di assicurare un servizio di giustizia efficiente (in base ai dati riportati nel documento, soltanto il 50% dei procedimenti pendenti poteva essere smaltito), auspicavano un cambiamento radicale dei metodi di lavoro della magistratura requirente; in particolare, per prima cosa si affermava la necessità di considerare la capacità di smaltimento degli uffici giudicanti ai fini dell'esercizio dell'azione e, in seconda battuta, veniva messo al bando ogni eccesso di zelo del pubblico ministero nello svolgimento di attività su fascicoli destinati a cadere in prescrizione.

Dunque, la capacità di smaltimento degli affari e il tempo necessario a far prescrivere la pretesa punitiva statale sono i primi esempi ufficialmente accertati di criteri di priorità.

Le priorità ipotizzate dalla circolare Pieri-Conti sono criteri che attuano una selezione fra i singoli procedimenti, non puntano a gestire in senso cronologico la trattazione per classi o per categorie di essi. Una conferma decisiva è nella filosofia di fondo che accompagna il documento, che consiste nel razionalizzare il lavoro operando una scrematura delle questioni per le quali la trattazione si palesa inutile, essendo destinata alla prescrizione, rispetto al totale complessivo dei carichi di lavoro. In questa maniera, è come se il procedimento non dovesse essere “trattato” nell'attesa che

---

<sup>(652)</sup> Anche secondo una parte della dottrina la rigidità dell'obbligatorietà è «solo apparente», cfr. C. CESARI, *L'inflazione delle notizie di reato e i filtri selettivi ai fini del processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, n. 6, 1407, anche per i rinvii di natura bibliografica.

<sup>(653)</sup> La circolare è riportata in *Cass. pen.* 1989, n. 8-9, 1616, con nota di V. ZAGREBELSKY, *Una “filosofia” dell'organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, *ivi*, 1615.

maturi una causa estintiva, quindi, secondo parte della dottrina, ciò avverrebbe in applicazione di logiche sottese al diritto penale minimo e in adesione al principio del giusto processo (654).

Per lo meno all'inizio, i criteri di priorità fondano prassi diverse dall'ordinario metodo di svolgimento del lavoro requirente; per mezzo di tali pratiche si vuole deflazionare il contenzioso penale e viene loro attribuita una marcata accezione selettiva.

A parità di risultato, la scelta del criterio da adottare, infatti, è libera.

Tuttavia, facendo riferimento alla priorità come a un criterio di selezione che deve necessariamente tener conto della prescrizione o della capacità di smaltimento degli uffici giudicanti, oppure di entrambi, la circolare aderisce a una concezione discrezionale dell'azione penale, e incoraggia scelte autonome dei procuratori per risolvere il problema dell'impossibilità di amministrazione del carico di lavoro. Se la riflessione contenuta nella circolare fosse portata alle estreme conseguenze, nell'ambito della dimensione applicativa si finirebbe per aprire le porte a una "politica dell'azione penale", invitando tutti gli uffici giudicanti e requirenti del distretto a gestire le singole vicende giudiziarie secondo criteri di opportunità (655).

Sembra che la diffusione di questo inconveniente, però, sia stata evitata, almeno in quel frangente, da un documento di poco successivo alla circolare Pieri-Conti, che è intervenuto sullo stesso tema con un grado maggiore di precisione.

### 5.1.2 La circolare "Zagrebelsky"

Con la "circolare Zagrebelsky" del 16 novembre 1990 (656), dal nome dell'allora Procuratore presso la Pretura di Torino, l'impiego dei criteri di priorità viene sganciato dalla logica d'eccezione per essere elevato a metodologia di trattazione ordinaria degli affari penali.

Il documento, infatti, se condivide la preoccupazione di fondo della circolare Pieri-Conti, auspica tuttavia una concezione di azione penale più vicina al buon andamento dell'attività giudiziaria rispetto a quanto avvenga sotto la filosofia di un'obbligatorietà anelastica.

Getta le basi per un sistema di priorità certo e duraturo nel tempo.

---

<sup>(654)</sup> In questo senso N. MAZZACUVA, *Il ricorso tra codice e diritto processuale vivente*, in L. ZILLETTI – E. ROSSO (a cura di), *Il giudizio di Cassazione nel processo penale*, Milano, Giuffrè, 2011, 228, poiché gli sforzi degli inquirenti e, per conseguenza, anche lo strumento penale vengono per lo più riservati ai procedimenti maggiormente gravosi. Secondo l'A., questo comportamento determina un progressivo abbandono della prescrizione di diritto sostanziale in favore di una prescrizione di tipo processuale.

<sup>(655)</sup> Cfr. L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali*, cit., 4.

<sup>(656)</sup> La circolare è pubblicata in *Cass. pen.*, 1991, n. 2, 362.

In quest'ordine di idee, la trattazione delle notizie di reato e l'attività investigativa in relazione alle scelte sull'avanzamento processuale della vicenda dovrebbero essere regolate dall'oggettiva capacità di smaltimento degli uffici giudiziari, avuto riguardo ai valori dell'ordinamento e alla «complessiva ragionevolezza su cui lo stesso ordinamento si fonda (art. 3 cost.)». Cosicché, qualora non fosse possibile garantire l'esercizio tempestivo e adeguato dell'azione per ogni notizia di reato, per quanto fondata, l'autorità requirente deve poter utilizzare un sistema di priorità di trattazione. Il mancato esercizio dell'azione penale, quindi, è un esito possibile di questo sistema, ma - ritiene l'estensore della circolare - questo fatto non sarebbe giustificato da ragioni di mera convenienza, bensì da condizioni oggettivamente limitative che pertengono, in buona sostanza, alla ricettività dell'apparato giudiziario (v. cap. IV, par. 4.4).

Interpretando in chiave evolutiva il contenuto della circolare Zagrebelsky, si ottiene che la variazione delle circostanze fattuali in cui si colloca l'azione penale (ad esempio, l'impossibilità di smaltimento) modifica anche le condizioni giuridico-processuali del suo esercizio (per ipotesi, la scelta dei tempi di trattazione dei procedimenti).

Questo cambiamento avverrebbe in coerenza col dettato costituzionale, ma sotto profili ulteriori rispetto alla sola obbligatorietà. Infatti, la giustificazione delle priorità risiede nel dovere di assicurare l'eguaglianza sostanziale e il buon andamento nello svolgimento delle funzioni giudiziarie: gli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, accreditano l'efficienza dell'attività giudiziaria nel suo complesso, e, per tale ragione, la circolare conclude che l'esercizio dell'azione penale secondo canoni di obiettiva funzionalità non contrasta con il nucleo di valori che l'art. 112 presidia.

Dal combinato disposto di queste norme, soprattutto, si ricava un concetto di "opportunità costituzionale" relativo all'esercizio dell'azione penale. La circolare non lo esplicita, ma spiega che per attuare una seria razionalizzazione della trattazione dei procedimenti, i magistrati devono poter contare su parametri oggettivi compatibili con l'ordinamento processual-penalistico, così da compiere scelte discrezionali trasparenti e controllabili: per non sfociare nell'arbitrio o nella logica di opportunità-convenienza, gli strumenti di priorità devono attuare un canone, dunque, di opportunità costituzionale.

La tesi trova conferma in alcuni passaggi del documento della procura torinese e in alcuni interventi della dottrina e degli operatori che si sono pronunciati sulla questione.

Per quanto concerne la circolare, vengono specificati i parametri che avrebbero dovuto orientare le scelte dei pubblici ministeri verso l'opportunità di trattare prima certe questioni. Mentre nella circolare Pieri-Conti la capacità di smaltimento era affiancata all'incombente della prescrizione, il documento in esame propone di attribuire gradi maggiori o minori di priorità sulla base della gravità



dei reati, desunta anche dai limiti edittali della fattispecie, del tipo di interesse protetto dalla norma incriminatrice e dalla sua rilevanza nella scala di valori tutelati dall'intero ordinamento. In posizione parallela, si collocano altri parametri relativi alla condizione soggettiva della persona offesa e all'esistenza di provvedimenti cautelari a carico dell'indagato, anche pregressi. Per fare un esempio, la circolare indica che non debba essere considerata prioritaria la trattazione di procedimenti «relativ[i] ai fatti di offese verbali all'onore, al decoro, al prestigio delle persone, ovvero di modeste lesioni all'incolumità personale, realizzate in un contesto confuso e ricostruibile soltanto per mezzo di testimoni» (pag. 5).

Più in generale, i procedimenti venivano suddivisi in tre principali categorie, ordinati secondo una gerarchia interna. Al vertice, precedenza assoluta era attribuita ai procedimenti nei quali erano state adottate misure cautelari (indifferentemente personali o reali); con un grado minore di priorità seguivano i procedimenti per “reati gravi”, in presenza di valutazioni insistenti, per esempio, su una prognosi di reiterazione della condotta da parte dell'indagato e della sua personalità, sul danno cagionato e sugli interessi tutelati dalla fattispecie; gli altri procedimenti si collocavano alla base della scala di priorità, senza ulteriori distinzioni (657).

Da un punto di vista strettamente processuale, parametri così congegnati possono essere di fatto ricondotti tutti a una matrice comune, che è rappresentata dalle *chances* di progressione della vicenda (lungo le fasi e i gradi del procedimento penale) alla luce di certi indicatori.

Le fasce di priorità corrispondono a indagini che proseguono l'*iter* processuale.

Sul punto, torna utile un'interrogazione parlamentare che si è svolta il 15 settembre 1998, su una vicenda che ricadeva appieno nel regime della circolare Zagrebelsky (658).

L'interrogazione è rivolta al Ministro di grazia e giustizia e riguarda un caso di violenza di genere risalente al 1994, per il quale, nonostante le sollecitazioni del difensore della persona offesa, il magistrato assegnatario del procedimento presso la procura torinese stabiliva che «allo stato non si [dovesse procedere] ulteriormente, non rientrando il fascicolo nel novero di quelli indicati come prioritari dal procuratore». Per questa ragione, si proponevano due importanti quesiti. Il primo quesito attiene all'opportunità di verificare la conformità di quel particolare *modus operandi* ai principi costituzionali e alla normativa ordinaria sull'azione penale, poiché l'effetto della circolare

---

(657) In merito alla ricostruzione della gerarchia di priorità, cfr. D. VICOLI, *L'esperienza dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale: realtà e prospettive*, in G. DI CHIARA (a cura di), *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, Giappichelli, 2003, 229, nota n. 9.

(658) Interrogazione a risposta orale n. 3/02825 del Dep. Taradash Marco, annunciata nella seduta n. 404 del 15 settembre 1998 e discussa nella seduta n. 567 del 13 luglio 1999 con risposta del Sottosegretario di Stato per il Ministero di grazia e giustizia Corleone Francesco, XIII Legislatura, disponibile presso il servizio banche dati della Camera, in [http://dati.camera.it/ocd/aic.rdf/aic3\\_02825\\_13](http://dati.camera.it/ocd/aic.rdf/aic3_02825_13) [febbraio 2020].

Zagrebel'sky - viene sottinteso - non è limitato alle sole questioni organizzative dell'ufficio di procura. Il secondo quesito concerne la necessità di individuare un soggetto costituzionale (per esempio, il Parlamento o il Governo, nonché procuratori eventualmente eletti con metodo democratico) che, salva la compatibilità dei criteri di priorità, abbia il potere di stabilire parametri per la gestione prioritaria dei procedimenti senza sfuggire al controllo democratico.

La risposta dell'esecutivo si è soffermata più che altro sulla problematica generale dell'obbligatorietà, riservando ben poche riflessioni in merito al caso e ai temi particolari oggetto di interrogazione. Sotto quest'ultimo profilo, si apprende che il procedimento è stato avvocato dal procuratore generale nel 1998 e, inoltre, che per i fatti denunciati è stato emesso decreto di citazione a giudizio. Ciò, senza alcuna ripercussione di tipo disciplinare a carico del magistrato cui era stata assegnata la vicenda.

Da questi fatti è possibile desumere anzitutto che, malgrado la notizia di reato fosse fondata, l'effetto della circolare Zagrebel'sky sul relativo *iter* di trattazione è consistito in una sospensione dell'esercizio dell'azione penale per ragioni di opportunità. Non importa che il provvedimento non avesse fissato *apertis verbis* criteri di selezione dei procedimenti da trattare, ma si fosse limitato soltanto a prevedere moduli cronologici di trattazione, perché questo genere di osservazione conduce comunque al risultato paradossale di circoscrivere entro un periodo di tempo indefinito l'efficacia obbligatoria dell'azione penale a fronte dei casi meno impegnativi.

L'esercizio dell'azione penale e lo svolgimento delle indagini sono attività obbligatorie sempre, o non lo sono mai, giacché se così non fosse si sarebbe innanzi a una giustizia che interviene prima per alcuni, mentre per gli altri è un'ingiustizia anche solo momentanea.

Le disposizioni della circolare segnano perciò un punto limite del sistema, oltre il quale la discrezionalità sarebbe l'unica soluzione prospettabile per risolvere i problemi concreti dell'azione penale. Le metodologie operative tradizionali non sono più sufficienti e la circolare ha introdotto strumenti di contenimento delle richieste di decreti di citazione mascherati da moduli cronologici di trattazione delle singole vicende criminose: infatti, l'assunto di partenza per l'individuazione dei criteri è che dalla «selezione delle notizie di reato» dipende il numero di dibattimenti possibili (pag. 4).

Sulla circolare Zagrebel'sky è intervenuta anche la commissione ministeriale per la riforma dell'ordinamento giudiziario nominata con decreto del Ministro Conso e presieduta da Ettore Gallo (659). La commissione ha avallato il contenuto della circolare, ma a condizione che fosse la legge ad

---

(659) Cfr. i lavori della Commissione in *Documenti Giustizia*, 1994, n. 5, 1106.

autorizzare i capi degli uffici requirenti a disporre del potere di elaborare i criteri di priorità, vincolandoli allo scopo di organizzare le risorse della procura e non per operare una selezione delle notizie di reato.

Il principio di obbligatorietà dev'essere quindi coordinato con la sua dimensione applicativa; per non tramutarsi in assoluta discrezionalità, la valutazione di priorità non può che portare all'elaborazione di pratiche rispettose dei principi di legalità e necessaria offensività. La funzione selettiva che la circolare ricollega a detti criteri, anche se rivolta al passato (arretrato) o al futuro (sopravvenienze), non trova riscontri nella riflessione della commissione: le priorità devono essere strumento di gestione dell'attività requirente.

La differenza si coglie meglio se si guarda nella prospettiva dei sostituti procuratori. Aderendo all'impostazione selettiva si ottiene che di fronte all'elevata quantità di reati, per evitare discriminazioni nell'esercizio dell'azione penale dovute alla difficoltà di assicurare per tutti lo stesso trattamento (in termini di tempistiche e risorse investigative), è necessario trattare prima le questioni più importanti e, se possibile, in un secondo momento, anche la parte restante; il procuratore in questo caso opera una scelta. Nell'ottica della gestione, invece, la trattazione dei procedimenti avviene in virtù di un programma organizzativo del lavoro basato su priorità ragionevoli; il magistrato, perciò, organizza la sua attività, tenendo conto dei parametri fissati dai capi degli uffici, senza essere costretto a scegliere quali sono le attività da compiere assolutamente e quali, invece, quelle che vanno quantomeno rinviate.

D'altro canto, al cittadino non si chiede di conoscere il contenuto di provvedimenti interni alle procure, né le prassi di lavoro della magistratura requirente, ma viene detto che l'ignoranza della legge non scusa. La questione si sposta allora sul piano dell'assunzione di responsabilità e degli strumenti di controllo della gestione prioritaria dei procedimenti.

Le cause, le ragioni e i rischi connessi all'impiego dei criteri di priorità devono poter essere conosciuti anche dai non "addetti ai lavori", invece la circolare Zagrebelsky non giustifica affatto, in prospettiva sociale, perché sia necessario far avanzare prima alcune indagini. Cosciché, di fronte a coloro che sono vittima di un reato per il quale non sussiste una regola di priorità - è accaduto a proposito della vicenda oggetto della richiamata interrogazione parlamentare - il pubblico ministero appare piuttosto come un giudice che si pronuncia sul fatto denunciato in via anticipata e senza responsabilità (660), destinandolo in pratica alla prescrizione (processuale).

---

<sup>(660)</sup> Secondo A. GAITO, *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero: atti del convegno (Perugia, 20-21 aprile 1990)*, Napoli, Jovene, 1991, 22, il p.m. in tali situazioni esercita un «potere discrezionale prognostico su una materia alquanto fluida», perché stabilisce in prima persona il livello di impegno per certe indagini.

Nonostante ciò, e pur mancando una precisa disposizione legislativa, la circolare torinese è stata assunta come punto di riferimento per altri interventi dal tenore analogo adottati negli anni successivi (661). Sulla scia di questo che può essere considerato “diritto vivente”, il Consiglio superiore della magistratura - sarà spiegato nel dettaglio più oltre - ha avallato l’elaborazione di priorità, sino al punto che, in caso di mancata fissazione da parte dei titolari degli uffici, ciascun magistrato avrebbe potuto (e dovuto) adottarne di proprie (si rammenti il “caso Vannucci”).

A partire dalla circolare Zagrebelsky, dunque, il sistema processuale dell’obbligatorietà ha convissuto con la prassi delle priorità, nonostante le riserve avanzate da parte della dottrina, ma con il sostegno dell’organo di autogoverno.

Il dibattito è stato riaperto in chiave critica da un altro documento interno della procura di Torino conosciuto anche con il nome “circolare Maddalena”.

### 5.1.3 La circolare “Maddalena”

La circolare Maddalena è un provvedimento adottato dal Procuratore Capo di Torino il 10 gennaio 2007 che fornisce direttive utili per la gestione della trattazione dei procedimenti in conseguenza della legge sull’indulto (l. 31 luglio 2006, n. 241). La circolare ha cambiato il corso della riflessione sull’impiego delle priorità nell’azione penale, indirizzandolo verso gli effetti dei criteri invece che sulla loro natura.

Con tale documento, infatti, viene fissata per la prima volta, esplicitamente, la “regola dell’accantonamento” degli affari non prioritari, determinando accesi contrasti con gli organi rappresentativi dell’avvocatura. L’Unione delle Camere penali, in particolare, ha criticato la circolare Maddalena perché attribuiva ai capi delle procure il potere di «abroga[re] gli articoli del codice di

---

<sup>(661)</sup> Alcuni esempi sono riportati da G. ICHINO, *Obbligatorietà e discrezionalità dell’azione penale*, in *Quest. giust.*, 1997, n. 2, 297, nota n. 20; cfr. altresì C. BLENGINO, *Esercizio dell’azione penale e processi organizzativi: la selezione del crimine come output della procura*, e G. TORRENTE, *Le storie organizzative di due procure della Repubblica tra obbligatorietà dell’azione penale e selezione del crimine*, entrambi in C. SARZOTTI, *Processi di selezione del crimine. Procure della Repubblica e organizzazione giudiziaria*, cit.; nonché D. VICOLI, *L’esperienza dei criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale: realtà e prospettive*, cit., 230, nota n. 12, il quale mette in risalto la sistematicità dei provvedimenti che, a partire dalla circolare Zagrebelsky, hanno adottato priorità, distinguendo fra ordini di precedenza impostati per esempio su “priorità 1” e “priorità 2” (è il caso della circolare del 27 maggio 1999 della Procura di Torino), oppure su gradi alfanumerici discendenti (è il caso della proposta organizzativa del 4 novembre 2000 della Procura di Bologna).

procedura penale e [...] il diritto di fare politica» in materia di giustizia penale (662). Si profilava così una profonda spaccatura ideologica fra la magistratura e l'avvocatura sul futuro dell'obbligatorietà dell'azione penale. Gli esponenti dell'avvocatura avrebbero da questo momento in avanti puntellato la tesi dell'"accantonamento" come "frutto avvelenato" dei criteri di priorità (663), per i pubblici ministeri, invece, si sarebbe trattato in concreto di una mera "postergazione" (664). Se visto da questa angolatura, il tema non è più il varo della discrezionalità dell'azione penale in sé, quanto piuttosto quello della compatibilità costituzionale delle conseguenze delle priorità, prescindendo dalla natura selettiva oppure organizzativa che più gli si addice.

Nel merito, in uno dei passaggi più significativi, il documento, con una terminologia che ricorda lo «spreco di risorse» già denunciato dalla circolare Pieri-Conti, stabilisce che «insistere [...] nel trattare tutti e comunque i procedimenti pendenti è non solo poco realistico ma, soprattutto, contrario ad ogni logica e ad ogni seria previsione e considerazione [...]» (pag. 7), dal momento che il principio di obbligatorietà deve fare i conti con il principio di (im-)possibilità attuativa (665). Da questo confronto potrebbero derivare o la revisione dell'obbligatorietà o l'adozione di criteri di selezione e di accantonamento degli affari penali.

Scartata la prima opzione in ragione della necessità di preservare il sistema di valori che l'obbligatorietà presidia nel nostro ordinamento, e malgrado i plurimi tentativi di riforma costituzionale (v. Cap. IV, par. 4.6.1.2), il legislatore, con l'art. 227 del d. lgs. 51 del 1998 che sarà

---

(662) La questione ha ottenuto grande eco mediatica, cfr., per esempio, *Giustizia: Dominioni, Csm archiverà pratica su circolare Maddalena*, in *Adnkronos*, 21 marzo 2007, [http://www1.adnkronos.com/Archivio/AdnAgenzia/2007/03/21/Cronaca/GIUSTIZIA-DOMINIONI-CSM-ARCHIVIERA-PRATICA-SU-CIRCOLARE-MADDALENA\\_131223.php](http://www1.adnkronos.com/Archivio/AdnAgenzia/2007/03/21/Cronaca/GIUSTIZIA-DOMINIONI-CSM-ARCHIVIERA-PRATICA-SU-CIRCOLARE-MADDALENA_131223.php) [febbraio 2020]; si vedano anche i seguenti comunicati stampa dell'Unione Camere Penali Italiane: *L'UCPI chiede forti iniziative di contrasto alla "circolare Maddalena"*, 15 marzo 2007, [https://www.camerepenali.it/public/archivio\\_file/200703/2737.doc](https://www.camerepenali.it/public/archivio_file/200703/2737.doc) [febbraio 2020]; *Circolare Maddalena: l'UCPI non molla la presa*, 16 aprile 2007, in [https://www.camerepenali.it/cat/2817/circolare\\_maddalena\\_lucpi\\_non\\_molla\\_la\\_presa.html](https://www.camerepenali.it/cat/2817/circolare_maddalena_lucpi_non_molla_la_presa.html) [febbraio 2020]; *Intervento del Presidente Dominioni alla vigilia del plenum del CSM*, 8 maggio 2007, in [https://www.camerepenali.it/cat/2832/intervento\\_del\\_presidente\\_dominioni\\_alla\\_vigilia\\_del\\_plenum\\_del\\_csm.html](https://www.camerepenali.it/cat/2832/intervento_del_presidente_dominioni_alla_vigilia_del_plenum_del_csm.html) [febbraio 2020].

(663) In data 15 marzo 2007, l'Unione delle Camere Penali Italiane presentava un esposto al Consiglio Superiore della Magistratura affinché quest'ultimo, in quanto vertice organizzativo della magistratura, adottasse le misure necessarie per la revoca della circolare Maddalena e anche di altre iniziative che prevedessero analoghe direttive. L'esposto dell'UCPI può essere consultato in [https://www.camerepenali.it/public/archivio\\_file/200703/2706.doc](https://www.camerepenali.it/public/archivio_file/200703/2706.doc) [febbraio 2020].

(664) «Priorità non significa troncatura», così M. MADDALENA, Audizione presso la II Commissione, Giustizia, alla Camera dei Deputati, Seduta del 17 febbraio 2011, XVI Legislatura, *Indagine conoscitiva sulla attuazione del principio della ragionevole durata del processo*, 11, presso <https://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stencomm/02/indag/processo/2011/0217/INTERO.pdf> [febbraio 2020].

(665) In questo senso si è espresso lo stesso procuratore Maddalena in occasione di un intervento al Convegno *La circolare Maddalena e il futuro della obbligatorietà dell'azione penale* (Torino, 12 marzo 2007), organizzato dalla Camera Penale "Vittorio Chiusano" del Piemonte Occidentale e Valle D'Aosta. La registrazione dei lavori del Convegno è disponibile in <https://www.radioradicale.it/scheda/220013/la-circolare-maddalena-e-il-futuro-della-obbligatorieta-dellazione-penale> [febbraio 2020], Intervento di M. MADDALENA, 16':25", e, in particolare, nella parte finale della relazione, dove si dice che la scelta di stabilire priorità nell'azione penale non è governo di discrezionalità ma è governo della possibilità.

esaminato in seguito, e la magistratura, con le circolari e i provvedimenti interni agli uffici giudiziari in discussione, hanno avallato meccanismi di trattazione prioritaria che rinviano a una selezione dei procedimenti sulla base, in sintesi, dell'oggettività del fatto e della gravità della lesione al bene giuridico, nonché della condizione soggettiva della persona offesa e dell'indagato.

In questo senso la circolare Maddalena non fa eccezione.

Si ritiene che il punto critico del provvedimento torinese consista, tuttavia, nell'aver affiancato ai criteri di selezione delle priorità, i quali presi singolarmente già pongono problematiche complesse, anche la richiesta di procedere a generose archiviazioni - così definite dal documento - tutte le volte che ciò fosse praticabile oppure, soltanto, possibile (pagg. 7, 17). Cosicché appare chiaro il messaggio comunicato dal titolare della procura al magistrato assegnatario del fascicolo: se il fatto da accertare non è prioritario o, a prima vista, può essere archiviato, non c'è bisogno (i. e. è meno utile) di prodigarsi nelle relative indagini e domandare che si vada a ogni costo nella fase processuale.

In pratica, si ottiene una doppia discrezionalità applicando questi meccanismi di valutazione operativa. Se le cose fossero realmente così, si sarebbe innanzi a un chiarissimo incidente costituzionale.

Analoghe perplessità in ordine al contenuto della circolare, infatti, sono state espresse con un'interrogazione a risposta scritta dell'11 aprile 2007 rivolta al Ministro della giustizia (666). In tale occasione, veniva messo in risalto che la pratica di accantonare i fascicoli non prioritari fosse l'esito di una discrezionalità assolutamente libera, dunque anche illegittima, perché il mancato esercizio dell'azione penale dipende dalla volontà del procuratore della Repubblica invece che del legislatore. Stabilendo i criteri, il primo compie scelte di politica criminale che competono al potere legislativo.

È fondata l'opinione che lo scopo di regolare aspetti pratici così importanti dell'obbligatorietà non debba essere realizzato con provvedimenti interni agli uffici, per la ragione che, atteso il carattere instabile di questi atti (667), si avrebbe altrimenti un esercizio incerto e disuniforme dell'attività requirente.

D'altro canto, il Ministro, nel rispondere alla problematica sollevata dall'interrogazione parlamentare, riconduce il tutto nell'ambito dell'organizzazione della giurisdizione. Il fondamento delle circolari sulle priorità emanate dai capi degli uffici inquirenti e giudicanti si colloca, ad avviso del Ministro, su quello stesso piano. In effetti, i dirigenti già partecipano all'amministrazione della

---

<sup>(666)</sup> Interrogazione a risposta orale n. 4/03239 del Dep. Bongiorno Giulia, annunciata nella seduta n. 142 del 11 aprile 2007 e discussa nella seduta n. 204 del 13 settembre 2007 con risposta del Ministro della giustizia Mastella Mario Clemente, XV Legislatura, disponibile presso il servizio banche dati della Camera, in [http://dati.camera.it/ocd/aic.rdf/aic4\\_03239\\_15](http://dati.camera.it/ocd/aic.rdf/aic4_03239_15) [febbraio 2020].

<sup>(667)</sup> Sul punto si tornerà nel prosieguo della trattazione, quando si parlerà della titolarità del potere di stabilire le priorità e della natura del provvedimento che le adotta (v. Cap. VII, par. 7.1).

giurisdizione adottando iniziative di tipo organizzativo al fine di razionalizzare il funzionamento dei meccanismi di trattazione dei procedimenti. Di talché, per appianare le conseguenze pratiche della legge di concessione dell'indulto, il Ministro, con una nota del 13 settembre 2006 indirizzata al C.S.M. (668), aveva appunto suggerito ai dirigenti di regolare la tempistica dei processi penali separando dal carico totale dell'ufficio quelli che, per effetto della stessa legge, non si sarebbero conclusi con la condanna dell'imputato. Sulla base di tali premesse, quindi, il Ministro aveva sostenuto che il provvedimento del procuratore Maddalena costituisse un modello positivo di esercizio delle potestà organizzative, in alcun modo accostabile alla selezione finalistica dei reati da perseguire.

La questione però è più complessa di quello che sembra.

Prima della risposta ministeriale all'accennata interrogazione, infatti, era intervenuto anche il Consiglio superiore della magistratura, sollecitato dell'esposto che l'Unione delle Camere penali gli aveva inoltrato in data 15 marzo 2007 (669). In soli due mesi, la delibera del 15 maggio 2007 dell'organo di autogoverno chiariva che la circolare Maddalena non si poneva in contrasto con l'obbligatorietà, perché la sua finalità era racchiusa nell'ambito dell'organizzazione della trattazione dei procedimenti, senza sfociare in valutazioni di opportunità. Questa conclusione, comunque, non è stata condivisa da tutti i componenti della VII sezione consiliare. Il contrasto di opinioni concerneva giustappunto la regola di accantonamento, e, per conseguenza, l'idea di archiviare in maniera generosa i procedimenti. Prese insieme, la regola e l'idea, sottopongono avanti al magistrato assegnatario del procedimento alternative che conducono a un'eterogeneità dei fini incompatibile con il quadro dei principi dell'azione penale, sia per quanto concerne il suo esercizio che in relazione alle norme in materia di archiviazione.

Per far salvo il contenuto della circolare, occorre, dunque, interpretare le direttive nell'ottica della gestione del carico penale, piuttosto che in senso strettamente processuale.

Inoltre, da altra angolatura, il provvedimento torinese appare compatibile con l'obbligatorietà perché non stabilisce veri e propri criteri di priorità. La portata applicativa delle direttive viene limitata ai procedimenti coperti dall'indulto, senza influenzare, per lo meno in prima battuta, la trattazione delle sopravvenienze. La regola della selezione in questo caso è posta sulla quantità di

---

<sup>(668)</sup> Lo ha riferito lo stesso Ministro Mastella, nella *Risposta scritta pubblicata giovedì 13 settembre 2007 nell'allegato B della seduta n. 204 all'Interrogazione 4-03239 presentata da BONGIORNO*, presso <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=4/03239&ramo=CAMERA&leg=15> [febbraio 2020], nella parte in cui afferma di aver «proposto al Consiglio superiore della magistratura ed ai magistrati dirigenti degli uffici la possibilità di adottare la stessa *ratio* del sistema indicato dall'articolo 227». Si conferma l'ultrattività di fatto dell'art. 227 del decreto sul giudice unico.

<sup>(669)</sup> V. nota n. 663.

affari pendenti, non anche sul volume delle informative in entrata; i criteri di priorità, invece, fissano regole (di precedenza) per il futuro.

Per quanto concerne l'ordine di precedenza, i procedimenti sono stati suddivisi per categorie di priorità sulla base dei dati ricavabili dalle norme esistenti e dalla configurazione organizzativa degli uffici. Dunque, i reati per i quali è prevista la celebrazione dell'udienza preliminare sono comunemente considerati più gravi di quelli che elidono la fase intermedia, e, quindi, beneficiano della trattazione prioritaria nel momento in cui si prospettano carichi ingestibili. Allo stesso modo, sono prioritari i reati attribuiti al giudice collegiale rispetto ai reati attribuiti alla composizione monocratica, anche se nei ruoli d'udienza, spesse volte, vengono preferiti questi ultimi ai primi, a causa di frequenti difficoltà nella formazione dei collegi. Fra i procedimenti monocratici, i reati a citazione diretta si pongono in coda rispetto ai procedimenti che contemplano l'udienza preliminare. Infine, i reati attribuiti ai gruppi di lavoro specializzati in base alla materia o al tipo di procedimento sono trattati in via prioritaria rispetto alle notizie di reato generiche (670). Si stabilisce una sequenza di priorità ragionevole che trae origine, in prevalenza, dalla volontà della legge, e che, in generale, raccoglie consensi (671).

Ma può davvero ritenersi sufficiente tutto questo per dire che siano risolti in via definitiva i problemi della legittimazione democratica e delle responsabilità nelle scelte di priorità?

#### **5.1.4 Brevi considerazioni di riepilogo: effetti indesiderati delle circolari degli uffici requirenti come fonte dei criteri di priorità**

L'interprete deve guardare alle norme anche in relazione ai fatti ed è proprio in funzione dell'analisi fattuale che la norma viene sottoposta a un giudizio critico. Nel caso dei criteri di priorità questa operazione si complica. Non è sempre possibile ricondurre il contenuto delle circolari interne che li prevedono agli atti normativi, anzi accade con una certa frequenza che esse prescrivano più in generale linee guida funzionali alla risoluzione di problemi pratici, provocando effetti non voluti.

Gli atti di natura organizzativa (ad esempio le circolari che sono state esaminate) perseguono l'obiettivo di soddisfare interessi particolari dell'amministrazione che li adotta. Per gli uffici

---

(670) Al riguardo, cfr. I. PATRONE, *Le priorità nel processo penale: una scelta difficile*, in *Quest. giust.*, 1998, n. 3, 585, che in questo caso parla di "scale di priorità occulte".

(671) Si veda anche la scheda pubblicata a cura del CSM, *Criteri di priorità e lavoro in sequenza – Modello 5 (approfondimento)*, in [https://www.csm.it/web/csm-internet/attualita/news/-/asset\\_publisher/WQ6yNQm8kmJj/content/inserire-qui-il-titolo-della-pagina-approfondimento-di-programmare-il-processo/maximized?\\_101\\_INSTANCE\\_WQ6yNQm8kmJj\\_viewMode=view](https://www.csm.it/web/csm-internet/attualita/news/-/asset_publisher/WQ6yNQm8kmJj/content/inserire-qui-il-titolo-della-pagina-approfondimento-di-programmare-il-processo/maximized?_101_INSTANCE_WQ6yNQm8kmJj_viewMode=view) [febbraio 2020].



giudiziari non valgono certamente rilievi differenti. Ciascuna procura (ovvero ogni tribunale) costruisce modelli operativi in virtù delle necessità con cui si confronta. Se questo appare un'ovvietà, allora non deve sorprendere che la scelta dei modelli operativi, fra cui la scelta di stabilire priorità, possa risultare diversa da contesto a contesto (672). È giusto chiarire che questa diversità non è un fatto necessariamente negativo, anzi per certi versi è anche la normale conseguenza delle specificità territoriali dei vari uffici. Se il problema non insistesse sulla diversità dei criteri, dunque, ci si potrebbe domandare perché il dibattito sulle priorità non accenni a trovare una soluzione. Il quesito, però, non considera il sostrato precettivo-normativo che le circolari comunque possiedono; in effetti, è questo il principale fattore di diffusione della concezione "realistica" dell'azione penale (673).

Perciò, se si ragiona sul piano delle fonti del diritto, le circolari delle procure possono essere equiparate, quanto alla portata conformativa (674), ai provvedimenti che, per ipotesi, adotta il Consiglio superiore della Magistratura (675). Quando impongono regole di condotta ai magistrati assegnatari dei fascicoli, infatti, le circolari statuiscono precise scelte di politica giudiziaria (676); in alcuni casi, ciò avviene sotto la copertura legislativa (per esempio, i protocolli investigativi che indicano al sostituto procuratore quando optare per un certo rito, che sono validi se rispettano le condizioni di legge del rito prescelto), ma in materia di priorità detta copertura tuttora non esiste. I

---

(672) Questa eventualità porterebbe a una gestione "feudale" dell'esercizio dell'azione penale. In questo senso, riflettendo a proposito di scelte di priorità differenti da parte delle procure, si veda C. CESARI, *L'inflazione delle notizie di reato e i filtri selettivi ai fini del processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, n. 6, 1407.

(673) Cfr. A. ROSSI, *Per una concezione realistica della obbligatorietà dell'azione penale*, in *Quest. giust.* 1997, n. 2, 309.

(674) Le circolari adottate dai capi degli uffici requirenti e dal C.S.M. costituiscono «fonti atipiche *et autres*» del processo penale, le quali, pur essendo attività di autoregolamentazione riconducibile agli atti amministrativi, producono effetti di ordine generale sull'andamento dei procedimenti penali, condizionando l'attività requirente nel suo complesso. In questi termini, cfr. M. CHIAVARIO, *Diritto processuale penale (voce)*, in *Enc. dir., Annali*, IX, Milano, Giuffrè, 2016, 274.

(675) Le circolari del Consiglio fissano regole precettive che vincolano quanto al loro contenuto, a differenza delle risoluzioni che contengono mere indicazioni orientative. Le circolari sono fonte avente "rilevanza esterna", cfr. A. ARDITURO, *La nuova circolare del Csm sulle procure*, in *Quest. giust. online*, 16 novembre 2017, presso [http://questionegiustizia.it/articolo/la-nuova-circolare-del-csm-sulle-procure\\_15-11-2017.php](http://questionegiustizia.it/articolo/la-nuova-circolare-del-csm-sulle-procure_15-11-2017.php) [febbraio 2020].

(676) La questione è stata approfondita dalla dottrina già a metà degli anni Novanta limitatamente al ruolo del giudice e alla esistenza di poteri di *ius dicere* che mascherano l'utilizzo politico del processo penale. In particolare, ad avviso di alcuni commentatori «l'eccessivo prestigio conquistato dai magistrati nei processi alla politica abbia trasformato la loro prassi in una vera e propria fonte normativa, dotata di una propria legittimazione [...]. I metodi sperimentali adottati nei grandi processi dei primi anni '90 si sono rivelati capaci di affermarsi come regole, di far scuola e precedente, di generalizzarsi come modelli normativi», così, per esempio, S. DE SANTIS, *L'uso politico degli strumenti processuali penali*, in *Arch. pen.*, 2012, n. 3, 9; nonché, più in generale sul tema, anche con riferimento alla Pubblica accusa, cfr. L. FERRAJOLI, *La giustizia penale nella crisi del sistema politico*, in E. BRUTI LIBERATI - A. CERETTI - A. GIASANTI (a cura di), *Governo dei giudici: la magistratura tra diritto e politica*, Milano, Feltrinelli, 1996, 70-71; più di recente, R. ORLANDI, *Rinascita della nomofilachia: sguardo comparato alla funzione "politica" delle corti di legittimità*, cit., *passim*. Tralasciando ogni considerazione in merito alla fondatezza delle opinioni, è un fatto oggettivo che la prassi giudiziaria abbia ormai assunto un ruolo preponderante nel sistema della giustizia penale. Al riguardo, basti considerare l'avvio dei progetti di diffusione delle *best practices* negli uffici giudiziari. In termini analoghi, dunque, la problematica riguarda anche le circolari e i provvedimenti del pubblico ministero, in special modo a seguito della centralità dei progetti organizzativi delle procure nell'ambito dell'ordinamento della magistratura requirente.

capi degli uffici requirenti autolegittimano l'impiego dei criteri e fissano, a propria discrezione, i parametri su cui impostare gli ordini di precedenza (677).

Sull'attività requirente, perciò, vengono a crearsi per lo meno due effetti stravaganti.

Per prima cosa, dal momento che le circolari vengono adottate per risolvere inefficienze di tipo organizzativo-gestionale, quando fissano metodologie operative elaborate tramite l'analisi delle contingenze fattuali piuttosto che rispetto al grado di compatibilità col sistema normativo, generano soluzioni che nel lungo periodo aggiungono altri problemi a quelli iniziali, perché le situazioni emergenziali sono destinate comunque a scadere. L'uso di "priorità d'emergenza" non è consigliabile.

In questo senso, nonostante siano trascorsi diversi anni dalla loro adozione, basti osservare che la discussione sulle circolari Pieri-Conti, Zagrebelsky e Maddalena è ancora aperta, nel senso che in dottrina si continua a fare riferimento alla possibilità di introdurre per via normativa i criteri di priorità tenuto conto dell' "acquis" rappresentato dai citati provvedimenti.

In base alle ricerche empiriche che sono state effettuate, la maggior parte degli uffici di dimensioni medio-grandi adotta criteri di priorità, e, se si considerano anche gli uffici di dimensioni più contenute, la percentuale supera leggermente la metà del totale delle procure della Repubblica (678). Oggi, l'elenco dei criteri che viene impiegato è senz'altro più esteso di quello che potevano contenere le prime circolari, ma i parametri da cui esso viene ricavato sono rimasti pressoché invariati. Sul punto si tornerà nella terza e ultima parte dell'elaborato. In un certo senso, dunque, è come se le circolari fossero dotate di ultrattività, e, poiché funzionano da modello per l'elaborazione di futuri provvedimenti (679), finiscono per trasmettere anche i difetti che presentano sul piano astratto.

Questo non si verificherebbe se fossero dati parametri legislativi calibrati in maniera specifica per l'attività requirente. In loro assenza, per compensare, le procure aggiungono ai parametri delle circolari più volte citate anche quelli propri degli uffici giudicanti (art. 132-bis disp. att. c.p.p.) e quelli che sono stati consigliati dal C.S.M. (circolare 16 novembre 2017 sull'organizzazione delle procure).

---

(677) Sia pur in forza di una lettura incline a tale risultato degli artt. 1, comma sesto, e 4, comma secondo, del citato d. lgs. 106 del 2006 dei quali si è ampiamente discusso nella prima parte dell'elaborato.

(678) Il dato collima con quanto riportato da L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali*, cit. 4, nota n. 9, dove, facendo riferimento all'indagine condotta da A. VIOLA in materia di priorità, si afferma che il 50% circa delle procure opera con moduli di trattazione prioritaria.

(679) Ciò è avvenuto, per citare alcuni fra i casi più noti, con le linee guida organizzative del procuratore Caselli n. prot. 3609/10/S.P. nella versione aggiornata al 17 maggio 2011, a seguito della circolare sulle priorità del 22 aprile 2010 n. prot. 101/10/INT., in <http://www.procura.torino.it/news.aspx> [febbraio 2020], dove si distinguevano tre fasce di reati in base al grado e al tipo di priorità, cfr. il commento critico di M. DEGANELLO, *Notizie di reato ed ingestibilità dei flussi: le scelte organizzative della procura torinese*, in *Cass. pen.*, 2011, n. 4, 1601; e la circolare del procuratore Pignatone del 5 marzo 2014, di cui si è trattato nel capitolo che precede (Cap. IV, par. 4.4.1).

Si potrebbe dire che, a seguito dell'adozione di circolari sulle priorità, cresce l'incertezza operativa in merito al da farsi. Attesa la molteplicità delle fonti (e dei parametri) da cui si può attingere, viene frustrata l'aspettativa di riordinare tramite le priorità la gestione dei procedimenti. La circolare, infatti, non è un atto che presta idonee garanzie per la certezza del diritto, giacché è sempre revocabile e può essere derogata in ogni momento da altri atti successivi.

Per la stessa ragione, si produce un ulteriore effetto indesiderato, strettamente connesso al primo. Aniché limitare la discrezionalità dei singoli sostituti, le circolari determinano soltanto uno spostamento in capo al procuratore della Repubblica del potere di compiere valutazioni di opportunità-possibilità.

La discrezionalità non viene eliminata del tutto, contrariamente a quanto spesso si legge nei preamboli dei documenti; talvolta succede addirittura che se ne raddoppia la fonte. Al potere discrezionale del sostituto procuratore va a sommarsi la discrezionalità del procuratore capo: costui, quand'anche ritenesse di agevolare il compito del primo assumendosi la responsabilità (politico-gestionale) di individuare regole di esercizio dell'azione penale, quando fornisce "direttive generali" concede spazi operativi ancora più ampi, soprattutto se utilizza formule linguistiche condiscendenti come quelle che furono adottate dalla circolare Maddalena (accantonamento e archiviazione generosa tutte le volte che simili scelte apparissero praticabili o anche solo possibili) (680). In altre parole, i titolari delle procure predispongono regole di trattazione dei procedimenti allo scopo di evitare che i sostituti si attengano, nel fare ciò, a metodologie operative del tutto casuali, ad esempio con una trattazione in sequenza cronologica che avvenisse sulla base della data di iscrizione nel registro ex 335 c.p.p., ma, in tal modo, attribuiscono a ciascun sostituto la facoltà di valutare la postergazione di attività doverose e il conseguente accantonamento del fascicolo anche in deroga al legame consecutivo tra il fatto sostanziale di cui è venuto a conoscenza e il suo accertamento processuale per il quale deve svolgere le indagini.

Se dette facoltà non vengono esercitate tutte alla stessa maniera, né dai sostituti che si attengono alle direttive del procuratore, né dalle procure che compiono in autonomia le scelte di priorità, si ricava che a reati identici possa conseguire una sorte differente: nel territorio di una procura i reati "x" sono perseguiti con priorità, in un altro, invece, se ne posticipa la trattazione "in attesa di tempi migliori" (681).

---

(680) Sul "linguaggio" della circolare Maddalena, cfr. M. DEGANELLO, *Notizie di reato ed ingestibilità dei flussi: le scelte organizzative della procura torinese*, cit., 1598-1599.

(681) La circostanza determina una discriminazione "odiosa" per G. D'ELIA, *I principi costituzionali di stretta legalità, obbligatorietà dell'azione penale ed eguaglianza a proposito dei «criteri di priorità» nell'esercizio dell'azione penale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 1884.

Ciò, in definitiva porterebbe a ritenere che, in una certa parte del territorio nazionale, la commissione di un reato che non è incluso nel catalogo delle priorità o che fuoriesce dai parametri che consentono di stabilirle ha maggiori probabilità di essere destinato alla prescrizione nel momento in cui si dovrà svolgere l'accertamento processuale (682).

A tutti questi inconvenienti, comunque, il legislatore e il Consiglio superiore della magistratura hanno tentato di rimediare con alcuni interventi simmetrici all'evolversi del dibattito originato con le circolari esaminate. L'idea di unire alle direttive contenute nelle circolari anche un sistema uniforme di parametri normativi aveva trovato compiuta attuazione al tempo della disciplina transitoria fissata dalla riforma sul giudice unico e al momento dell'introduzione del catalogo delle priorità degli uffici giudicanti.

Soltanto quando si rispettano queste condizioni minime, allora, si parla di "fonti" delle priorità nella trattazione dei procedimenti.

## **5.2 Basi normative ed empiriche dei criteri: sistematica delle fonti**

L'idea di una trattazione degli affari penali secondo ordini di precedenza è stata accolta anche in sede normativa. Tuttavia, guardando dalla prospettiva degli uffici requirenti, non si può tuttora fare affidamento su una disciplina certa, stabile e uniforme

Dunque, la ricerca interesserà, innanzi tutto, l'art. 227 del d. lgs. n. 51 del 1998, tramite il quale le procure hanno attuato per un certo periodo scelte di priorità sotto la copertura della legge, e, in seconda battuta, l'art. 132-bis disp. att. c.p.p., che dispone, per i soli uffici giudicanti, un catalogo di priorità che è stato più volte sottoposto a modifiche e integrazioni da cui, poi, hanno attinto anche le procure. Infine, l'analisi verrà estesa anche alla l. 19 luglio 2019, n. 69, nota come legge sul cd. "codice rosso", che ha inserito nel codice di procedura penale precisi moduli cronologici per il compimento di attività investigative.

### **5.2.1 L'art. 227 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51**

---

<sup>(682)</sup> In dottrina è stato anche detto che «è meglio depenalizzare piuttosto che elaborare dei criteri di priorità i quali condurrebbero a un risultato analogo», in questi termini G. MONACO, *Pubblico ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, Milano, Giuffrè, 2003, 260-261.

Per la prima volta nel panorama processuale (683), l'art. 227 ha stabilito che la trattazione dei procedimenti dovesse avvenire in maniera tale da favorire il sollecito smaltimento degli affari che, non importa se iscritti prima o dopo di altri, e a prescindere dal *tempus commissi delicti*, avessero riguardato, in primo luogo, reati di consistente gravità e concreta offensività, fenomeni il cui accertamento poteva subire pregiudizio dal ritardo nella formazione della prova, nonché illeciti per la cui repressione sussisteva l'attuale interesse della persona offesa. Sulla base di questi «criteri-cornice» (684), ai titolari degli uffici giudiziari erano stati attribuiti il potere di stabilire i criteri di priorità e l'onere di comunicarli al Consiglio superiore della magistratura, purché fosse realmente avvertito il loro bisogno per garantire il rapido smaltimento dei procedimenti in corso.

La disposizione, dunque, è stata varata per attuare obiettivi contingenti, senza il carattere di stabilità (685). Essa trae origine dalla legge delega 16 luglio 1997, n. 254, per l'istituzione del giudice unico di primo grado, che, all'art. 1, comma secondo, autorizzava l'organo esecutivo a proporre l'inserimento di una disciplina normativa transitoria al fine di prevenire conseguenze negative sull'amministrazione della giustizia che sarebbero potute derivare, nell'immediato, dall'accorpamento degli uffici giudiziari (686).

Dalla finalità prevalentemente deflativa riconosciuta alle regole di precedenza, discende la natura selettiva dei criteri che i dirigenti avrebbero dovuto, per ciò, adottare.

Conviene premettere un chiarimento sulle qualità dei rapporti che si possono far derivare dalla citata disposizione. Ipotizzando uno schema su due livelli (687), con al vertice l'art. 227 e alla base i provvedimenti istitutivi di priorità, la trattazione dei procedimenti avviene in via preferenziale selezionando le sole vicende corredate dai requisiti di gravità, offensività, necessità per la formazione della prova e attualità dell'interesse della persona offesa; per contro, ipotizzando uno schema su tre

---

(683) Una conferma si trova in L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali*, cit., 1.

(684) R. E. KOSTORIS, *Criteri di selezione e moduli deflativi nelle prospettive di riforma. Atti del Convegno (Como, 24-26 settembre 1999)*, in AA.VV., *Il giudice unico nel processo penale*, Milano, Giuffrè, 2001, 36.

(685) Cfr. D. VICOLI, *L'esperienza dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale: realtà e prospettive*, cit., 227-228, dove, in particolare, viene spiegato che il destino dell'art. 227 cit. fosse segnato già in partenza, perché l'intenzione del legislatore era di introdurre meccanismi deflativi del carico pendente sino al 2 giugno 1999, momento a partire dal quale le nuove strutture giudiziarie avrebbero cominciato a funzionare. *Contra*, tuttavia, L. BRESCIANI, *Commento all'art. 227 d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51*, in *Legisl. pen.*, n. 2-3, 1998, 474-475, nonché I. PATRONE, *Le priorità nel processo penale: una scelta difficile*, cit., 579-580, per i quali, in sintesi, i parametri stabiliti dal legislatore avrebbero potuto continuare a fondare scelte di priorità anche successivamente al termine individuato nella citata normativa.

(686) Per approfondire, si veda M. CRISCUOLO – S. GIAMBRUNO – R. MARINO, *Il giudice unico. Commento organico al D. Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51*, Napoli, Simone, 2000, 335.

(687) Lo schema a due livelli è avallato da R. E. KOSTORIS, *Criteri di selezione e moduli deflativi nelle prospettive di riforma*, cit., 47.

livelli (688), con al vertice l'art 227 e in posizione mediana le direttive del procuratore capo, la trattazione contempla un necessario momento discrezionale da parte del magistrato assegnatario, il quale, nel concreto svolgimento delle operazioni, è libero di accordare preferenza a questo o a quel procedimento, salvi i parametri normativi e le direttive interne all'ufficio. Entrambi gli schemi collocano l'elaborazione delle priorità su un piano gerarchico di tipo decrescente, avanzando l'idea che sia consentito operare una selezione attiva dei procedimenti attingendo dagli indicatori stabiliti ai livelli superiori. Così opinando, la trattazione prioritaria sarebbe il risultato di un sistema chiuso incapace di (ovvero indifferente a) comunicare con la base. In altre parole, in un sistema a due o a tre livelli non è possibile verificare l'utilità dei meccanismi di precedenza rispetto al caso concreto che si trova sul banco del magistrato assegnatario, perché nell'uno e nell'altro sistema, a ben vedere, costui è deresponsabilizzato.

Per tale ragione, onde comprendere la portata applicativa della norma in relazione ai fini della ricerca, è necessario ragionare nei termini di un sistema triangolare, alla cui base partecipano il capo dell'ufficio e il magistrato assegnatario, mentre l'art. 227 (o qualunque altra fonte di rango normativo che dovesse seguire) si trova, rispetto a essi, in posizione sopraelevata ancorché collegata. In tale ottica, la trattazione prioritaria è l'esito di una scelta "combinata" dai rapporti trifasici che si instaurano fra i vertici dell'ipotetico triangolo: per un verso, la norma non può indicare parametri che non troverebbero effettiva traduzione nella pratica (si pensi, per fare un esempio, a una condizione di priorità che subordinasse la trattazione in via preferenziale dei procedimenti alle *chances* di condanna), per altro verso i magistrati non potrebbero fissare criteri in attuazione di parametri non espressamente previsti dalla norma (in questo caso gli esempi potrebbero essere molti, a cominciare, per citarne uno, dal tempo della prescrizione).

Le direttive del titolare sarebbero quindi coerenti con le finalità politico-criminali del legislatore, nonché prevedibili e verificabili anche da parte del magistrato assegnatario, che, tutto sommato, opera tecnicamente tramite attività a discrezionalità controllata, tale essendo quella che appare vincolata nello scopo. Così inteso, in definitiva, il sistema rilancia l'idea di criteri di priorità tendenti alla gestione corretta, puntuale e uniforme dell'azione penale, invece che alla selezione finalistica dei procedimenti iscritti o da iscrivere, nel segno di una condivisione delle responsabilità.

Senonché, come è stato già accennato in apertura, l'art. 227 non è scaturito da riflessioni di politica criminale *pro futuro*. Gli effetti della disposizione erano destinati "a scadenza" e si

---

(688) Lo schema a tre livelli è sostenuto da G. DI CHIARA, *Il pubblico ministero e l'esercizio dell'azione penale*, in G. FIANDACA - G. DI CHIARA, *Una introduzione al sistema penale per una lettura costituzionalmente orientata*, Napoli, Jovene, 2003, 257.

rivolgevano espressamente ai carichi pendenti. A rigore, le direttive ricavate dai titolari degli uffici non avrebbero dovuto essere intese come attuative di criteri di priorità in senso stretto (689), consistendo piuttosto in una velata soluzione deflativa dei procedimenti esclusi dall'ordine di precedenza (690). Parte della dottrina, infatti, ritiene che l'art. 227 debba essere interpretato come un esperimento in tema di disciplina delle priorità (691). L'opinione è fondata. Il complesso dei parametri racchiusi nella disposizione appare effettivamente un prototipo perfettibile.

D'altronde, già nel periodo di transizione tra vecchio e nuovo sistema processuale il legislatore aveva inteso attribuire ai dirigenti delle procure maggiori poteri in ambito gestionale, rinforzando la gerarchia interna agli uffici anche allo scopo di prevenire fenomeni di personalizzazione della funzione. La circostanza che nell'immediatezza del nuovo codice i criteri di priorità si fossero affermati nella prassi (innanzi tutto con le circolari Pieri-Conti e Zagrebelsky), quindi, ha ragionevolmente costituito il pretesto per il legislatore della riforma di intervenire, sia pure in via sperimentale, anticipando la diffusione di pratiche requirenti (692), fors'anche per indirizzarne o correggerne il tiro (693). Ciò in quanto i criteri di priorità avevano tratto fondamento, almeno inizialmente, nell'idea che fosse poco o per niente utile la trattazione di alcuni procedimenti.

Se nella prassi in materia di priorità si fosse consolidata quest'idea di fondo, sarebbe stato inevitabile il contrasto con l'obbligatorietà; mentre, grazie anche all'art. 227, le direttive delle procure hanno potuto attingere in seguito da parametri che si prestavano a operazioni di razionalizzazione della trattazione dei procedimenti, e non unicamente a sfoltirne il volume. Le direttive diventavano via via più organiche (694). A parziale conferma della tesi, valga, altresì, che l'asse delle riflessioni dottrinali sia stato spostato proprio in quel frangente verso la conciliabilità degli effetti delle priorità con il sistema del processo e con la dimensione pratica e ordinamentale dell'azione penale, piuttosto

---

(689) La circostanza è stata messa in risalto anche quando si è discusso a proposito della cd. circolare Maddalena (v. *supra* par. 5.1.2).

(690) Nel senso che i criteri attuano una deflazione «non dichiarata ma concreta», cfr. R. E. KOSTORIS, *Criteri di selezione e moduli deflativi nelle prospettive di riforma*, cit., 50.

(691) M. BARGIS, *Il giudice unico di primo grado e la progressiva "messa a punto" del processo penale*, in *Commento alla normativa delegata sul giudice unico*, diretto da M. CHIAVARIO - E. LUPO, II, Torino, Utet, 2001, 41.

(692) In argomento, cfr. G. DI FEDERICO, *Intervento sul tema dell'obbligatorietà dell'azione penale* (n.d.r., senza titolo), in AA.VV., *Il giudice unico nel processo penale*, Atti del Convegno (Como, 24-26 settembre 1999), Milano, Giuffrè, 2001, 147 e P. MAGGIO, *Brevi riflessioni sui criteri di priorità nella trattazione delle cause dettati dalla riforma sul «giudice unico»*, *ivi*, 243.

(693) Nel paragrafo precedente sono state illustrate le problematiche che hanno tratto origine ben presto a seguito della prassi istitutiva delle priorità. Per alcune indicazioni sulle prassi che le procure hanno istituito in virtù dell'art. 227 del d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, cfr. G. FIDELBO, *Le disposizioni sul processo penale*, in G. LATTANZI (a cura di), *Il giudice unico. Le nuove norme ordinamentali, civili, processuali e amministrative al 2 gennaio 2000*, Milano, Giuffrè, 2000, 420.

(694) Cfr. *supra* nota n. 685.

che, in prima battuta, sulla compatibilità astratta all'obbligo costituzionale dei criteri proposti dai dirigenti.

Questo mutamento di prospettiva, in buona sostanza, non è stato casuale. La norma ha svolto in contemporanea una funzione di certificazione e di orientamento dei meccanismi di trattazione prioritaria, suffragandone l'utilità complessiva per esigenze connesse al servizio giustizia e al processo penale nello specifico. Per questa funzione non è prevista alcuna scadenza: se i criteri individuati dai parametri posti con l'art. 227 cessavano di produrre effetti alla data indicata dal legislatore, i singoli parametri costituivano infatti fonte di priorità durevole e apprezzabile (695).

Che cosa non ha funzionato, allora?

Sulla scorta delle riflessioni già svolte a proposito della discrezionalità requirente (v. cap. IV), la soluzione da dare al quesito non può che coincidere con il timore che il pubblico ministero avesse abusato del potere in questione al punto da attuare in via ordinaria una "selezione del crimine" estesa a tutti i procedimenti, pendenti e futuri (696). Nella previsione del termine di scadenza vi sono senz'altro ragioni di confronto con una situazione ordinamentale nuova e precaria, ma a queste, dunque, si è aggiunta anche la preoccupazione politica di un esercizio mirato e discriminante dell'azione penale, il quale, pur in presenza di parametri stabiliti in via generale e astratta, comunque è l'esito di scelte concrete (discrezionali, di fatto) del magistrato (697).

Cosicché, terminato l'"esperimento", la previsione per legge di (parametri di) priorità non è stata più riproposta per gli uffici requirenti, potendo essere confusa, da alcuni, come un'elusione sostanziale dell'obbligatorietà (698).

Ben altre considerazioni valgono, invece, per la magistratura giudicante.

---

(695) La scelta dei parametri da parte del legislatore è stata valutata in senso positivo nell'immediato della riforma da G. SPANGHER, *Processo penale da adeguare all'istituzione del giudice unico*, in *Dir. pen. e proc.*, 1998, n. 6, 672, poiché essa, facendo riferimento alla gravità del reato (quindi ai limiti edittali di pena come criterio di selezione di tipo quantitativo), e alla sua concreta offensività (criterio di selezione di tipo qualitativo), e, senza eliminare l'obbligatorietà dell'azione penale, ha fissato criteri generali specificabili anche tramite l'esercizio di una discrezionale soggettiva controllata dal C.S.M., che riceve dai dirigenti la comunicazione circa i criteri effettivamente stabiliti.

(696) Di "selezione del crimine" necessaria, come possibile terapia per i malfunzionamenti della giustizia penale ad azione obbligatoria, parla O. DOMINIONI, *La corte assediata*, in *Dir. pen. e proc.*, 2013, n. 12, 1385, per il quale i criteri di priorità sono una materia «certamente impervia per l'elaborazione normativa oltre che per la corretta calibratura politica, ma alla quale non si deve rinunciare perché foriera di importanti contributi alla "selezione del crimine"».

(697) Secondo S. LORUSSO, *L'illusione accusatoria al tramonto*, in *Dir. pen. e proc.*, 2015, n. 12, 1465, sarebbe poco realistico immaginare di introdurre criteri di priorità per sostituirli validamente alla discrezionalità di fatto di cui dispongono i pubblici ministeri.

(698) Parte della dottrina penalistica ha ritenuto che l'art. 227 del d. lgs. 51 del 1998 avesse "nei fatti" introdotto la discrezionalità dell'azione penale, ma in maniera del tutto insoddisfacente, perché non sarebbe stato possibile svolgere alcun controllo di democrazia politico-istituzionale. Parla di «soluzione veramente "all'italiana"» e «"pizza tutti-gusti"» M. DONINI, *Per un codice penale di mille incriminazioni: progetto di depenalizzazione in un quadro del "sistema"*, in *Dir. pen. e proc.*, 2000, n. 12, 165, secondo il quale l'art. 227 è stato soltanto un tentativo di aggirare per legge l'art. 112 Cost., mancando il necessario coraggio politico-istituzionale per avviare una seria riforma costituzionale.



## 5.2.2 L'art. 132-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di rito

Mentre l'art. 227 faceva riferimento agli uffici giudiziari sia requirenti sia giudicanti, con l'art. 132-bis disp. att. c.p.p. il legislatore ha attribuito il potere di stabilire priorità nella formazione dei ruoli d'udienza, quindi a favore dei soli organi giudicanti.

Ciò nondimeno, l'analisi dell'art. 132-bis è necessaria e utile allo scopo di dimostrare la natura dei criteri di priorità adottati dalle procure, che, sovente, come si avrà modo di chiarire nel prosieguo, sono estrapolati dall'elenco contenuto proprio nella suddetta norma (è nota l'espressione "criteri legali" di priorità).

Attualmente, l'art. 132-bis risulta stravolto rispetto alla originaria formulazione.

Al principio, infatti, quando fu introdotto con d.l. 24 novembre 2000, n. 341 (conv., con mod., in l. 19 gennaio 2001, n. 4), riconosceva priorità assoluta soltanto ai procedimenti in cui erano state applicate misure cautelari di tipo custodiale prossime alla scadenza dei termini, e in presenza di gravi ragioni di urgenza. Negli anni, la disposizione è stata più volte ritoccata, sino a contare in questo momento nove categorie differenti di priorità nella trattazione dei processi (699): è scomparso ogni riferimento alla sussistenza delle gravi ragioni d'urgenza, e, in sua vece, sono stati sanciti tre criteri principali di individuazione delle priorità.

Il primo criterio attiene alla fattispecie criminosa per cui si procede. Per un verso, sono elencati in maniera specifica gli articoli del codice penale che giustificano una priorità in ambito processuale, per altro verso, sono indicate categorie delittuose *ratione materiae*. Il secondo criterio, invece, è stabilito *ratione poenae* e attiene alla pena edittale stabilita dalla fattispecie, che, per fondare validamente una priorità di trattazione, deve consistere nella reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni. L'ultimo criterio riguarda situazioni particolari che interessano dati di rilevanza

---

<sup>(699)</sup> Al riguardo, giova fare riferimento alla sezione normativa dell'appendice in calce al presente lavoro (Sezione 1-A, II). L'art. 132-bis è stato interpolato in cinque diverse occasioni dalla sua introduzione. Senza andare nel merito della questione, si riportano gli estremi degli interventi di modifica alla data odierna, allo scopo di rendere chiare le ragioni politico-giudiziarie che li hanno sorretti, atteso anche il frangente temporale in cui le riforme sono state varate: innanzi tutto, con il d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. con modif., in l. 24 luglio 2008, n. 125, è stata varata la prima importante modifica dell'art. 132-bis, segnando il passaggio al metodo casistico e l'introduzione di priorità inerenti allo svolgimento dei processi di criminalità organizzata; con d.l. 14 agosto 2013, n. 93, conv. con modif., in l. 15 ottobre 2013, n. 119, n. 242, è stata attribuita precedenza ai procedimenti concernenti delitti commessi con violenza alla persona fra cui il reato di maltrattamenti e di atti persecutori; con l. 23 giugno 2017, n. 103, è stata attribuita precedenza ai procedimenti per reati concernenti fenomeni di corruzione; con l. 17 ottobre 2017, n. 161, è stata attribuita priorità ai procedimenti nei quali vi sono beni sequestrati in funzione della confisca cd. "allargata" o "per sproporzione", e viene rimosso il riferimento esplicito ai procedimenti sui fenomeni corruttivi (poiché essi compaiono già fra i reati presupposto del provvedimento di confisca); infine, con l. 26 aprile 2019, n. 36, è stata attribuita priorità ai procedimenti di omicidio colposo e lesioni colpose in relazione all'eccesso colposo nella legittima difesa.

processuale, che sono identificati nella condizione soggettiva del reo, nel tipo di procedimento e nell'esistenza di misure *lato sensu* limitative della libertà personale.

Le differenze che corrono fra le norme di cui agli artt. 132-bis e 227 sono evidenti. Oltre alla collocazione in merito alla fonte, si aggiungono il carattere stabile della prima norma e quello transitorio della seconda (700), ma, soprattutto, la valenza qualitativa delle istruzioni di priorità. L'art. 227 aveva individuato dei parametri su cui impostare in concreto i criteri, mentre l'art. 132-bis stabilisce in primo luogo il criterio, distinguendo, com'è stato spiegato, fra tre principali regole: in base alla materia, alla pena e alla situazione processuale. Donde, la distinzione dei fini perseguiti: l'art. 132-bis non vincola la priorità all'obiettivo di smaltimento del carico pendente, ma attua una nuova "filosofia" di gestione del lavoro sul modello delle priorità della circolare Zagrebelsky, per «assicurare la rapida definizione dei processi» (132-bis, secondo comma, cit.).

Non è un dettaglio che va sottovalutato (701). Se l'obiettivo è di smaltire i procedimenti pendenti, il dirigente dell'ufficio predisporrà moduli organizzativi e metodologie operative tese a "selezionare" o a "far selezionare" dai magistrati le vicende a trattazione prioritaria; per contro, quando la finalità è la rapida definizione, questi avvierà piuttosto una politica di gestione efficiente dell'attività complessiva svolta dai magistrati dell'ufficio, organizzando nel migliore dei modi i ruoli d'udienza anche in base alle specializzazioni esistenti (702).

A ben vedere, è possibile interpretare l'art. 132-bis come se contenesse un elenco di parametri di priorità, ma, nel far ciò, occorre che l'interprete analizzi il contenuto della norma in funzione dei valori sottintesi ai criteri (703).

Quanto al primo dei tre criteri che precedono, il valore-parametro che si ricava consiste nell'allarme o nell'interesse sociale conseguente alla commissione del fatto; per esempio, così appare naturale la precedenza di reati concernenti la criminalità organizzata (soprattutto i reati di cui all'art.

---

(700) Cfr. D. MANZIONE, *Sub art. 227*, in M. CHIAVARIO - E. LUPO (a cura di), *Commento alla normativa delegata sul giudice unico*, II, Torino, Utet, 1999, 318.

(701) Significa che l'art. 132-bis non è applicabile alle indagini preliminari, ma unicamente quando è stata esercitata l'azione penale, cfr. E. MARZADURI, *La sospensione dei processi penali nei suoi rapporti con la previsione dei c.d. criteri di priorità*, in V. GAROFOLI (a cura di), *L'azione penale tra obbligatorietà e discrezionalità*, Atti del Convegno (Bari, 29 novembre 2008), Milano, Giuffrè, 2009, 27.

(702) Non è casuale che molti fra i reati compresi nell'elenco dell'art. 132-bis siano anche reati attribuiti alla competenza della procura distrettuale ex art. 51, commi 3-bis e 3-quater, che, com'è stato spiegato nella prima parte dell'elaborato, richiedono la conoscenza di competenze specialistiche. Al riguardo, si segnala una possibile lacuna nell'elenco dell'art. 132-bis, il quale, con la lett. a-ter), attribuisce priorità ai procedimenti per i reati, fra gli altri, da 609-bis a 609-octies c.p., con esclusione, dunque, dei reati comunque inquadrabili nella stessa ottica di tutela di soggetti deboli di cui agli artt. 414-bis, 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-quater1, 600-quinquies, 609-undecies c.p., che figurano in effetti tra i reati di competenza distrettuale (art. 51, comma 3-quinquies).

(703) Per una ricostruzione differente da quella proposta, al riguardo, dal presente lavoro, cfr. D. VICOLI, *Un mosaico normativo dagli incerti esiti applicativi*, in O. MAZZA - F. VIGANÒ (a cura di), *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, cit., 372-377.

407, comma secondo, lett. a)), oppure di reati che colpiscono soggetti particolarmente vulnerabili (come i maltrattamenti, gli atti persecutori e le violenze a sfondo sessuale), o ancora di reati, anche colposi, commessi in eccesso di difesa legittima, in violazione delle norme sulla circolazione stradale e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché in materia di immigrazione e di fenomeni corruttivi. In tali situazioni (704), la priorità sembra puntare a far ottenere presto la pronuncia del giudice per rimuovere le cause delle devianze sociali e prevenire la loro diffusione, ovvero per evitare l'esposizione prolungata delle vittime al processo e accertare la legittimità del comportamento tenuto per difendersi, o ancora per attuare l'interesse pubblico di buona amministrazione.

A proposito del criterio *ratione poenae*, invece, non c'è dubbio che il parametro di fondo sia la gravità del reato (705). Tuttavia, non essendo richiamata l'offensività, detto criterio potrebbe sollevare qualche incertezza operativa rispetto al funzionamento della clausola di tenuità del fatto (art. 131-bis c.p.), per la cui adozione è necessaria una verifica sulla concreta offensività del fatto commesso. Più chiaramente, l'accertamento dei reati puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni dev'essere considerato prioritario agli effetti dell'art. 132-bis, perché inerisce astrattamente a fatti criminosi di una certa gravità, ma, potendo essere emessa per gli stessi fatti una pronuncia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, la consapevolezza che si ha a che fare in concreto con un reato il cui grado di offensività si attesta su livelli bassi persuade dell'idea opposta: vale a dire, la mancanza di urgenza e, quindi, di precedenza della trattazione. D'altronde, l'incertezza vale a maggior ragione per il pubblico ministero. È vero che tra priorità e particolare tenuità del fatto non ci sono rapporti diretti (706), ma non si può escludere in assoluto l'esistenza di una certa simmetria nel processo valutativo che sta alla base di entrambe le questioni. In via ipotetica, si ritiene che quando sia stato commesso un fatto di reato che, in astratto, è punito con la reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, debba in ogni caso essere riconosciuta la precedenza nella sua trattazione, poiché, quand'anche fosse possibile l'archiviazione, se p.m., o il proscioglimento, se giudice, per particolare tenuità, conviene che questo fatto venga accertato nel minor tempo possibile, per evitare di ammassare fascicoli che, pur non presentando urgenze, possono essere agilmente

---

(704) Cfr. art. 132-bis, primo comma, disp. att. c.p.p. lettere a), a-bis), a-ter), b) solo prima parte, e, per l'ampia portata che denota la fattispecie, anche la lett. f-bis).

(705) Cfr. art. 132-bis, primo comma, lett. b) ultimo periodo.

(706) Ciò, in quanto è diversa la natura e sono diverse le finalità. Al riguardo, cfr. il documento della Procura della Repubblica di Lanciano, *Prime linee guida per l'applicazione del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67)*, in *Dir. pen. cont.*, 3 aprile 2015, presso <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/1428045961Direttiva%20tenuita%20del%20fatto.pdf> [febbraio 2020], con commento essenziale di G. L. GATTA, *Non punibilità per particolare tenuità del fatto: le linee-guida della procura di Lanciano, ivi*, <https://www.penalecontemporaneo.it/d/3817-non-punibilita-per-particolare-tenuita-del-fatto-le-linee-guida-della-procura-di-lanciano> [febbraio 2020].

smaltiti. Per esempio, si considerino, a tal uopo, i procedimenti per reati tributari (707), che rappresentano una parte importante dei carichi di lavoro degli uffici.

Per quanto concerne, infine, il terzo criterio rappresentato dalla ricorrenza di particolari situazioni processuali, il parametro va individuato nell'opportunità di tutelare la libertà personale o di valutare il pericolo insito nella disponibilità di certi beni in occasione dello svolgimento del processo (708). I casi indicati dalla norma sono molteplici, e concernono in particolare l'applicazione di misure pre-cautelari e cautelari, lo stato di detenzione anche per altra causa, la contestazione della recidiva ex art. 99, comma quarto, c.p., la confisca allargata, nonché i procedimenti che si svolgono nelle forme del giudizio direttissimo e del giudizio immediato. L'urgenza di pervenire alla conclusione dell'iter processuale è giustificata in virtù di esigenze che, in definitiva, hanno rilevanza interna o esterna al procedimento.

Sulla funzionalità della norma ha inciso in maniera significativa l'art. 2-ter del d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (conv. con modif. in l. 24 luglio 2008, n. 125), che, allo scopo di rendere effettivo il sistema delle corsie preferenziali delineato dall'art. 132-bis (in quell'occasione anche sottoposto a modifica con l'art. 2-bis (709)), stabiliva criteri di sospensione per altri procedimenti in presenza di certi requisiti (710). Benché della "sospensione" vera e propria non vi fosse alcun riferimento, la norma disponeva la possibilità per i dirigenti degli uffici giudicanti di individuare "criteri di rinvio" al fine di posticipare la trattazione fino a un massimo di diciotto mesi, in mancanza di opposizione dell'imputato e prima che fosse dichiarato chiuso il dibattimento, per i reati utilmente collocati nel perimetro dell'indulto (711). Nell'occasione, la dottrina ha mostrato atteggiamenti positivi o "neutri" in relazione all'elaborazione di priorità nella definizione dei processi (712), criticando, per contro, la scelta di paralizzare (per ciò: accantonare) la trattazione di procedimenti coperti da indulto. A ben vedere, il meccanismo di fondo della legge riproduce il sistema messo a punto dalla "circolare

---

(707) Pur non essendo espressamente menzionati nell'elenco ex art. 132-bis, i reati tributari beneficiano per il criterio *ratione poenae* di priorità assoluta nella formazione dei ruoli d'udienza, cfr. P. CORSO, *Effetti penali degli istituti deflattivi*, in *Rassegna Tributaria*, 2015, n. 2, 461.

(708) Cfr. art. 132-bis, primo comma, disp. att. c.p.p. lettere c), d), e), f) e f-bis).

(709) V. *supra* nota n. 703.

(710) In argomento, si veda G. ILLUMINATI, *Corsie preferenziali e binari morti*, in O. MAZZA - F. VIGANÒ (a cura di), *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, cit., 360, il quale mette in risalto che nella discussione politico-legislativa sull'originario impianto del decreto-legge del Governo si crearono «reazioni di aspro dissenso» proprio sugli artt. 2-bis e 2-ter.

(711) Va da sé che la disciplina è costruita attorno alla problematica del "carico esigibile". La giurisprudenza disciplinare esclude la responsabilità del magistrato che, pur provocando ritardi nel deposito dei provvedimenti o nella definizione dei procedimenti, si attenga alle priorità stabilite dall'art. 132-bis. Si veda, a tal proposito, lo studio di C. MISTRI, *Il disciplinare: da evento improbabile a pensiero dominante*, in *Dir. pen. e proc.*, 2014, n. 11, 1367.

(712) *Id.*, 363, e riferimenti bibliografici *sub* nota n. 12.

Maddalena”, ma con la significativa differenza che, nel provvedimento torinese, la selezione era prevista a senso unico verso i carichi pendenti.

Più in generale, la disciplina sulle priorità, anche per com'è stata riformata a partire dal 2008, comunque, è criticabile anche oltre il piano astratto. È confermato che le priorità debbano essere attuate per la formazione dei ruoli d'udienza, essendo conseguentemente esclusa la loro operatività nella fase delle indagini preliminari. È difficile trovare una giustificazione razionale a questa scelta (713), perché, suo tramite, si creano distorsioni nella continuità tra fasi procedurali e nell'uniformità dei modelli organizzativi foriere di disuguaglianze inaccettabili, le quali, invece, sono respinte *a priori* in virtù del canone di obbligatorietà dell'azione penale.

Per concludere, giova ripetere che, in assenza di ogni indicazione legislativa valida, i dirigenti delle procure hanno adottato criteri di priorità ricavandoli dalla prassi delle circolari, dai parametri dell'art. 227 e, “a cascata” (714), adottando le forme dell'art. 132-bis. A questi, inoltre, vanno aggiunti i criteri stabiliti autonomamente dal procuratore della Repubblica per esigenze specifiche connesse all'ufficio di cui ha la direzione (cd. criteri ultra-legali). In un sistema così eterogeneo, si vedrà che l'opera interpretativa del C.S.M. è risultata fondamentale in più occasioni per tenere unite le fila di un discorso che, sin dalle origini, ha generato forti tensioni nell'ambito della giustizia penale.

Ciò risulta ancor più vero anche a seguito delle modifiche introdotte con l'intervento noto come legge sul “codice rosso”, di cui si tratta nelle pagine seguenti.

#### **5.2.4 Le recenti modifiche alla normativa in materia di violenza domestica e di genere come esempio di priorità requirenti nell'attività investigativa**

I recenti interventi in materia di violenza domestica e di genere s'inseriscono appieno in questa logica di accelerazione dei processi. Non si allude soltanto al cd. “decreto sul femminicidio” del 2013, che ha elevato la materia al rango di priorità accordandole la precedenza nella formazione dei ruoli (art. 132-bis, comma primo, lett. a-bis) disp. att. c.p.p.), ma, più in particolare, si fa riferimento alla normativa introdotta con l. 19 luglio 2019, n. 69, che, senza prevedere esplicitamente criteri di priorità nell'azione penale, ha inserito meccanismi processuali di accelerazione nell'attività del pubblico ministero.

---

<sup>(713)</sup> D. VICOLI, *Un mosaico normativo dagli incerti esiti applicativi*, *ivi*, 371.

<sup>(714)</sup> N. ZANON, *Il pubblico ministero*, in N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., 272.

Tecnicamente, la normativa fissa moduli cronologici con precisi termini di scadenza nelle indagini preliminari. Non è questa la sede per indagare se le scelte effettuate dal legislatore siano coerenti con la disciplina della fase preliminare, perciò, nei limiti dell'economia del presente lavoro, i nuovi adempimenti investigativi sono studiati in quanto espressione di priorità processuale (715).

A differenza della disciplina di stampo penalistico, il testo delle norme di ordine processuale approvato al termine dei lavori parlamentari conferma l'impianto che era stato proposto dal governo nel d.d.l. C. 1455, avallando l'obiettivo di addivenire a un'apertura rapida del procedimento penale nel caso dei delitti di violenza domestica e di genere (716). La commissione di questi reati, infatti, turba la sensibilità sociale e arreca offesa a persone che si trovano in condizioni di particolare vulnerabilità, al punto da giustificare il riconoscimento di tutele giuridiche rafforzate e progressive. Con la nuova normativa, il legislatore ha voluto "accelerare" l'esame della vicenda giudiziaria, agendo su modi e tempi dell'attività degli inquirenti: è urgente l'adozione di provvedimenti a protezione delle vittime. In tal senso, quindi, il procedimento è segnato da un "codice rosso".

In sintesi, questi sono gli interventi sui quali occorre soffermare l'analisi.

Innanzitutto, viene stabilito che la polizia giudiziaria deve immediatamente riferire al pubblico ministero circa l'acquisizione della notizia di reato e le circostanze del fatto, anche in forma orale, e, senza ritardo, poi, anche tramite una comunicazione scritta; a seguito della comunicazione, il pubblico ministero procede all'iscrizione nel registro custodito presso l'ufficio e - dispone la legge - entro i successivi tre giorni acquisisce informazioni sia dalla persona offesa sia da chi altri avesse denunciato il fatto alle autorità. Il termine può essere prorogato, nell'interesse della persona offesa, ma soltanto se ricorrono esigenze superiori di tutela dei minori o di riservatezza delle indagini. Dopo questi iniziali adempimenti, la legge impone di compiere gli atti di indagine necessari nel più breve tempo possibile, specialmente se si tratta di attività delegata dal p.m., al quale, in tal caso, la polizia giudiziaria deve trasmettere la documentazione e i verbali delle attività svolte, senza ritardo. A

---

<sup>(715)</sup> Per una definizione essenziale di priorità processuale, cfr. Cap. IV, par. 4.5.

<sup>(716)</sup> Il testo approvato dal Parlamento risulta, sul punto, molto diverso da quello contenuto inizialmente nella proposta governativa. In merito, si veda, per il testo approvato dalla Camera in prima lettura, di G. L. GATTA, *Il disegno di legge in tema di violenza domestica e di genere (c.d. codice rosso): una sintesi dei contenuti*, in *Dir. pen. cont.*, 8 aprile 2019, <https://www.penalecontemporaneo.it/d/6605-il-disegno-di-legge-in-tema-di-violenza-domestica-e-di-genere-cd-codice-rosso-una-sintesi-dei-contenuti> [febbraio 2020]; per il successivo passaggio al Senato, G. L. GATTA, *Il testo del disegno di legge "codice rosso" (revenge porn, costrizione o induzione al matrimonio, deformazione/sfregio del viso, e molto altro ancora)*, *ivi*, 15 aprile 2019, presso <https://www.penalecontemporaneo.it/d/6622-il-testo-del-disegno-di-legge-codice-rosso-revenge-porn-costrizione-o-induzione-al-matrimonio-defor> [febbraio 2020]. Per la documentazione di studio acquisita in vista della discussione e dell'approvazione del testo in via definitiva, si veda la scheda del Servizio studi della Camera, *Disposizioni in tema di violenza domestica e di genere*, 30 luglio 2019, in <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/violenza-domestica-e-di-genere.html> [febbraio 2020].

marginale di tali norme (717), è stata anche prevista l'attivazione di corsi per la formazione specialistica delle forze di polizia in materia di prevenzione dei fenomeni criminosi in questione.

In altri termini, la nuova legge sottoscrive l'adozione di priorità processuali nelle indagini preliminari e l'importanza di un'adeguata specializzazione degli organi di magistratura e polizia. Gli organi inquirenti devono osservare specifici obblighi comportamentali nel compimento delle attività d'inchiesta, senza poter esprimere alcuna valutazione in ordine all'urgenza di provvedere.

La priorità considerata dalla normativa, in effetti, stabilisce una presunzione d'urgenza.

Se finora il legislatore è stato indifferente nei confronti della possibilità di introdurre in via generale e astratta criteri di priorità anche per il p.m., con questa riforma, pur senza dichiararlo in maniera esplicita, è stato varato, di fatto, un criterio obbligatorio di priorità per la trattazione dei procedimenti concernenti i delitti *lato sensu* violenti commessi a danno di soggetti deboli, nell'ambito di relazioni familiari o di convivenza e con finalità sessuale o non. Si va ben oltre l'intenzione di accelerare il processo, perché l'obiettivo iniziale consiste nel velocizzare le indagini, anche mediante l'adozione di appositi protocolli con le strutture sanitarie.

La disciplina attua quanto richiesto, tra l'altro, dalla Risoluzione del Parlamento Europeo sulle priorità nella lotta alla violenza contro le donne, del 5 aprile 2011 (718), nonché dalla Direttiva 2012/29/UE (719). Agli Stati membri veniva chiesto di studiare meccanismi atti a velocizzare le indagini e i processi, attuando rapidità ed effettività della risposta giurisdizionale grazie a organi aventi competenze specializzate (720). Lo Stato italiano aveva già adottato nel 2013 e nel 2015 alcuni provvedimenti per la tutela delle vittime di violenza di genere (721), ma, in seguito a una decisione

---

(717) Gli interventi non si limitano alla ricostruzione che è stata proposta, ma la loro portata si estende anche alla fase del giudizio, con specifici oneri a carico del giudice penale, e riguarda anche il trattamento penitenziario, incluso l'accesso ai relativi benefici. La riforma ha inciso in maniera sostanziale anche nel campo del diritto penale, introducendo nuove figure di reato e inasprendo il trattamento sanzionatorio delle fattispecie già esistenti. Per una lettura complessiva della riforma, si veda la scheda dei lavori parlamentari all'Atto C. n.1455, recante "Modifiche al codice di procedura penale: disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere", presentato alla Camera il 17 dicembre 2018, XVIII Legislatura, presso <https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=1455&sede=&tipo=> [febbraio 2020].

(718) Risoluzione del Parlamento europeo, *Sulle priorità e sulla definizione di un nuovo quadro politico dell'UE in materia di lotta alla violenza contro le donne*, 2010/2209(INI), 5 aprile 2011, presso <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0127+0+DOC+XML+V0/IT> [febbraio 2020].

(719) Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *Norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato*, di sostituzione della decisione quadro 2001/220/GAI, 25 ottobre 2012, presso <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32012L0029> [febbraio 2020].

(720) Per uno studio approfondito del fenomeno della violenza contro soggetti deboli, cfr. G. BELLANTONI, *Soggetti vulnerabili e processo penale. Verso nuovi scenari*, Torino, Giappichelli, 2017.

(721) Il riferimento è alla normativa introdotta dal cd. "decreto anti-femminicidio", di cui al d.l. 14 agosto 2013, n. 93, conv. in l. 15 ottobre 2013, n. 119, e al d. lgs. d.lgs. del 15 dicembre 2015, n. 212, di recepimento della Direttiva 2012/29/UE.

della Corte europea dei diritti dell'uomo (*Talpis c. Italia*, 2017) (722), è stata affermata la necessità di ampliare il carattere prioritario della trattazione dei procedimenti anche alla fase preliminare.

La tematica va inquadrata alla luce delle nuove disposizioni e va interpretata dunque per gradi. Al fine di rendere efficiente ed efficace l'azione penale, il sistema che risulta dal complesso delle riforme avvenute nel corso di quest'ultimo decennio punta ad abbreviare i tempi del processo sin dalla fase della sua apertura: le priorità stabilite per i reati inclusi nella lett. a-bis) dell'art. 132-bis sono state replicate in fase investigativa, con la conseguenza che l'intera materia della violenza domestica e di genere beneficia, attualmente, di assoluta precedenza rispetto alle altre. Si potrebbe anche dire che beneficia di un binario speciale.

In conclusione, quel che è necessario mettere in risalto a fini di ricerca è che, in attuazione degli obiettivi di politica-criminale di cui s'è detto, il legislatore è intervenuto non per compiere scelte in aperta prospettiva di repressione penale, com'era avvenuto nelle occasioni precedenti, bensì adottando una logica del tutto innovativa. Sono stati modificati il piano processuale e organizzativo dell'attività investigativa, rendendo prioritaria e specializzata la trattazione delle notizie di reato. La tutela da accordare alle vittime di questi reati è una priorità, non solo in relazione agli adempimenti dibattimentali (formazione dei ruoli d'udienza), ma oggi lo è anche in riferimento a quelli di natura investigativa; così si ottiene, per un verso, un concetto di priorità univoco, uniforme e unificante fra Tribunale e Procura, e, per altro verso, un criterio di specializzazione comune per magistratura e forze dell'ordine.

In realtà, questo modo di affrontare la problematica era già stato indicato dal Consiglio superiore della magistratura, che, allora, si conferma il principale gancio di trazione delle fonti in materia di criteri di priorità.

### **5.2.5 Le fonti di priorità nell'attività del Consiglio superiore della magistratura**

---

(722) Il caso su cui si è pronunciata la Corte di Strasburgo è *Talpis c. Italia*, 2 marzo 2017, ricorso n. 41237/14, in *Dir. pen. cont.*, 13 marzo 2017, con nota di R. CASIRAGHI, *La Corte di Strasburgo condanna l'Italia per la mancata tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, presso <https://www.penalecontemporaneo.it/d/5278-la-corte-di-strasburgo-condanna-litalia-per-la-mancata-tutela-delle-vittime-di-violenza-domestica-e> [febbraio 2020]. Il caso è importante perché, in sintesi, denuncia la mancanza all'interno del sistema processuale italiano di meccanismi per rendere effettiva l'esigenza di rapidità nelle indagini da parte degli inquirenti, e, in generale, conferma l'esigenza di accelerazione dei procedimenti di questo genere. Si veda anche P. DE FRANCESCHI, *Violenza domestica: dal caso Rumor al caso Talpis cosa è cambiato nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo?*, in *Giurisprudenza penale web*, 2018, 1, presso <http://www.giurisprudenzapenale.com/2018/01/06/violenza-domestica-dal-caso-rumor-al-caso-talpis-cosa-cambiato-nella-giurisprudenza-della-corte-europea-dei-diritti-delluomo/> [febbraio 2020]; nonché, cfr. N. FOLLA, *Violenza domestica e di genere: la Corte EDU per la prima volta condanna l'Italia*, in *Famiglia e diritto*, 2017, 626.



In ciascuna fase del processo evolutivo di elaborazione di una disciplina comune sulle priorità, il Consiglio superiore della magistratura ha svolto una funzione essenziale per il corretto impiego di questi strumenti. L'organo di autogoverno ha sempre sostenuto che la prospettiva entro la quale collocare i criteri di priorità dovesse attenersi unicamente all'organizzazione giudiziaria e alla gestione amministrativa del carico di lavoro.

Il dato emerge con tutta chiarezza sin dalla nota diffusa nel 1977 (723), con cui i procuratori della Repubblica erano invitati a stabilire un programma di trattazione del lavoro che favorisse la trattazione dei procedimenti più gravi, di talché, nel complesso, la gestione risultasse scandita da moduli di urgenza in attuazione del principio di buona amministrazione.

Torna utile spiegare che la difficoltà nel trovare una soluzione alla problematica dei criteri di priorità vale più che altro con riferimento alla giustizia penale, perché è unicamente in tale ambito che resta aperta la discussione intorno alla loro vera natura; per quanto concerne la giustizia civile, infatti, è pacifica la natura dei criteri di priorità, il cui uso, di conseguenza, non ha generato alcun dubbio: l'art. 37, comma primo, lett. a) e b) del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv in l. 15 luglio 2011, n. 111, prevede che gli uffici giudiziari adottino programmi di gestione annuali aventi la funzione ridurre la durata dei processi (724), in senso sia deflattivo sia programmatico. In termini più chiari, la norma consente di elaborare criteri di priorità sulla base di parametri oggettivi e omogenei, come per esempio la durata, il valore e la tipologia della controversia, oppure in virtù di un'analisi dei carichi esigibili. La disposizione sancisce la valenza organizzativa dei criteri, che è stata avallata anche dal Consiglio superiore della magistratura in riferimento alla giustizia penale, come modello di *best practice* (725).

---

(723) La nota è pubblicata nel *Notiziario C.S.M.*, 31 luglio 1977, n. 11, 5.

(724) A proposito dei programmi di gestione, si vedano le riflessioni critiche di G. MICCIOLI - M. SCIACCA, *Managerialità giudiziaria e programmi di gestione dei procedimenti civili*, in *Rivista di diritto processuale*, 2015, n. 1, 174, dove si parla del legame fra «imperativo manageriale» e organizzazione dinamica della giustizia.

(725) Al riguardo, si veda CSM, *I programmi di gestione ex art. 37 d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011* (Delibera del 2 maggio 2012), in <https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/42852/4+Maggio+2012+Estratto+Circolare+I+programmi+di+gestione/7b5ddfea-9232-4438-b10d-6318a1acdcf7> [febbraio 2020] nella parte in cui chiarisce che i carichi esigibili «rappresentano la "capacità di lavoro" dei magistrati che fisiologicamente consenta di coniugare qualità e quantità del lavoro in un dato periodo di tempo, da individuarsi alla luce della concreta situazione dell'ufficio presso il quale sono in servizio». Tra gli interventi successivi dell'organo di autogoverno, alcuni dei quali di modifica della delibera menzionata, va segnalata la *Nuova circolare in materia di programmi di gestione dei procedimenti civili prevista dall'art. 37 D.L. 98/2011* (Delibera di Plenum in data 7 dicembre 2016), presso <https://www.csm.it/documents/21768/125464/Risoluzione+in+materia+di+programmi+di+gestione+ex+art.+37+d.l.+n.+98+del+2011+%28Delibera+di+Plenum+in+data+7.12.2016%29.pdf/bed976cc-ca31-08d0-fc0a-7dace3f29965> [febbraio 2020], dove si afferma che il riferimento ai criteri di priorità che considerino parametri ulteriori rispetto alla durata del procedimento implica un'attività di programmazione che riguarda i procedimenti pendenti e anche i procedimenti sopravvenuti; per questi ultimi, infatti, «il dirigente dovrà individuare gli affari che, per natura o valore, richiedano una più celere definizione». Per quanto concerne specificatamente la giustizia penale, si veda la delibera sulle buone prassi del 18 giugno 2018, *Buone prassi e modelli di organizzazione degli uffici giudiziari: aggiornamento del manuale ricognitivo approvato con delibera del 7 luglio 2016; bilancio del progetto e prospettive future*; nonché la

Perciò, aderendo a una prospettiva di uniformità della giurisdizione e di certezza del diritto, per garantire modelli efficienti di organizzazione degli uffici giudiziari, il C.S.M. ha rinnovato l'invito proposto ai dirigenti delle procure anche nelle occasioni di studio e di discussione sullo stato della giustizia penale. In particolare, importanti indicazioni sulla necessità della trattazione prioritaria, anche in relazione alla tenuta dell'obbligatorietà dell'azione penale, sono contenute in vari incontri di approfondimento sulla dirigenza degli uffici e sul tema dell'effettività della tutela nel processo penale (726). Il filo conduttore della riflessione svolta dal Consiglio superiore della magistratura coincide con le esigenze organizzative dell'attività giudiziaria e punta verso l'obiettivo di specializzazione e di priorità nella gestione dei processi, nel rispetto del principio di responsabilità.

La chiave per decodificare la natura dei criteri di priorità, dunque, si trova nelle componenti di programmazione e di gestione che essi racchiudono, piuttosto che nell'accezione eventualmente selettiva, di mera opportunità-convenienza. È per questa ragione che, sin da subito, le priorità sono state accostate a situazioni di "esigibilità" e di "(im-)possibilità" che possono verificarsi nello svolgimento del lavoro giudiziario.

Per quanto riguarda le tracce consiliari più significative del percorso evolutivo in ordine alle priorità requirenti, l'analisi verte anzitutto sulla risoluzione del 2 luglio 1997 (727). La risoluzione ha ad oggetto l'ordine di servizio del procuratore presso la pretura circondariale di (*omissis*, n.d.r.) adottato il 23 maggio 1997, con cui si disponevano criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato per fatti di particolare allarme sociale, per fatti produttivi di danni rilevanti, nonché in relazione a fatti per i quali era necessario procedere a indagini non rinviabili o altri interventi immediati. Insieme con questi criteri, era stabilito che le altre notizie di reato sarebbero state prese in carico seguendo l'ordine cronologico. L'organo di autogoverno ha affermato l'utilità dei criteri di priorità di fronte a una tale situazione di fatto, purché essi non fossero elaborati in maniera generica e

---

delibera del 17 giugno 2015, *Nuovo progetto sulle buone prassi di organizzazione degli uffici giudiziari (Delibera del 17 giugno 2015 con mod. al 23 luglio 2015)*, in [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020].

(<sup>726</sup>) Si considerino in prospettiva evolutiva, fra le tante, le seguenti occasioni di confronto: i convegni del 1991 sull'organizzazione del lavoro dei magistrati requirenti, sul flusso delle notizie di reato e sul principio di efficienza; l'incontro del 1993 sulle problematiche relative all'esame delle notizie di reato nelle indagini; lo studio del 1994 sulla dirigenza giudiziaria e, nello specifico, sulle circolari interne come strumento di organizzazione del lavoro; l'incontro del 1999 sul nuovo assetto ordinamentale degli uffici di primo grado; l'analisi condotta tra il 2001 e il 2003 sui modelli di dirigenza, sull'ordinamento giudiziario, sulla ragionevole durata dei processi e sugli spazi discrezionali dell'attività giudiziaria; gli studi tra il 2006 e il 2010 in punto di organizzazione del lavoro dei magistrati del settore penale, distribuzione del lavoro nelle procure e individuazione delle priorità gestionali, anche in relazione alle valutazioni di professionalità; nonché i recenti specifici studi in materia di gestione della crisi dell'azione penale, specializzazione e priorità requirenti tra il 2012 e il 2019. I programmi degli incontri sono consultabili nella sezione dell'archivio dedicata agli incontri di studio dal portale digitale del C.S.M., in <https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/documentazione/archivio-convegni-e-incontri-di-studio> [febbraio 2020].

(<sup>727</sup>) CSM, *Priorità nella trattazione degli affari penali (Risoluzione del 2 luglio 1997)*, in *Quaderni C.S.M.*, 1997, n. 95, 562.

discrezionale, com'era avvenuto nel caso di specie. La legge stabilisce infatti che il p.m. ha il dovere di registrare tutte le notizie di reato che sopraggiungono, anche al fine della decorrenza dei termini, perciò l'adozione di «eventuali disposizioni circa l'organizzazione del lavoro e le priorità di trattazione delle notizie di reato» non può sfociare, in sintesi, in una selezione dei procedimenti da trattare. La questione viene inquadrata nell'ambito della materia organizzativa, come del resto è avvenuto in riferimento alla decisione della Sezione disciplinare dello stesso Consiglio superiore sul caso Vannucci adottata nel medesimo periodo (v. cap. IV, par. 4.2.1).

Un secondo intervento sul quale giova soffermare l'analisi è la delibera del 24 dicembre 1999 (728), con cui l'organo di autogoverno ha voluto regolare il rapporto fra le disposizioni introdotte con l'art. 227 del d. lgs. 51 del 1998 e l'organizzazione degli uffici giudiziari. La circolare aveva chiarito che i criteri di priorità previsti dalla citata normativa fossero transitori, e che, di conseguenza, essi non avrebbero dovuto interferire con i criteri sull'assegnazione degli affari. Più chiaramente, i criteri di priorità non dovevano essere utilizzati dal magistrato assegnatario per accantonare le inchieste non prioritarie.

Valga, allora, che se gli indici di priorità possono incidere in maniera negativa sui criteri di assegnazione, entrambe le tipologie si collocano in una dimensione applicativa simmetrica eppure diversa.

L'essenza organizzativa traspare anche in relazione al procedimento di adozione delle priorità che il Consiglio aveva indicato. Si stabiliva che in ogni distretto dovesse essere organizzata una “conferenza degli uffici” fra i dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti (e loro delegati), al fine di elaborare le «soluzioni organizzative ed operative dirette alla più sollecita definizione dei processi» (punto 58.2). Alla conferenza potevano partecipare tutti i magistrati interessati. La circolare aveva lo scopo di favorire lo sviluppo di meccanismi organizzativi “armonizzati”, a vantaggio di scelte di priorità condivise fra i vari contesti territoriali. Infatti, proseguendo per questa via, si suggeriva che i parametri contenuti nell'art. 227 non potessero consistere in un *numerus clausus*, anzi, gli uffici avrebbero ben potuto modificare le scelte che avevano già effettuato sulla base della citata norma aggiungendo o sottraendo i criteri ritenuti più o meno confacenti alla particolare situazione organizzativa di ciascuno (punto 58.3).

---

(728) CSM, Circolare n. P-99-24076 del 24 dicembre 1999 sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2000/2001 (Testo rettificato e modificato dall'Assemblea plenaria nelle sedute del 13 gennaio, 20 aprile e 3 maggio 2000), in *Quaderni C.S.M.*, 2001, n. 116, 411. La circolare, in realtà, è stata preceduta da un intervento dell'8 aprile 1999, Circolare sul Giudice Unico di Primo grado e Sezione Stralcio - Criteri generali per le variazioni tabellari (Circolare n. P-99-06928 del 12.4.1999 - Deliberazione dell'8 aprile 1999), con cui si riconosceva la possibilità per le procure di adottare priorità condivise con gli uffici giudicanti.

Con le successive delibere (729), l'organo di autogoverno ha confermato la tesi della collocazione dei criteri nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria, senza tuttavia entrare nel merito dei rapporti fra priorità e obbligatorietà dell'azione penale.

Ciò, sino alla delibera del 9 novembre 2006 (730).

La delibera costituisce una risposta alla nota del Ministro della Giustizia sulla possibilità di prevedere tempistiche differenziate per i processi penali coperti da indulto. Per dare attuazione alla normativa, molte procure avevano adottato criteri di priorità tramite circolari interne, come la già menzionata circolare Maddalena. Il C.S.M., dunque, confermando la legittimità dell'adozione di priorità da parte delle procure, stabiliva tuttavia che si dovesse necessariamente trattare di criteri non arbitrari, oggettivi e trasparenti, comunque tendenti verso l'amministrazione della giurisdizione. L'espressione allude alla possibilità di razionalizzare la trattazione degli affari, nel rispetto del canone obbligatorio dell'azione penale, tramite meccanismi riconducibili - spiegava il Consiglio - al sistema tabellare, così da renderli predeterminati, uniformi e trasparenti.

In altri termini, il tratto naturalmente distintivo delle priorità consiste nella gestione razionale delle risorse organizzative. La tesi verrà riproposta in altri interventi consiliari anche successivi alle riforme ordinamentali della stagione 2006-2007 (731).

Tra questi, assume importanza la delibera del 13 novembre 2008 (732), con cui il C.S.M. esamina gli artt. 2-bis e 2-ter del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, sotto la prospettiva dei possibili effetti sull'assetto strutturale degli uffici giudiziari. Il documento punta ad attuare un bilanciamento tra

---

<sup>(729)</sup> Il riferimento è alle circolari sulle tabelle di organizzazione degli uffici per i bienni successivi: per il biennio 2002-2003, si veda il punto 58 della *Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2002/2003* (Circolare n. P-24710/2001 del 21 dicembre 2001 - *Deliberazioni del 12 e del 20 dicembre 2001*); per il biennio 2004-2005, si veda il punto 57 della delibera per la *Formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2004/2005* (Circolare n. P-25138/2003 del 22 dicembre 2003 - *Deliberazione del 18 dicembre 2003, con correzioni di cui alla Circolare n. P-892/2004 del 21 gennaio 2004 - Deliberazione del 14 gennaio 2004*); disposizioni di tenore analogo sono mantenute anche in seguito all'abrogazione del comma terzo dell'art. 7-ter dell'ordinamento giudiziario nel 2006, cfr. delibere relative al biennio 2006-2007, punto 57, *Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2006/2007*. (Circolare n. P-27060 del 19 dicembre 2005 - *Deliberazione del 15 dicembre 2005. Aggiornamento alla delibera del 16 marzo 2006*), e al triennio 2009-2011, punto 60, *Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2009/2011* (Circolare P. 21241 del 1° agosto 2008 - *Delibera del 17 luglio 2008 e succ. mod. all'8 ottobre 2008*). Dal 2011 in poi, la questione non è stata più riproposta, atteso l'integrale smaltimento dei procedimenti rientranti nel campo applicativo dell'art. 227 cit. Tutte le delibere sono consultabili presso [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020]. La discussione sull'impiego delle priorità, comunque, era stata riaperta grazie all'introduzione dell'art. 132-bis disp. att. c.p.p., ciò nondimeno, la prospettiva del Consiglio è rimasta pur sempre quella dell'organizzazione efficiente del lavoro.

<sup>(730)</sup> La Risoluzione CSM del 9 novembre 2006 è pubblicata in *Il Foro Italiano*, Vol. 130, 2007, n. 1, 47-54.

<sup>(731)</sup> Si vedano, per esempio, le delibere del 15 maggio 2007, 12 luglio 2007, e 10 ottobre 2007, cfr. L. FORTELEONI, *Criteri di priorità degli uffici di procura*, in *Magistratura indipendente*, 8 aprile 2019, presso <https://www.magistraturaindipendente.it/criteri-di-priorita-degli-uffici-di-procura.htm> [febbraio 2020].

<sup>(732)</sup> CSM, *Risoluzione in materia di provvedimenti organizzativi da adottare in attuazione degli artt. 2 bis e 2 ter del D.L. 92/08, convertito con modificazioni nella L. 125/08 (Delibera del 13 novembre 2008)*, in [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020].

l'esigenza di velocizzare la trattazione di alcuni procedimenti qualificati da «indici di gravità ed urgenza espressamente contemplati» e la possibilità di postergare, invece, altre vicende processuali, incluse quelle per le quali trova applicazione l'indulto, stabilendo che le urgenze fondate sulla prescrizione o sul rischio di disperdere la prova sono parametri di precedenza oggettiva, «ossia ricompres[i] nei doveri professionali»; in ogni caso, la definizione anticipata di tali questioni non è giustificata se comporta la neutralizzazione della priorità riconosciuta agli altri procedimenti dall'art. 132-bis. Perciò, la prescrizione, in quanto parametro oggettivo di priorità, viene vista con un'ottica di preminenza, anche se, al riguardo, il Consiglio avrebbe cambiato idea (v. *infra*).

Con la stessa delibera, si affermava che l'elaborazione dei criteri ha un'«imprescindibile implicazione [...] sul principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale e sul suo corretto, puntuale ed uniforme esercizio». In tal modo, seppure in maniera implicita o non voluta, la problematica dei criteri veniva collocata fuori del piano organizzativo degli uffici, ma comunque in un'ottica tale da essere esaminata entro la dimensione applicativa.

Su questa dimensione, infatti, è stata costruita la ricerca.

La tesi, inoltre, trova conferma nelle delibere successive. Per prima cosa, nella risoluzione del 21 luglio 2009 sull'organizzazione degli uffici del pubblico ministero – che è stata già esaminata sotto il profilo della specializzazione (v. Cap. I) – si afferma che l'impiego dei criteri di priorità concorre alla realizzazione degli obiettivi di ragionevole durata del processo, del corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale e dell'efficienza nell'impiego della polizia giudiziaria e delle risorse dell'ufficio. Più specificamente, i criteri sarebbero utili a garantire tempi ragionevoli di durata dei procedimenti grazie all'effetto di accelerazione che imprimono sin dalle prime battute dell'inchiesta giudiziaria. Ai fini della loro elaborazione, infatti, si raccomanda di consultare gli uffici giudicanti per il necessario raccordo organizzativo nel rispetto della leale collaborazione istituzionale.

Inoltre, con la risoluzione del 9 luglio 2014 (733), focalizzata espressamente sui criteri di priorità, il Consiglio riordina la materia, confermando le precedenti deliberazioni, e fa il punto sulla compatibilità rispetto all'obbligatorietà dell'azione penale. La collocazione dei criteri sul piano organizzativo, anziché processuale, evita qualunque meccanismo di abdicazione che, in fatto o in diritto, disconosca il dovere di esercizio.

Tuttavia, occorre segnalare una possibile incoerenza nell'interpretazione proposta dall'organo di autogoverno. Se i criteri di priorità fossero davvero criteri aventi unicamente carattere

---

<sup>(733)</sup> CSM, *Criteri di priorità nella trattazione degli affari penali (Risoluzione del 9 luglio 2014)*, in [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020].

organizzativo, non si spiegherebbe affatto la denuncia in merito al possibile contrasto con i principi che regolano il processo e, nello specifico, con l'attività requirente.

Se i criteri - com'è stato detto da alcuni magistrati in occasione delle interviste - non hanno nulla a che fare con l'obbligatorietà, perché si continua a volere trovare a ogni costo il punto di contatto che rende compatibili le due questioni?

In ipotesi, le risposte sono fondamentalmente due. Si può distinguere fra natura ed effetti dei criteri, assumendo che la prima si collochi nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria e i secondi nell'ambito dei canali operativo-gestionali della magistratura, quindi anche delle attività processuali; oppure, si mantengono insieme natura ed effetti delle priorità inquadrando entrambi nella terza dimensione di carattere applicativo delle funzioni giudiziarie: a metà strada fra i principi del processo e la realtà dell'organizzazione.

È preferibile questa seconda opzione, perché rinunciare a uno dei due, ossia all'ambito dei principi o a quello della realtà, significherebbe fare cattivo uso degli strumenti di precedenza, abusando del loro meccanismo di funzionamento per attuare scelte di politica criminale che, se non altro quanto a orientamento e definizione, non competono alla magistratura (734).

La citata delibera del 2014 chiarisce un aspetto rilevante della questione.

È escluso che i criteri di priorità autorizzino accantonamenti tali da portare inevitabilmente i procedimenti all'estinzione per prescrizione. In questa maniera, si è voluto sgomberare il campo da provvedimenti che si muovessero verso la selezione finalistica delle notizie di reato. A tal proposito, infatti, giova anticipare che una circolare interna della Procura di Torino emessa nel marzo 2017, di cui si tratterà più approfonditamente nel prosieguo della trattazione (v. cap. VI, par. 6.2), aveva creato un vero e proprio "modulo di certificazione della priorità", con il quale il sostituto era autorizzato dal procuratore ad applicare le regole di precedenza anche accantonando i fascicoli per reati non prioritari. È chiaro che non si possa derogare all'obbligatorietà tramite moduli di accantonamento, ma è consentito di attuare l'obbligatorietà con regole di esercizio dell'attività requirente.

Sono due cose diverse, l'accantonare e il regolare l'azione.

Sulla scorta di questa ovvia ma altrettanto importante considerazione, il C.S.M. ammette persino che si possano elaborare priorità ulteriori rispetto a quelle legali (cd. priorità ultra-legali), fuori dell'art. 132-bis. L'adozione dei criteri, in ogni caso, «dovrà transitare attraverso atti di indirizzo rimessi alla responsabilità del capo dell'ufficio». Gli atti di indirizzo sono quei provvedimenti che il dirigente dell'ufficio adotta, a partire dalle riforme del 2006, come "titolare" dell'azione penale,

---

(734) Al riguardo, ampiamente, N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, cit., *passim*.

anche in rapporto con gli altri uffici giudiziari, per individuare un programma di gestione (i.e. progetto organizzativo). In quest'ordine di idee, i criteri di priorità diventano un aspetto essenziale dei poteri di direzione e coordinamento del dirigente.

Nel merito delle scelte possibili, il Consiglio mutava la prospettiva che aveva adottato con la delibera del novembre 2008 e collocava il criterio della prescrizione in posizione paritaria, anziché oggettivamente preminente, rispetto ai criteri che i dirigenti ricavano oltre il dato legale, cosicché: i parametri di gravità, concreta offensività, soggettività del reo, pregiudizio per la formazione della prova in senso lato, interesse della persona offesa (o della parte civile) sono tutti alternative valide alle priorità elaborate a causa oppure in occasione della imminente prescrizione del reato.

In definitiva, va detto che, nonostante la delibera del luglio 2014 fosse indirizzata ai titolari degli uffici giudicanti, le considerazioni che contiene possono essere estese all'individuazione delle priorità da parte degli uffici requirenti, «in assenza di un sistema di tipizzazione delle priorità legislativamente predeterminato».

Avviandosi alla conclusione, tra gli interventi più recenti, si segnala, innanzi tutto, delibera dell'11 maggio 2016, che fornisce le linee guida per un'elaborazione omogenea delle priorità fra uffici giudicanti e requirenti (735).

Nell'occasione, il Consiglio definisce le priorità nell'esercizio dell'azione penale come scelte di razionalizzazione delle risorse che operano tramite regole di accantonamento o "postergazione". Benché non venga esplicitato, dall'esame dei provvedimenti consiliari sin qui svolto, è chiaro che, al fine di evitare la lesione del principio di obbligatorietà, le medesime regole devono limitarsi a produrre un differimento, non anche la stasi della trattazione. Per individuare tali regole, il procuratore può fare leva sulla discrezionalità organizzativa di cui dispone, e con ciò si avvalora l'impianto del presente lavoro. Infatti, il Consiglio spiega che vi è un nesso necessario fra le priorità e altri criteri di gestione organizzativa, i quali incidono, per esempio, sulla distribuzione delle risorse e sul concreto impiego della polizia giudiziaria, e favoriscono la specializzazione individuale, la formazione di gruppi di lavoro o l'emanazione di protocolli investigativi, così gettando le basi per modificare nella struttura i processi di lavoro dell'ufficio: è questo il senso della creazione di strutture di trattazione centralizzata degli affari e delle direttive in ordine alla richiesta di riti alternativi. Donde, anche in assenza di un catalogo legislativo dei reati prioritari, i procuratori della Repubblica possono stabilire ordini di precedenza grazie alla combinazione di altri fattori organizzativi, che, in tesi, esplicitano metodologie di selezione (dei procedimenti).

---

<sup>(735)</sup> CSM, *Linee guida in materia di criteri di priorità e gestione dei flussi di affari - rapporti fra uffici requirenti e uffici giudicanti (Delibera 11 maggio 2016)*, in [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020].



Tutto quanto sinora esposto trova compiuto riconoscimento nella circolare del 16 novembre 2017, di cui si è già parlato a proposito del criterio di specializzazione (v. Cap. I, par. 1.2.3). Per quanto concerne i criteri di priorità, essa rappresenta il punto finale dell'evoluzione che si è tentato di compendiare e che è avvenuta in contemporanea sul piano teorico e pratico dell'azione penale.

La circolare fissa il procedimento di elaborazione delle priorità e le colloca definitivamente nell'ambito della gestione dell'ufficio requirente, poiché vanno inserite, ove previste, all'interno del programma organizzativo. Adottare le priorità non è un obbligo per il procuratore, ma è una facoltà che il C.S.M. raccomanda per scagionarsi da eventuali difficoltà organizzative che possono sfociare in procedimenti disciplinari o in giudizi negativi di professionalità. Questo, dunque, è il terreno di gioco, e soltanto di traverso viene toccato il piano dei valori tutelati dalla Costituzione. Ciò, tuttavia, non deve essere un pretesto per evitare di discutere in merito alle intersezioni fra i due livelli, perché è in questi spazi che alimenta la discrezionalità del pubblico ministero. Fornire regole sul metodo e sul principio di esercizio di tali prerogative, dunque, è il primo passo verso la comprensione delle problematiche dell'attività requirenti.

La circolare fissa entrambi, le regole e i principi, ma senza tenere conto del necessario controllo democratico. Queste, comunque, in sintesi, sono le novità.

Se sceglie di adottare priorità, il procuratore deve considerare in primo luogo di farlo «nel rispetto dell'obbligatorietà»; in secondo luogo, occorre seguire le indicazioni provenienti dalla legge (ossia i citati artt. 132-bis disp. att. e, per quanto ancora valido, anche il 227) e dalle altre disposizioni in materia (i documenti che hanno segnato l'evoluzione della materia); infine, dev'essere valutato il contesto territoriale di riferimento, sia in relazione alle specificità della realtà criminale, sia in ordine alle scelte di gestione del tribunale e degli altri uffici del distretto (a ciò servono la conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici giudiziari e il supporto del Consiglio giudiziario). Al termine della catena istitutiva, che deve coinvolgere tutti i componenti della procura, si trova il "giudizio" che il C.S.M. esprime sull'intero progetto organizzativo in conformità alle vigenti disposizioni di legge. Il meccanismo di elaborazione dei criteri si svolge tutto all'interno del circuito giudiziario, in maniera da evitare di scalfire l'indipendenza esterna della magistratura unitariamente considerata, per quanto trasparente.

Prima di concludere, val la pena di fornire brevi cenni anche sulla risoluzione del 9 maggio 2018, in materia di violenza domestica e di genere (736), che fornisce alcuni esempi di buone prassi organizzative. In realtà, anche se la materia oggetto di approfondimento concerne i soli reati

---

<sup>(736)</sup> CSM, *Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica (Delibera 9 maggio 2018)*, in [www.csm.it](http://www.csm.it) [febbraio 2020].



ascrivibili alla categoria della violenza domestica e di genere, la delibera contiene considerazioni di più ampia portata suscettibili di generalizzazione.

L'assunto di partenza, in effetti, concerne la necessità di affrontare il fenomeno criminoso in maniera specialistica (con gruppi o sezioni specializzate e protocolli anche con soggetti esterni) e prioritaria (con strumenti di riduzione dei tempi di trattazione dei procedimenti).

Gli uffici requirenti devono prevedere meccanismi operativi che garantiscano la specializzazione nella trattazione dei procedimenti di violenza di genere, per far sì che il magistrato compia, tra l'altro, verifiche immediate sulla fondatezza della *notitia criminis*, ed evitare l'escalazione di violenza. Parimenti, le stesse esigenze vanno soddisfatte nell'azione della polizia giudiziaria, per la raccolta delle prove, e negli uffici giudicanti, per gestire senza complicazioni la fase dibattimentale. Dall'adozione di priorità derivano ulteriori effetti positivi. Esse consentono di equilibrare i carichi di lavoro tramite un'amministrazione proficua delle pendenze e delle sopravvenienze. L'effetto sarà più utile se verrà garantito il medesimo grado di priorità anche nell'intervento del GIP o del GUP, quanto alle funzioni di loro competenza.

### 5.2.5 Alcune indicazioni di riepilogo

Dall'esame svolto in ordine alla sistematica delle fonti di priorità nell'azione penale affiora un tratto comune alle posizioni dei soggetti coinvolti a vario titolo nel processo di legittimazione dei criteri.

Tutti sono concordi nel ritenere che sia ormai doverosa la predisposizione di meccanismi per risolvere i problemi di natura operativa che si frappongono tra l'assicurazione del principio di obbligatorietà e la realizzazione di schemi organizzativi efficienti. La definizione dei procedimenti penali non va inquadrata unicamente nell'ottica della speditezza (ragionevole durata), ma nel più ampio programma di buona amministrazione della giustizia penale (737), nel cui ambito rilevano forme di trattazione degli affari specialistiche e prioritarie, le quali vengono elaborate a partire da parametri oggettivi, verificabili e controllabili (738).

---

(737) Sulla legittimazione a inserire meccanismi di "selezione del crimine" compatibili con il dettato costituzionale, si veda O. DOMINIONI, *La Corte assediata*, in *Dir. pen. e proc.*, 2013, n. 12, 1387.

(738) Secondo una parte degli operatori, le priorità sarebbero state disciplinate anche dagli artt. 1 e 4 del d. lgs. 106 del 2006, sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, in virtù del quale spetta al procuratore della Repubblica il potere-dovere di predisporre i criteri organizzativi della procura e i criteri da seguire per l'impostazione delle indagini in relazione a settori omogenei di procedimenti. In questa maniera, dunque, si fa derivare anche il potere di stabilire le priorità nella trattazione degli affari penali, con un attracco normativo affatto stabile. Cfr. L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali*, cit., 2. Si ritiene tuttavia che se il legislatore avesse voluto disciplinare in maniera stabile, con la

È altresì diffusa l'idea che il lavoro della magistratura non debba essere autoreferenziale, e che, nel rispetto delle garanzie di indipendenza, le porte degli uffici vanno tenute aperte per favorire lo scambio delle esperienze dall'interno e dall'esterno, allo scopo di assicurare certezza e uniformità di esercizio delle funzioni giudiziarie. In tal senso, dagli interventi connessi al tema oggetto di studio si ricava il bisogno di una maggiore comunicazione fra i soggetti istituzionali (739), nonché fra questi e gli "utenti" del servizio giustizia.

Da ultimo, viene in rilievo l'auspicio di una disciplina certa in punto di responsabilità, perché la scelta di avviare certi modelli organizzativi piuttosto che altri non si trasformi in un'opzione di arbitrarietà, anche nel rispetto dei criteri di assegnazione degli affari ai singoli sostituti.

Ai singoli sostituiti, infine, è necessario rivolgere l'attenzione, per valutare se i principi e le regole proposte sono state accolte con favore anche nella dimensione di chi tali scelte, in ultima analisi, deve osservare.

### **5.3 Una soluzione accolta favorevolmente dai pubblici ministeri. Indagine empirica condotta presso le procure della Repubblica: opinioni e punti di vista**

Le interviste condotte fra i rappresentanti della pubblica accusa nell'arco del triennio di ricerca condividono tutte il medesimo assunto di partenza: l'esercizio dell'azione penale è da sempre all'ordine del giorno, o per essere abbandonato oppure per essere frustrato nella sua matrice valoriale, ma comunque mai sufficientemente piaciuto per quanto obbligatorio.

In controtendenza all'opinione più diffusa, tuttavia, nel recente passato, in molteplici interventi, è stata proclamata l'immodificabilità del principio di obbligatorietà dell'azione penale, perché si tratta di mettere in discussione un crocevia di tutele, baluardo dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Alcuni sostengono che l'obbligatorietà sia un dogma costituzionale espressivo di un valore imprescindibile, mentre per altri, proprio in quanto dogma, è foriero di centinaia di procedimenti inutili che fanno perdere tempo ai magistrati già sovraccarichi di fascicoli. Tutti concordano che il problema vada affrontato alla radice, guardando alle cause dell'arretrato penale e chiedendo a

---

riforma dell'ordinamento giudiziario, i criteri di priorità, avrebbe adottato espressioni evocative dei medesimi criteri, com'era avvenuto in occasione degli artt. 227 e 132-bis, entrambi già esaminati.

(739) In realtà, non tutti gli esponenti della magistratura requirente erano propensi all'elaborazione dei criteri di priorità "di concerto" con il Presidente del Tribunale, perciò nella circolare del novembre 2017 si legge che «nella elaborazione dei criteri di priorità il Procuratore della Repubblica cura l'interlocuzione con il Presidente del Tribunale ai fini della massima condivisione, ed opera sia tenendo conto delle indicazioni condivise nella conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici requirenti e giudicanti».

governo e parlamento di intervenire per dare mezzi e risorse necessari per rendere effettivo il dettato costituzionale. Ne va della credibilità della giustizia penale.

Per la maggior parte degli operatori di diritto, siano questi avvocati, magistrati o pubblici ministeri, i mezzi in questione sono stati spesso associati ai tanto discussi criteri di priorità, poiché essi forniscono alle procure il potere di “selezionare” le *notitiae criminis* cui dedicarsi con straordinario impegno, evitando che le risorse e le energie vengano trasfuse in vicende inutili (740).

In particolare, è opinione diffusa tra i pubblici ministeri che lo smaltimento dei carichi di lavoro, da intendersi come carichi pendenti o sopraggiunti, avvenga senza dare luogo a depenalizzazioni di fatto, perché il magistrato crea corsie preferenziali valutando a monte una serie di parametri oggettivi: vale a dire, la reale offensività del reato, la gravità dello stesso, l’allarme avvertito dalla società, l’interesse della persona offesa e l’effettiva “ricettività” dell’ufficio (741).

I criteri di priorità vengono avvertiti come strumenti necessari, come una soluzione di compromesso ma realistica ed efficace, che risolve la situazione di smarrimento di molti operatori. Negli uffici requirenti, la crisi della giustizia è sentita più che negli altri uffici giudiziari, perché essendo i “guardiani dei cancelli”, le procure devono dare risposta ai bisogni repressivi dei consociati, perseguendo i fenomeni criminosi e assicurando il rispetto della legalità.

Gli esiti dell’indagine empirica hanno palesato la propensione dei pubblici ministeri intervistati a elaborare criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale per ottenere, in restituzione, maggiore possibilità di prestare la dovuta attenzione a tutte le inchieste. Questi professionisti, infatti, a prescindere dall’inserimento in uffici di dimensioni grandi, medio-grandi o anche più ridotte sono si trovano d’accordo sul bisogno di offrire soluzioni di principio ma anche di taglio pratico-operativo. La richiesta che è stata formulata in varie occasioni d’incontro concerne il metodo che deve ispirare lo svolgimento delle funzioni requirenti alle date condizioni: vale a dire, come ci si deve comportare quando diventa impossibile assicurare pari livelli di efficacia ed efficienza per tutte le notizie di reato (742).

---

(740) Si veda l’articolo di cronaca *L’azione penale resti obbligatoria*, di *laRepubblica – Archivio online*, 21 luglio 1991, presso <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1991/07/21/azione-penale-resti-obbligatoria.html?ref=search> [febbraio 2020]; più di recente, l’articolo di A. GALIMBERTI, *Gli avvocati: via il dogma dell’azione penale obbligatoria*, in *IlSole24ore – online*, 23 agosto 2014, in <https://st.ilssole24ore.com/art/notizie/2014-08-23/gli-avvocati-via-dogma-azione-penale-obbligatoria-081341.shtml?uuid=ABbzbmB> [febbraio 2020].

(741) In argomento, cfr. G. NEPPI MODONA, *Codice Rocco, addio*, in *laRepubblica – Archivio online*, 15 marzo 1989, in <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1989/03/15/codice-rocco-addio.html> [febbraio 2020]; più recentemente, S. MARTINENGI, *Questi reati non devono prescriversi*, *ivi*, 1° marzo 2017, in <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2017/03/01/questi-reati-non-devono-prescriversiTorino05.html?ref=search> [febbraio 2020].

(742) Difatti, «la impossibilità pratica che il P.M. ha spesso di procedere è cosa diversa dalla volontà negativa, maturata per considerazioni di opportunità [...] e sollecita provvedimenti organizzativi nella fase preliminare della

Sulla scorta delle riflessioni fatte assieme ai procuratori, è anche grazie alle opinioni e ai dati che essi hanno fornito nel corso della ricerca in maniera del tutto spontanea che si può affermare il pieno consenso al sistema dell'obbligatorietà, purché questo principio non venga utilizzato per negare il bisogno, nell'interesse di tutti, di una revisione culturale del lavoro che viene svolto all'interno delle procure. In particolare, non serve per negare l'ingresso nell'ordinamento alle priorità requirenti, perché il principio di obbligatorietà resta "illeso": i criteri non incidono sull'*an* dell'esercizio dell'azione penale ma si limitano e regolano il *quomodo*, adoperando a tal fine metodi di gestione selettiva dei procedimenti. Significa che intervengono in una fase anteriore all'esercizio dell'azione ma successiva alla determinazione di volontà nel proseguire con le indagini. Le priorità sono una tecnica di calendarizzazione della trattazione delle *notitiae criminis* che entra a far parte delle coordinate organizzative dell'attività requirente, così da impiegare nel migliore dei modi le risorse investigative, finanziarie e di capitale umano (743).

L'emergenza si caratterizza per un dato funzionale e, per conseguenza, bisogna cercare la soluzione nello stesso ambito, perché la situazione non è quella che viene prospettata dagli oppositori dei criteri. Non si tratta di *deficit* che insistono a livello di diritto sostanziale, né di mancanza degli strumenti processuali, ma la difficoltà è nella insufficienza di adeguate strutture e di meccanismi operativi idonei a far funzionare con regolarità l'apparato giudiziario penale. Una "ristrutturazione" del processo penale, dunque, quand'anche necessaria, dev'essere accompagnata da meccaniche operative all'altezza delle aspettative della comunità (744). D'altronde, regolarizzare i meccanismi di priorità significherebbe eliminare la possibilità di compiere scelte arbitrarie dovute all'ingestibilità dei carichi di lavoro (745), ma, per quanto già esposto in precedenza, uno spazio di opportunità si apre in ogni caso alla valutazione discrezionale del magistrato assegnatario. Gli intervistati, comunque, ritengono che sia un fatto di bilanciamento: o si nega qualunque ipotesi di discrezionalità, rischiando la paralisi delle attività, oppure si stabiliscono regole di esercizio dell'azione penale in coerenza con i valori di fondo dell'obbligatorietà, garantendo spazi operativi flessibili.

---

selezione delle notizie di reato secondo criteri di priorità» In questi termini, B. CARAVITA, *Obbligatorietà della azione penale e collocazione del pubblico ministero: profili costituzionali*, in A. GAITO (a cura di), *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, Atti del Convegno (Perugia, 20-21 aprile 1990), Napoli, Jovene, 1991, 298.

(743) Si veda F. CRAVERA, *Arturo Soprano: "Ho ventimila processi arretrati e per smaltirli chiamo i giudici in pensione"*, in *laRepubblica* – online, 24 settembre 2017, in [https://torino.repubblica.it/cronaca/2017/09/24/news/arturo\\_soprano\\_ho\\_ventimila\\_processi\\_arretrati\\_e\\_per\\_smaltirli\\_chiamo\\_i\\_giudici\\_in\\_pensione\\_-176356002/](https://torino.repubblica.it/cronaca/2017/09/24/news/arturo_soprano_ho_ventimila_processi_arretrati_e_per_smaltirli_chiamo_i_giudici_in_pensione_-176356002/) [febbraio 2020].

(744) Al riguardo, cfr. A. SPATARO, *Le "priorità" non sono più urgenti e comunque la scelta spetta ai giudici*, in *Quest. giust.*, 2014, n. 4, 81.

(745) S. RIPAMONTI, «Non siano i magistrati a decidere cosa è reato», in *l'Unità – Archivio storico online*, 22 maggio 2001, in [https://archivio.unita.news/assets/main/2001/05/22/page\\_003.pdf](https://archivio.unita.news/assets/main/2001/05/22/page_003.pdf) [febbraio 2020].

Le priorità sono un ottimo strumento di *problem solving* giuridico, perciò non vi è motivo per escludere che siano previsti per via legislativa anche a vantaggio delle procure. La fonte del potere di stabilire le priorità non può essere autolegittimata, perché se lo fosse non sarebbe violata soltanto l'obbligatorietà, bensì l'intero sistema della legalità processuale, atteso il potenziale applicativo dei criteri. Inoltre, se si continuasse a perseguire la strada delle circolari interne, o di altri atti a carattere comunque amministrativo, la garanzia di certezza del diritto non sarebbe più tale, perché le scelte espresse in questo modo sono sempre modificabili senza previa necessità di raccolta dei consensi democratici e di adeguata pubblicità.

I capi degli uffici devono essere legittimati e indirizzati da una fonte di rango primario che stabilisca i parametri in base ai quali scegliere i criteri di priorità, lasciando lo spazio d'azione necessario alle contingenze spazio-temporali di ciascun ufficio, un po' come avviene - è stato detto - in materia di sostanze stupefacenti, dove la tabella ministeriale sancisce in concreto il tipo di sostanza vietato ma è la legge a adottare a monte la scelta di incriminare. È chiaro che in questo ambito il paragone debba essere trasposto all'attività requirente, sostituendo alla tabella ministeriale una circolare del C.S.M. o le circolari interne, ma comunque sotto la copertura di una norma primaria che indichi il responsabile della scelta.

Tutto sommato, si sta parlando di uno strumento organizzativo. Per agire in maniera accorta e diretta ai risultati, non serve aumentare la discrezionalità e abolire il principio di esercizio obbligatorio dell'azione penale, anzi, è sufficiente impostare un metodo di selezione che provenga dagli stimoli offerti anche dagli studiosi. Il nostro sistema penale non è pronto alla facoltatività dell'azione, ma può reggere bene l'uso di meccanismi per la trattazione prioritaria dei procedimenti, se adeguatamente sostenuto. L'alternativa condurrebbe verso un nulla di fatto. Non avere linee guida che consentano, a certe condizioni, di distinguere l'urgenza da quel che, invece, urgente non è, infatti, implica che a tutto può essere riconosciuta arbitrariamente la priorità; ma, se così fosse, allora, nulla avrebbe davvero la precedenza. L'esercizio corretto, puntuale e uniforme dell'azione penale, dunque, è anche un appello a rendersi conto della realtà attuale, non è un criterio astratto di imputazione di colpe e responsabilità al capo dell'ufficio e allo "*staff*" che questi coordina e dirige.

Non sfugge neanche la circostanza che legittimando le direttive di priorità si darebbe attuazione anche alle raccomandazioni internazionali che auspicano la semplificazione del sistema giudiziario e l'esercizio razionale dello strumento penale, per esempio la citata raccomandazione R87-18, del 17 settembre 1987 del Consiglio d'Europa (v. cap. IV, par 4.4.2). Dunque, si avanzano a sostegno della tesi anche argomenti legati al buon andamento, che costituiscono estrinsecazione pratica del principio di obbligatorietà nel bilanciamento degli interessi costituzionali.

Da ultimo, si segnala una questione che sinora non è stata approfondita nelle sedi istituzionali. In alcune interviste, è stato detto che prima di introdurre le priorità si dovrebbe anche ragionare sulla possibilità di offrire alla persona sottoposta alle indagini e alle persone offese strumenti che diano loro un modo per esprimersi sulla scelta di priorità effettuata dal magistrato assegnatario. Senza pretesa di esaustività, si riporta quanto emerso a proposito nel confronto diretto con i pubblici ministeri.

Traendo spunto dall'art. 263, comma quinto, in tema di opposizione a sequestro (746), alcuni hanno proposto l'introduzione di un meccanismo simile, quanto agli effetti dell'opposizione: ossia, favorire un approccio diretto con il magistrato e, in caso di mancata soddisfazione, estendere la questione al giudice per le indagini preliminari, che può valutare, in maniera terza e imparziale, se sussistono le condizioni di precedenza o di susseguenza avanzate dalla pubblica accusa, all'uopo facendo riferimento anche alle priorità del 132-bis.

L'inconveniente di introdurre uno strumento del genere qui considerato, però, consiste nella possibilità di invalidare il presupposto da cui originano i criteri; l'effetto sarebbe quello di appesantire e non di snellire i procedimenti, giacché chiunque, essendone interessato, potrebbe opporsi alla valutazione di priorità, purché introduca elementi a sostegno dell'urgenza di procedere alla trattazione della propria vicenda. Nonostante si tratti di una proposta suggerita in sede di colloquio informale, l'ipotizzata soluzione ha se non altro il pregio di porre sul tavolo della realtà il bisogno di allargare la prospettiva sino a ricomprendere eventuali mezzi impugnatori. Poiché sono gli stessi pubblici ministeri a raffigurarsi l'idea di un'azione penale pur sempre sottoposta al controllo di legalità da parte del magistrato giudicante, non v'è motivo per rifiutare in maniera *tranchant* una soluzione normativa alla questione delle priorità.

---

<sup>(746)</sup> Si riporta il testo vigente del comma quinto dell'art. 263 c.p.p.: «Contro il decreto del pubblico ministero che dispone la restituzione o respinge la relativa richiesta, gli interessati possono proporre opposizione sulla quale il giudice provvede a norma dell'articolo 127».

## CAPITOLO VI

### Le priorità come strumento di gestione dei flussi

#### 6.1 Sul concetto di “convenienza” dei criteri di priorità

Nel capitolo precedente sono state esposte le ragioni per cui l’adozione dei criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale risulti necessaria, ancor più doverosa. Il proposito delle pagine che seguono sarà di delineare le ragioni per cui tale innovazione risulti altresì conveniente in un’ottica di gestione dei flussi di lavoro.

Per una buona organizzazione dell’attività requirente occorre effettuare un bilanciamento tra costi e benefici, non tanto e non solo in senso materiale, quanto piuttosto sotto il profilo della scelta ideologica fra l’abbandono della diffidenza nei confronti dei nuovi tentativi di miglioramento della prassi giudiziaria e il vantaggio che si potrebbe così ottenere nella gestione del lavoro.

In questo senso, si parla di convenienza-necessità, anziché di convenienza-opportunità, giacché l’andamento del processo è la cartina al tornasole dell’organizzazione. Vale anche l’ipotesi inversa, dove è l’organizzazione a fare da controprova nei confronti dello sviluppo proficuo del processo.

Dunque, la convenienza non rileva nell’accezione generica di opportunità del mezzo scelto rispetto alle esigenze che s’impongono nella vita sociale e men che meno nel significato di vantaggio personale. La convenienza, in materia di priorità, dev’essere intesa piuttosto come necessaria valutazione del miglioramento dello schema di gestione dell’ufficio. In tanto esso è conveniente, in quanto sia lontano dall’aspetto logico e morale dell’opportunità, per tendere invece alla soddisfazione dei bisogni che si presentano nel percorso dell’iniziativa penale. L’opportunità-convenienza è un concetto filosofico (747), invece la convenienza-necessità è un aspetto tangibile della realtà gestionale privo di ingredienti eticizzanti.

I criteri di priorità sono sia necessari sia convenienti, perché attuano una linea di innovazione e di modernità nel panorama delle strutture e dei processi guardando alla reale offensività dei delitti, al fine di elaborare schemi di trattazione “pronti all’uso” ed evitare l’intasamento della macchina giudiziaria.

---

(747) Il riferimento dev’essere inquadrato nel perimetro interpretativo del principio leibniziano della convenienza, in quanto “scelta del meglio”. Per approfondire, cfr. G. ERLE, *Tre prospettive su veridicità e agire morale: Leibniz, Kant, Hegel*, Bologna, Archetipolibri, 2011, 49-50.

Quel che davvero non si può più evitare, allora, perché è avvertito necessario nella pratica, è un cambiamento avallato dalla volontà popolare. La stessa avvocatura ha cambiato opinione sull'uso di priorità nell'azione penale, passando dalla tesi di "attentato" all'uguaglianza di fronte alla legge, alla denuncia di incapacità dell'attuale modello di giustizia penale a soddisfare i bisogni dei cittadini (748). Questa circostanza costituisce a tutti gli effetti un'inversione di rotta da parte dell'avvocatura: le priorità non sono più viste come congegni attuativi di mera convenienza in contrasto con l'obbligatorietà, bensì sono intese nel senso di strumenti necessari (e anche necessitati) per fornire regole certe nell'esercizio di un obbligo che altrimenti sarebbe apertamente discrezionale e, dunque, discriminatorio in quanto sottratto a ogni controllo.

La convenienza-necessità può essere dimostrata anche alla luce del tipo di provvedimento con cui le priorità vengono adottate. Un loro eventuale inserimento con legge confermerebbe l'intenzione di fare riferimento a un bisogno generale e astratto, per quanto determinato, mentre si trasformerebbero in criteri attuativi di logiche di opportunità-convenienza qualora fosse un atto politico o un provvedimento di natura amministrativa a disporne l'adozione.

Certamente non si nega che le scelte di priorità riferiscano anche contenuti politico-criminali (749), ma altro è però la loro natura, che non è quella di perseguire obiettivi di convenienza, ma di realizzare finalità necessarie per l'attività giudiziaria. Precisamente, non si tratta di stabilire se perseguire prima un reato rispetto a un altro. La necessità di dare un ordine alla trattazione dei procedimenti è nell'interesse di tutti i consociati che auspicano maggiore effettività della giurisdizione penale, ed essendo tale non può essere ritenuta un'esigenza secondaria (750).

In ultima analisi, è possibile affermare che l'utilizzo dei criteri allo scopo di abbandonare l'obbligatorietà non è conveniente, ma nemmeno sarebbe opportuno; e che, anzi, utilizzare i criteri per salvaguardare l'esercizio obbligatorio "è necessario" perché "è anche opportuno". D'altronde, se mancasse l'obbligatorietà, verrebbero meno i presupposti di fatto e di diritto che sorreggono

---

(748) Si veda l'articolo di giornale di A. GALIMBERTI, *Gli avvocati: via il dogma dell'azione penale obbligatoria*, in *ilSole24ore – Archivio online*, 23 agosto 2014, cit., nella parte in cui riporta la proposta di Andrea Mascherin, allora consigliere segretario del C.N.F., di abolizione dell'obbligatorietà e di introduzione di linee guida di politica criminale da far osservare a tutte le procure della Repubblica, in adesione alla reale offensività dei reati.

(749) D'altronde, la stessa azione penale, a differenza dell'azione civilistica, ha un «fondamento politico», poiché la tradizione storica insegna che il processo penale è sempre stato esposto in qualche misura a contingenze politiche e sociali, cfr. L. FANTICELLI - E. SALVADORI - S. CIPRIANI, *L'azione penale*, Siena, Centro Stampa Università, 1995, 8.

(750) Anche la previsione di nuove condizioni di procedibilità, d'ufficio o a querela, è atto espressivo di contenuto politico-criminale. In argomento, si veda R. ORLANDI, voce *Procedibilità (Condizioni di)*, in *Digesto delle materie penalistiche*, X, Torino, Utet, 1995, 42. D'altronde, ne è esempio lampante quanto avvenuto anche in occasione della l. 23 giugno 2017, n. 103, e il susseguente d. lgs. 10 aprile 2018, n. 36, i quali, prevedendo l'estensione della procedibilità a querela per una serie importante di reati, hanno sollevato alcune perplessità circa l'effettiva tutela degli interessi toccati dalle modifiche. Sul punto, cfr. M. N. MASULLO, *Ampliati gli spazi della procedibilità a querela per i reati che offendono la persona e il patrimonio: valorizzato (adeguatamente) l'interesse privato alla punizione del colpevole?*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, n. 4, 134.



l'introduzione delle regole di trattazione prioritaria. Invece, com'è stato dimostrato in precedenza, l'ordinamento conosce un sistema di priorità alquanto articolato e variegato nella sua sostanza.

## **6.2 Le priorità aumentano di numero ma diminuiscono di efficacia. Un'ipotesi di soluzione**

Al problema della qualità delle fonti, in effetti, si accompagna come logica conseguenza il problema della quantità dei parametri dai quali gli indici di priorità sono ricavati.

Sul piano astratto, la serie di parametri è ampia, seppure ontologicamente equivalente, nel senso che ciascun magistrato può attingere dalla stessa base per effettuare il giudizio di priorità e ricavarne dei criteri. La conseguenza è che, tuttavia, i criteri di precedenza aumentano di numero e senza ordini interni ben precisi.

Colui al quale spetta il potere di fissare le priorità sceglie tra tutti i parametri disponibili i criteri che attribuiscono la precedenza a una categoria astratta di procedimenti, ma non può sapere se i criteri fissati avranno davvero efficacia acceleratoria nel caso concreto. Se non altro, ciò è possibile saperlo sino al momento prima che il magistrato assegnatario applichi le regole sui criteri di priorità. Ad esempio, se il criterio di priorità implicasse un diritto di precedenza di alcune questioni in ragione della loro urgenza o importanza, il titolare del potere potrebbe a ben vedere ricavare un numero di criteri indefinito per una serie di procedimenti che, in astratto, sono tutti utilmente inclusi nella sfera di preferenza della trattazione. In altri termini, da una medesima fonte è possibile ricavare molteplici criteri di priorità.

Lo si è già accennato: con l'aumentare della quantità dei criteri, però, diminuisce la loro reale efficacia.

Per chiarire, giova fare nuovamente riferimento all'art. 132-bis.

Come noto, negli anni la norma è stata interpolata varie volte, e ad ogni interpolazione è seguito un aumento del numero dei criteri e dei parametri di priorità che essa contiene. Se l'art. 132-bis e l'esercizio dell'azione penale fossero davvero indipendenti l'uno dall'altro, quanto a criteri di priorità, allora non si spiegherebbe la circostanza che, nell'ambito dell'indagine empirica effettuata, sia emerso un malcontento generale in ordine all'accennato aumento quantitativo dei criteri: in quell'occasione è stato messo in risalto che la procura non potesse evitare di stabilire criteri di priorità conformi all'elenco della citata disposizione ma anche che questa stessa norma, non vincolando direttamente gli uffici requirenti, non impedisse di elaborare criteri ulteriori a quelli legali per soddisfare esigenze più specifiche, o per attuare una gestione diversa delle risorse investigative.

Ragione per la quale, da un lato, le necessità strutturali di coordinamento con l'ufficio giudicante e, dall'altro, le opportunità gestionali che si possono cogliere per rendere corretto, uniforme e puntuale l'esercizio dell'azione penale, si determina un sostanziale annullamento dell'effetto acceleratorio delle priorità. Le priorità dovrebbero essere una soluzione alla macchinosità e alla lentezza della giustizia penale, ma quando se ne fa un uso improprio, o perché mal calibrate o perché in sovrannumero rispetto al bisogno, si perde il senso stesso della priorità come criterio "pronto all'uso".

In quale maniera, allora, è possibile distinguere i criteri di priorità effettivamente utili da quelli che, invece, rischiano soltanto di intralciare la gestione dei flussi di lavoro? La soluzione al quesito prescinde dalla fonte delle priorità e sottende il compimento di un'attività necessariamente predittiva da parte del magistrato che procede alla qualificazione iniziale del fatto, in vista dell'iscrizione a registro delle notizie di reato (sarà il procuratore della Repubblica negli uffici più piccoli o saranno i suoi delegati in quelli di maggiori dimensioni).

Tale attività è finalizzata a scrutinare in anticipo il tipo e il grado di priorità sulla base di due elementi. Occorre tener conto sia delle circostanze esistenti al momento dell'esame della "posta" sia delle circostanze conoscibili, *ex ante*, da un osservatore avveduto, ad esempio un magistrato specializzato o con esperienza maturata sul campo. In particolare, si tratta allora di uno scrutinio da svolgere *ex ante* e in concreto, nel senso che, pur non dovendo essere verificata già in questa fase la fondatezza della notizia (ammesso e non concesso che fosse possibile anche senza aver condotto un'indagine ben programmata), occorre estrapolare dati di natura reale in ordine alla (possibile priorità derivante da) gravità, urgenza e importanza della questione, o a causa dell'avvicinarsi della prescrizione, e via discorrendo.

Questo compito dovrebbe essere svolto dal magistrato e da nessun altro.

Se lo scrutinio fosse svolto con una valutazione di tipo astratto oppure da un soggetto diverso dal magistrato che compie la qualificazione iniziale, il p.m. assegnatario finirebbe per accettare passivamente gli elementi contenuti nella notizia di reato o le stime condotte da un non "addetto ai lavori" accordando, per conseguenza, una priorità fondata su un mero "atto di fiducia" nei confronti del soggetto dal quale la notizia stessa proviene o che per primo l'abbia scrutinata.

All'esito del compimento di questa attività predittiva, al magistrato che dovrà occuparsi della trattazione si dirà, in ipotesi, di evitare di accordare la preferenza a questo o quel procedimento perché tutte o alcune delle priorità ipotizzabili non sono congruenti rispetto ai concreti sviluppi che quella

stessa vicenda potrà avere (751). In altri termini, si avrà cura che le priorità realmente necessarie non vadano fallite.

In tema di scrutinio dei criteri di precedenza, dunque, specializzazione e priorità si incontrano di nuovo, quasi a creare un sinolo: la priorità in “potenza” diventa priorità “in atto” con il filtro operato dalla lente del magistrato specializzato. Se non fosse un operatore avveduto a condurre questo scrutinio, attorno al caso di specie verrebbe a crearsi un “affollamento di priorità” privo di ordine e concretezza. A fronte del rischio che perdano di efficacia, allora, è necessario stabilire quali sono gli ordini di priorità da seguire nel compimento dello scrutinio proposto.

### **6.3 Graduazioni interne ai criteri, ovvero: priorità delle priorità**

Occorre intendersi sul significato di graduazione interna. Per associazione quasi del tutto automatica, il concetto di graduazione viene accostato a una gerarchia fra criteri di priorità. Ciò tuttavia avviene senza una valida spiegazione. In nessun intervento del legislatore o del Consiglio superiore della magistratura si parla, infatti, di gerarchie esistenti nell’impiego dei criteri. Di graduazione o gerarchia, pertanto, si deve discutere nel senso di possibile esistenza di ordinamenti della scala interna ai criteri, ossia di disposizione in base al concreto coinvolgimento del parametro di priorità rispetto al caso di specie.

Non viene in rilievo una graduazione che si attua per gradi di importanza crescente o decrescente sul piano astratto (ad esempio, “Priorità 1, Priorità 2, Priorità 3”, ovvero “Fascia A, Fascia B, Fascia C”, e simili). Per vero, in molti provvedimenti organizzativi degli uffici requirenti che adottano criteri di priorità la graduazione si attua per liste e per fasce, di talché il magistrato assegnatario del procedimento effettui un mero raffronto tra la notizia di reato e i requisiti della lista o della fascia di priorità stabilite, attribuendo un “bollino di priorità 1, 2 o 3” oppure un “codice di priorità A, B o C”, senza indagare se la vicenda meritasse una diversa considerazione.

L’effetto più evidente di questo *modus procedendi* consiste nello stabilire una gerarchia fra reati che, in linea di principio (artt. 3, 24, 25, 27 e 112 cost.), non è ammessa dall’ordinamento. Dunque, la classe dei “reati prioritari” va intesa necessariamente nel senso che si riconosce l’appartenenza di certi criteri a una speciale categoria concettuale.

---

(751) Questo scrutinio dovrà essere condotto tramite un processo logico-razionale di tipo induttivo anche sulla scorta di criteri statistici e probabilistici, purché idonei a individuare nell’insieme di parametri di priorità che si possono prospettare quali siano gli indici di priorità davvero utili, in prospettiva, rispetto al caso concreto.

### 6.3.1 Scopo della gerarchia di priorità per categorie di tipo sostanziale e processuale

All'interno della classe dei "reati prioritari", è ben concepita una scansione pratico-funzionale di priorità per categorie.

Per chiarire, sovviene il paragone con la gerarchia dei criteri di priorità stabilita all'art. 179 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Testo unico in materia ambientale), sulla gestione delle attività di nettezza urbana. Innanzi tutto, giova riflettere sulla collocazione delle norme di priorità all'interno del testo unico ambientale. La loro collocazione nella parte dedicata alla gestione dei rifiuti suggerisce l'idea che la finalità dei criteri sia di organizzare nel migliore dei modi possibili le attività deputate per esempio alla raccolta, allo smaltimento e al recupero dei prodotti di scarto. Inoltre, in virtù dell'accennata finalità, i criteri vengono ripartiti su base gerarchica, dove «la gerarchia stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale» (art. 179, comma secondo). Nel particolare, viene specificato che per quanto concerne i «singoli flussi di rifiuti è consentito discostarsi, in via eccezionale, dall'ordine di priorità [...] qualora ciò sia giustificato, nel rispetto del principio di precauzione e sostenibilità, in base ad una specifica analisi degli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti sia sotto il profilo ambientale e sanitario, [...] che sotto il profilo sociale ed economico [...]». Fatte le dovute differenze, il concetto di gerarchia delle priorità requirenti dovrebbe funzionare in modo non dissimile dallo schema che il legislatore ha predisposto per la materia ambientale. Beninteso, non si vuole ridurre l'attività requirente a operazioni che si riferiscono a tutt'altro campo di azione dell'interesse pubblico, ma, in adesione al principio di unità dell'ordinamento giuridico e poiché gli interessi di buona organizzazione della giustizia e buon andamento delle attività giudiziarie condizionano gli schemi operativi degli uffici giudiziari, si reputa che la gerarchia fra priorità nell'azione penale debba stabilire un ordine di ciò che costituisce, quindi, la migliore opzione trattamentale della *notitia criminis*, salvo che, a causa di specifiche esigenze degli uffici, in ipotesi anche le questioni di ricettività, sia necessario derogare all'ordine prestabilito realizzando la migliore opzione di governo dei flussi di lavoro.

Per fondare regole di gerarchia fra criteri di priorità, non si deve trasformare quel che è eccezionale in ordinario, il primo non può fondare un modello valido per un'intera categoria di criteri.

Ne deriva, allora, che le principali categorie concettuali in cui collocare i criteri e i parametri che sinora sono stati elaborati nel panorama della giustizia penale sono due. Si avranno categorie di tipo sostanziale e processuale di priorità, cui si aggiungono due ulteriori sottocategorie della prima aventi natura soggettiva od oggettiva. Per ciascuna, occorre rispettare il rapporto regola-eccezione della migliore opzione trattamentale del procedimento.

### 6.3.2 Graduazioni interne di senso verticale, orizzontale e trasversale

Messa così a fuoco la problematica, dunque, un'eventuale graduazione interna alle categorie andrebbe ordinata, a sua volta, in tre principali direzioni: si ha una graduazione verticale fra parametri quando le priorità vengono disposte su una scala di valori e interessi decrescenti rispetto alla vicenda oggetto di trattazione che appartengono, tutti, a una medesima categoria sostanziale o processuale; si ha una graduazione orizzontale, quando i parametri di priorità appartengono a sottocategorie diverse del fatto da accertare, ossia per alcuni di natura oggettiva e per altri soggettiva; infine, la graduazione è trasversale quando i parametri appartengono a classi di priorità di tipo sostanziale o processuale che rilevano in costanza di certe situazioni del fatto o del procedimento. A seconda delle possibili combinazioni, dunque, si otterrà una priorità della priorità, che individua, *ceteris paribus*, il criterio di prevalenza nel caso concreto (la migliore opzione trattamentale).

Anche il problema dell'efficacia dei criteri dovuto all'aumento del numero delle priorità sarebbe risolto se si adottassero queste metodologie operative. Non si reputa di grande utilità, invece, l'opportunità di bloccare in tronco l'indicazione di nuovi parametri da cui ricavare le priorità, perché la loro adozione - è stato dimostrato in precedenza - è conveniente (v. par. 6.1). È sufficiente abbandonare la prospettiva del formalismo giuridico per sviluppare concrete graduazioni dei criteri, applicando, in senso funzionale, una priorità effettivamente giusta rispetto al caso pratico e non soltanto astrattamente idonea a ordinare il flusso delle *notitiae criminis*.

I parametri di priorità sono generali, astratti e sufficientemente determinati, mentre l'ordine interno non può che consistere di graduazioni ragionevoli, per unire alla sistematica delle fonti la razionalità dei criteri.

In tale ottica, le graduazioni di tipo verticale e orizzontale non pongono particolari problemi, essendo erette sulla base di parametri omogenei.

Sono esempi di graduazioni verticali i parametri che possono essere ascritti al di sotto di una medesima categoria rappresentata, per un verso, dall'elemento oggettivo del reato o delle circostanze oggettive del fatto, per altro verso, da soli elementi soggettivi, e infine, da soli elementi di rilievo processuale. Prese singolarmente, le categorie sono ordinabili con una progressione discendente di priorità: per esempio, fra i casi che rientrano nella categoria di tipo oggettivo, l'evento (di danno o di pericolo) della condotta può essere ritenuto prevalente, e, per ciò stesso, idoneo ad attribuire nel caso concreto la precedenza, rispetto a un'ipotetica condotta dello stesso tipo cui seguisse un evento meno dannoso o pericoloso del primo sul piano della realtà; per contro, all'interno della categoria

processuale può essere riconosciuta la precedenza al procedimento in cui figurano misure cautelari piuttosto che all'opzione di procedere mediante il rito immediato (che pure fonda un criterio di priorità ai sensi dell'art. 132-bis disp. att. c.p.p.), attesa anche l'incertezza circa l'effettivo svolgimento del rito (artt. 456, comma secondo, e 458, comma primo, c.p.p.). D'altronde, sono esempi di graduazioni di senso orizzontale, invece, i parametri che appartengono alla categoria oggettiva e soggettiva, che hanno attinenza con il profilo sostanziale del fatto. In questo modo, quand'anche il parametro oggettivo della gravità non fosse abbastanza pregnante da giustificare *ex se* la precedenza del procedimento, ciò potrebbe nondimeno succedere avuto riguardo al parametro della condizione soggettiva dell'agente o dell'offeso (ad esempio, rispetto ai recidivi e ai soggetti vulnerabili), o viceversa.

La questione si complica a proposito delle graduazioni di senso trasversale, quando i parametri vengono in rilievo in contemporanea per il profilo sostanziale e processuale, perché c'è il rischio di contaminare la valutazione di priorità con dati del tutto casuali. Se i parametri fossero impostati in relazione a singoli episodi del procedimento vorrebbe dire che l'ordine di priorità viene stabilito sulla base di fatti che non sono certi né prevedibili, con la conseguenza che difficilmente l'ordine potrà essere rispettato (o fatto rispettare); inoltre, anche se ciò fosse possibile, si tratterebbe pur sempre di un ordine casuale e, in tesi, discriminatorio (752).

In realtà, fissare graduazioni di priorità in senso trasversale è possibile, nei termini di seguito precisati.

Non è revocabile in dubbio la circostanza che i criteri legati a singoli episodi del procedimento diano luogo a ordini privi dei requisiti di certezza, ma è altrettanto vero che in alcuni casi si può prevedere l'avveramento delle condizioni processuali che implicano il riconoscimento della precedenza. Se così non fosse, d'altro canto, non avrebbero ragion d'essere i criteri di priorità che l'art. 132-bis ricollega a specifiche situazioni dell'*iter* procedimentale. Anche se è presupposto l'esercizio dell'azione penale, con tutte le conseguenze del caso, la situazione processuale ipotizzata dalla norma resta comunque soggetta a cambiamenti, tale che venga meno l'esigenza di priorità e si determini il dirottamento della questione verso le corsie ordinarie di trattazione. Va riconosciuta, pertanto, l'esistenza di priorità graduabili a seconda dei particolari episodi processuali, non essendo questi incompatibili, in linea di principio, con la sistematica delle fonti.

---

(752) Secondo D. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 cost.: un tentativo di razionalizzazione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2003, n. 1-2, 274, in graduazioni di questo genere devono essere rifiutate in quanto danno luogo a una commistione di criteri di priorità che, essendo casuale e imprevedibile, è anche discriminatoria.

Più in particolare, per quanto concerne le indagini preliminari, la graduazione trasversale sarebbe ammessa tutte le volte che, in ragione della specializzazione e dell'esperienza del magistrato, o dell'esistenza di protocolli d'indagine, fosse ragionevolmente prevedibile l'accadimento degli episodi processuali ai quali si dà la priorità: quindi, ad esempio, un p.m. che fosse inserito nel gruppo di lavoro specializzato nei reati contro la pubblica amministrazione e che avesse a che fare con un procedimento di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio riuscirebbe a prevedere, in ragione delle competenze specialistiche e dell'esperienza maturata in casi analoghi, se ricorrono i presupposti minimi del sequestro preventivo finalizzato alla confisca cd. allargata, che è un criterio di priorità ai sensi dell'art. 132-bis.

La graduazione trasversale è data dalla combinazione di requisiti sostanziali e processuali dell'inchiesta giudiziaria, i cui termini di precedenza consistono, in definitiva, rispetto al minimo, nella prevedibilità dei criteri inclusi nella seconda categoria e, nel massimo, nella certezza della situazione oggettiva o soggettiva del fatto per cui si procede. In effetti, agli estremi della scala si collocano le altre due categorie già illustrate. Anche per tale motivo, si ritiene che la graduazione trasversale di priorità debba essere applicata unicamente se ricorrono dubbi circa la piena riconducibilità della vicenda a graduazioni di tipo verticale od orizzontale, rispetto alle quali, dunque, essa è sussidiaria ed eventuale.

Una costruzione della gerarchia dei criteri del tipo considerato implica giocoforza che il p.m. disponga di un margine di valutazione rispetto al concreto ordine di precedenza. La discrezionalità incontra un limite nella regola di offensività in rapporto alla concreta gravità del reato: la gerarchia dei disvalori stabilita dal legislatore funge da criterio inderogabile di valutazione dell'ordine delle priorità che devono essere affrontate (753). L'assunto è confermato dalla stessa attitudine dei criteri, la quale non agisce da filtro di selezione delle notizie di reato, ma da valvola regolatrice della trattazione dei procedimenti, nel rispetto della concezione realistica dell'azione penale e del reato (754); quest'ultima è effettivamente tornata alla ribalta grazie alla particolare tenuità del fatto (art.

---

(753) L'offensività è un concetto "ordinatorio" che fa ordine in senso quantitativo nella scala di «valutazioni di più-meno», così C. E. PALIERO, *Minima non curat praetor*, Padova, Cedam, 1985, 707.

(754) Sulla matrice realistica dell'offensività, cfr. F. MANTOVANI, *Il principio di offensività del reato nella Costituzione*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, IV, Milano, 1977, 447; più di recente, si veda M. DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2013, n. 4, 31, dove afferma che «Qualsiasi obbligo formale d'incriminazione parrebbe – se preso sul serio – postulare l'obbligatorietà di tutto il penale "più grave" già esistente. Ma ciò potrebbe valere forse solo in un'ottica di puro retribuzionismo, mentre le incriminazioni, ferma una scala sanzionatoria di gravità proporzionata, si fondano su esigenze politiche di ultima ratio preventiva, che non governa la commisurazione, ma l'opzione criminalizzatrice sì», così riconoscendo che l'offensività non è estranea a essere declinata secondo logiche di scala improntate al "più grave di"; nonché S. QUATTROCOLO, *op. cit.*, 115-127. A margine, comunque, non va esclusa la rilevanza delle teorie affermate dalla dogmatica tedesca sul "fatto tenue", cfr. C. E. PALIERO, *op. cit.*, 628, in tema di graduabilità dell'illecito penale.

131-bis c.p.). Il principio di offensività aiuta il magistrato a riordinare la scala dei valori, ma non può di per sé costituire ordini di priorità, perché, se non altro sulla scorta delle riflessioni sin qui esposte, la gerarchia deve attuare la migliore opzione trattamentale della *notitia criminis*, cui, dunque, si ricollega l'effetto positivo sulla gestione dei flussi di lavoro.

#### **6.4 Effetti applicativi dei criteri di priorità sui procedimenti per i “reati non prioritari”: rinvio, accantonamento o preterizione?**

Chiarite le basi teoriche e pratiche dalle quali partire per stabilire graduazioni interne alle priorità, occorre, da ultimo, soffermare l'analisi sulla sorte dei procedimenti che residuano dall'applicazione dei criteri e che concernono reati non prioritari. Vale a dire, l'osservanza della regola di precedenza comporta un rinvio, un accantonamento oppure un effetto di esclusione della trattazione dei procedimenti non prioritari?

L'importanza della questione origina anzitutto dalla circostanza che il magistrato assegnatario del procedimento (ritenuto) meno urgente debba poter agire di conseguenza, in maniera effettivamente consapevole e responsabile, concentrando altrove le attività d'indagine. Inoltre, fuori della dimensione del singolo magistrato e della singola procura, giova quantomeno tentare di fare chiarezza intorno a un argomento che è ancora aperto e che rappresenta il punto nevralgico dei contrasti d'opinione sulla compatibilità a Costituzione dei criteri di priorità nell'azione penale.

In virtù dei riscontri ottenuti nel corso della ricerca, infatti, si è potuto constatare che sia alquanto diffuso il timore che, applicando le regole di priorità, il p.m. stesso, in buona sostanza, venga radicalmente meno al ruolo di tutore degli interessi sociali la cui lesione (o messa in pericolo) non beneficia del privilegio nella trattazione processuale.

Questi timori, tuttavia, sono verosimilmente fondati se si ammette che l'effetto applicativo dei criteri di priorità sia l'accantonamento puro o la preterizione anticipata dello sviluppo investigativo; mentre una simile conclusione non sarebbe giustificata nel caso che fosse riconosciuto l'effetto di rinvio, ovvero di postergazione.

##### **6.4.1 Preterizione o “effetto esclusivo”**

Per prima cosa, viene in rilievo il possibile effetto di preterizione. L'espressione allude a un'esclusione programmata della trattazione dei procedimenti.



Da questa angolatura, i criteri di priorità, agendo sul programma delle trattazioni, provvedono a fissare in alto i procedimenti più urgenti e a lasciare che, per la parte restante delle questioni, la trattazione sia dappprincipio e nell'immediato esclusa. Per quanto possa apparire inverosimile, nella maggior parte dei casi che sono stati discussi con alcuni operatori la preterizione era infatti del tutto involontaria. Ciò si verifica quando nel programma organizzativo o in appositi provvedimenti interni siano fissati criteri cd. "negativi" di priorità.

I criteri negativi di priorità sono una particolare forma di manifestazione degli omonimi criteri che consiste, in generale, nell'individuazione di regole per la non-trattazione dei procedimenti: questo accade, ad esempio, nel caso delle condizioni di riapertura delle indagini preliminari stabilite dall'art 414 c.p.p., in virtù del quale, secondo una parte della dottrina, «nella gestione delle notizie di reato quelle già archiviate devono essere riconsiderate solo se risulti l'esigenza di nuove investigazioni» (755); ma sarebbe negativo, altresì, quel criterio che, allo scopo di dare precedenza ad altre vicende, disponesse di non procedere al compimento delle attività inerenti all'esercizio dell'azione penale a fronte di procedimenti che "non devono considerarsi prioritari". Il significato negativo, quindi, non scaturisce da un giudizio di valore, bensì da una valutazione pratica di convenienza-opportunità. Poiché escludono, in maniera preordinata, il compimento tempestivo delle attività necessarie alla trattazione delle notizie di reato prive dei requisiti di urgenza, si ritiene che i criteri negativi di priorità non possano essere utilmente spesi dalla magistratura per gestire i flussi di lavoro.

Oltre che per questi motivi, l'effetto di preterizione è incompatibile con la *ratio* ordinatoria dei criteri di priorità anche perché, nonostante la notizia di reato apparisse fondata, equivale ad ammettere l'opportunità di escludere un esame sollecito della vicenda, in via anticipata e in aggiunta programmata.

#### **6.4.2 Accantonamento o "effetto sospensivo"**

Per quanto concerne l'effetto di accantonamento, il Consiglio superiore della magistratura ha negato sin dalla delibera del 13 novembre 2008 che i criteri di priorità potessero autorizzare in via definitiva l'accantonamento dei procedimenti meno urgenti tale da condurre a prescrizione certa.

L'accantonamento è una pratica operativa che consiste nel mettere da parte i procedimenti che non rientrano nel catalogo delle priorità. Per vero, in seno alla ricostruzione proposta in ordine agli

---

(755) La questione non potrebbe essere validamente ricondotta sotto la categoria delle preclusioni processuali. Più opportunamente, in tal caso si riconosce di essere in presenza di criteri negativi di priorità, cfr. R. APRATI, *Efficacia preclusiva locale del provvedimento di archiviazione e criteri di priorità "negativi"*, in *Dir. pen. e proc.*, 2011, n. 4, 422.

interventi consiliari come fonti *autres* dei criteri (in particolare le delibere del 9 luglio 2014 e dell'11 maggio 2016), sembra che l'organo di autogoverno si sia schierato contro più che altro all'idea che le priorità possano dar luogo ad accantonamenti "definitivi": in linea di principio, quindi, sarebbero ammessi accantonamenti "temporanei" o "provvisori".

Per chiarire, giova esaminare il provvedimento della Procura di Torino in materia di priorità nella trattazione degli affari ex art. 550 c.p.p. del 7 marzo 2017 (756).

Nei limiti dell'oggetto in discussione, il documento introduce un inedito "Modulo di attestazione di «non priorità» del procedimento", tramite il quale si dispone «l'accantonamento per un anno con possibilità di riesame della situazione dopo il decorso di un anno dal presente "accantonamento"». Più nel dettaglio, il modulo, correntemente operativo (757), prescrive che, pur in presenza di elementi idonei a sostenere l'accusa in giudizio, l'azione penale non debba essere esercitata perché il procedimento «non può essere considerato prioritario rispetto alla quantità e tipologia di quelli per i quali annualmente la Procura può procedere».

L'accantonamento previsto dal documento torinese perdura un'intera annualità, ma, essendo consentito un riesame della condizione di urgenza, nulla vieta che venga riconfermata l'attestazione di non priorità spostando in avanti la data di scadenza in misura pari a uno o, verosimilmente, anche a più d'un altro anno ancora. Nonostante che da un punto di vista formale il tipo di accantonamento rispecchi il criterio della temporaneità, che vale a escludere l'illegittimità dell'atto, il modulo non assicura garanzie idonee a scongiurare il verificarsi di questa situazione. Rinviando anno dopo anno l'accantonamento, esso diviene per forza di cose un accantonamento "definitivo".

Per un verso, quanto agli effetti, l'accantonamento non può essere incluso nella categoria della preterizione, perché non attua direttamente criteri "negativi" di priorità, ma punta a certificare lo stato di impossibilità temporanea di esercizio dell'azione penale per i reati a citazione diretta, a causa della "ricettività" del Tribunale (758); per altro verso, tuttavia, il "modulo di non priorità" attua di fatto una sospensione nell'esercizio dell'azione penale per ragioni di convenienza-necessità. Ammesso che

---

<sup>(756)</sup> Il provvedimento Prot. n. 984/2017/SP emesso in data 7 marzo 2017 dalla Procura di Torino, *Direttive in tema di priorità nella trattazione dei procedimenti iscritti per reati che ne consentono la trattazione con citazione diretta ex art. 550 c.p.p. Altre disposizioni generali in tema di definizione dei procedimenti per limitare l'accumulo di "arretrato"*, è disponibile in [http://www.procura.torino.it/altrifile/18\\_prot\\_984\\_17\\_criteri\\_priorit\\_in\\_proc\\_550\\_cpp.pdf](http://www.procura.torino.it/altrifile/18_prot_984_17_criteri_priorit_in_proc_550_cpp.pdf) [febbraio 2020].

<sup>(757)</sup> Il progetto organizzativo della Procura torinese, Prot. n. 3879/18 S.P., *Criteri di organizzazione dell'Ufficio per il periodo 8 ottobre 2018 – 31 dicembre 2019 (Torino, 8 ottobre 2018)*, disponibile presso [http://www.procura.torino.it/altrifile/criteri\\_organizzat\\_proc\\_torino\\_2018\\_2019.pdf](http://www.procura.torino.it/altrifile/criteri_organizzat_proc_torino_2018_2019.pdf) [febbraio 2020], conferma la validità odierna del "modulo di non priorità".

<sup>(758)</sup> In base ai dati riportati nel documento, la ricettività massima del Tribunale è pari a circa 2.400 processi ogni anno da tenere in udienza pubblica; per conseguenza, si precisa, la Procura potrebbe chiedere la fissazione delle date d'udienza ed emettere citazioni dirette a giudizio fino a un massimo di 3.200 – 3.300 procedimenti ogni anno.

si tratti di una scelta coerente con i canoni interpretativi fissati dal C.S.M., l'interrogativo fondamentale è se può ritenersi davvero sufficiente un provvedimento interno di un singolo ufficio di procura per bloccare anche solo provvisoriamente l'esercizio dell'azione penale.

Il quesito dev'essere risolto in senso negativo. In tal caso, l'accantonamento non viene disposto per gestire la trattazione secondo la migliore opzione delle notizie di reato, ma è imposto dalla necessità di evitare che se ne tratti una quantità esuberante rispetto al massimo consentito. Ciò, tuttavia, vuol dire recidere il nesso di consequenzialità tra il momento valutativo e quello volitivo della stessa azione (759). È come se questo genere di accantonamento fosse un esempio inedito di esercizio dell'azione penale sottoposta a termine dilatorio. Il modulo, infatti, dichiara che la notizia di reato è fondata e che l'azione penale «potrebbe essere esercitata», ma non prima che sia decorso un anno dall'accantonamento. Si verte, di fatto, in un'ipotesi di sospensione, piuttosto che di riserva della trattazione dei procedimenti, e, comunque, di un effetto sospensivo dei criteri di priorità.

Così inteso, l'accantonamento costituisce una violazione alquanto palese delle regole che presidiano tanto le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione, quanto gli sviluppi processuali, giacché dal combinato disposto dei commi primo e terzo dell'art. 50 del codice di rito si ricava che, se non ricorrono i presupposti dell'archiviazione, il p.m. è tenuto a esercitare l'azione penale, senza avere alcuna possibilità di sospenderla o di interromperla in maniera arbitraria. Non coglierebbe nel segno la tesi che, per corroborare l'opposta soluzione, volesse mettere in risalto l'efficacia soltanto successiva all'esercizio dell'azione penale del principio di irretrattabilità. La ragione è che, in materia di trattazione prioritaria, infatti, il p.m. non valuta se ricorrono cause di sospensione o di interruzione, ma, accertata l'idoneità degli elementi investigativi, verifica con un'operazione matematica se, esercitando l'azione, vengono superati i limiti quantitativi di ricettività dell'ufficio giudicante e in caso di esito positivo, anziché formulare l'imputazione, redige apposito "modulo di non priorità".

Non solo. È questa una palese violazione anche degli artt. 125 disp. att., 405, comma primo, e 408, comma primo, c.p.p., perché il p.m. può svolgere valutazioni tecnico-discrezionali in ordine all'alternativa esercizio/non esercizio dell'azione unicamente alle condizioni e ai parametri stabiliti dalle citate disposizioni. Com'è stato già detto, la discrezionalità requirente è discrezionalità vincolata. Se così non fosse, si sarebbe innanzi a una valutazione che sfugge al controllo giudiziale, non intervenendo sul piano della fondatezza della notizia di reato, e che, in quanto tale, è pura discrezionalità. Rispetto all'opinione qui avanzata, non ha alcun rilievo, altresì, il fatto che il singolo

---

(759) La distinzione fra il momento valutativo e il momento volitivo dell'azione penale è ben chiarito da D. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 cost.: un tentativo di razionalizzazione*, cit., 263-265.

magistrato il quale proceda all'accantonamento lo faccia su precisa disposizione del capo dell'ufficio requirente che ne assume la responsabilità.

La problematica non riguarda in primo luogo chi esercita il potere di disporre l'accantonamento, ma concerne il tipo di discrezionalità con cui esso viene esercitato e, in quest'ordine di idee, non è preferibile optare per l'accantonamento come conseguenza applicativa dei criteri. Adottando questo metodo operativo, si finirebbe per dare alle priorità la stessa valenza di una clausola di *stand-by*, che, se non altro in virtù della tradizione dei criteri, è il funzionamento contrario a quello che si auspica. D'altronde, gli effetti che avrebbe a livello nazionale la diffusione di analoghe attestazioni di non priorità nelle varie procure della Repubblica sarebbero tali da portare a uno *stand-by* generale dell'azione penale che contrasta con l'esigenza di semplificazione e speditezza del procedimento a citazione diretta.

### 6.4.3 Rinvio o “effetto differito”

Per esclusione, l'unico effetto compatibile col quadro dei principi sinora delineato è l'effetto di rinvio, conosciuto anche come “effetto di postergazione” o, più semplicemente, “differimento”. Questo tipo di effetto si produce in maniera automatica, ossia senza “disporre” il rinvio. A proposito, infatti, è sufficiente applicare la regola di precedenza e trattare dopo quel che non ha accesso al beneficio.

Ciò non vuol dire né escludere la trattazione, né accantonare il procedimento.

L'attività requirente in relazione alle notizie di reato non aventi priorità è postergata in ragione dello squilibrio esistente fra il carico di lavoro e le reali possibilità di smaltimento, di talché il rinvio agisca nell'ottica della gestione dei flussi in entrata o in uscita e delle pendenze. L'attività della procura continua in ogni caso, anche per i procedimenti non prioritari, senza esclusioni, sospensioni o interruzioni, seppure con lievi ritardi.

In alcuni distretti, ad esempio nel distretto napoletano (760), si istituiscono appositi gruppi di lavoro, con la guida dei magistrati referenti distrettuali per l'informatica (RID) e la partecipazione

---

(760) La prassi operativa di seguito esplicitata è stata ricostruita sulla base delle informazioni raccolte con la ricerca e ha trovato conferma, per quanto attiene specificatamente al distretto napoletano, negli interventi a Convegno del Procuratore G. Melillo e del Presidente del Tribunale di Napoli Ettore Ferrara, *L'imbutto. Obbligatorietà dell'azione penale: criteri di priorità e prescrizione (Napoli, 4 aprile 2019)*, in occasione della tavola rotonda sul tema *Obbligatorietà, priorità e gestione dei flussi di affari: si può organizzare il lavoro in primo grado per evitare l'imbutto in appello?*, la cui registrazione è disponibile per l'ascolto in <http://www.radioradicale.it/scheda/570391/limbutto-obbligatorieta-dellazione-penale-criteri-di-priorita-e-prescrizione> [febbraio 2020], 11':38" e 11':57".

dei magistrati di riferimento per l'informatica (MAGRIF) (761), per compiere indagini in relazione ai tempi di durata dei procedimenti, nella procura e nel tribunale, differenziati per specifiche categorie di reato. L'indagine svolta dai RID e dai MAGRIF non è finalizzata alla raccolta di dati soltanto quantitativi, ma ha anche l'obiettivo di esaminare il dato qualitativo della durata, cosicché, in una logica di reciproca collaborazione nell'affrontare il problema del ritardo nella trattazione degli affari, si istituiscano criteri di priorità che interessano la categoria (o le categorie) di reato dove si registrano maggiori difficoltà. Il dialogo è aperto anche all'avvocatura, che partecipa all'analisi dei dati raccolti e suggerisce le aree da prendere in considerazione per lo svolgimento di questo tipo di indagine. L'effetto applicativo del rinvio conseguente all'applicazione delle priorità, dunque, trae fondamento dal grado di realismo della giustizia penale, e, in quanto tale, non può essere ritenuto in contrasto con la dimensione anch'essa applicativa dell'azione penale.

## **6.5. Coordinate di riepilogo per una corretta gestione prioritaria dei flussi di lavoro**

Per attuare una gestione valida ed efficiente dei flussi dei procedimenti, l'eventuale impiego da parte della procura dei criteri di priorità deve avvenire nel rispetto delle coordinate sopra compiutamente illustrate.

In primo luogo, le regole di trattazione prioritaria dovrebbero essere stabilite unicamente in presenza di comprovate esigenze di natura concreta legate anche alla capacità dell'ufficio di definire, in maniera rapida, pendenze e sopravvenienze, tale che, non adottando i criteri di priorità, aumenterebbe comunque l'arretrato senza possibilità di controllarne l'andamento procedimentale. L'opportunità di adottare le priorità dev'essere perciò avvertita come convenienza-necessità.

In secondo luogo, da ciò discende che la quantità di criteri da adottare non deve superare lo stretto indispensabile, poiché, altrimenti, di fronte a uno scenario così variegato di fonti e di parametri da cui ricavarli, l'eccesso potrebbe renderne vana l'efficacia e avrebbe conseguenze negative sulla gestione della discrezionalità che i singoli magistrati impiegano nella valutazione di priorità.

In terzo luogo, al fine di evitare di eccedere nell'introduzione o nell'applicazione dei criteri, si suggerisce di stabilire ordini di precedenza fondati preferibilmente su scale verticali od orizzontali di valori omogenei, o sostanziali o processuali. Si possono, tuttavia, anche stabilire graduazioni interne di senso trasversale, vale a dire sia sostanziali sia processuali, purché ciò risulti necessario per risolvere un dubbio sulla preferenza da accordare nel caso concreto. Più in generale, infatti, le

---

(761) Per approfondire, si veda la scheda su RID e MAGRIF a cura del C.S.M., presso <https://www.csm.it/web/csm-internet/area-rid-e-magrif> [febbraio 2020].

graduazioni di priorità servono al magistrato assegnatario per individuare *ex ante* e in concreto il criterio applicabile al procedimento (o ai procedimenti) che egli deve trattare.

Infine, quanto agli effetti sulla gestione degli affari non prioritari, occorre avere cura affinché la relativa trattazione non sia esclusa in radice ma neanche automaticamente accantonata per essere, di fatto, sospesa, non importa se in via temporanea o definitiva, atteso anche il decorso della prescrizione. È ben concepibile, invece, un effetto tendente al mero rinvio della trattazione, senza sostanziali interruzioni.

All'esito delle riflessioni sin qui maturate, restano aperte ancora alcune questioni di significativa importanza nell'economia dei criteri, delle quali, per tanto, si tratterà nel capitolo seguente.

## CAPITOLO VII

### Questioni aperte in tema di priorità

#### **7.1 Alcune necessarie avvertenze**

Le considerazioni seguenti riguardano alcune questioni che possono essere definite ancora “aperte”, in materia di trattazione prioritaria degli affari penali.

Sinora la ricerca ha interessato il “cuore” del problema, vale a dire origini, natura e finalità dei criteri, e, sulla base degli elementi che sono stati raccolti, ha dimostrato la compatibilità del meccanismo di priorità con l’azione penale obbligatoria.

Quel che è stato fatto, tuttavia, dev’essere integrato con una serie di argomenti che corroborano le intenzioni iniziali. I temi che stanno intorno al cuore del problema ineriscono alla titolarità del potere di effettuare le scelte di precedenza, alle conseguenze in caso di inosservanza dei criteri, all’esercizio dei poteri advocativi nei rapporti interni al circuito requirente, nonché all’esistenza di mezzi alternativi.

Tali questioni verranno esaminate in parte allo scopo di fornire i concetti basilari della materia, e, per altra parte, senza ridondanze o esaltazioni dogmatiche, rinviando ad altri più specifici lavori l’analisi degli istituti processuali oggetto di richiamo. Appare più utile un esame che tratti gli aspetti dei quali gli interpreti non hanno ancora potuto offrire soluzioni univoche.

Dunque, senza pretese di esaustività e di rigore metodologico, si propongono alcune ipotesi di soluzione sulle quali conviene intavolare una discussione ragionata, per quanto possibile.

#### **7.2 Titolarità del potere di fissare i criteri in capo al procuratore della Repubblica: modello attuale e modelli alternativi**

Il potere di fissare le direttive di priorità viene attualmente esercitato dai capi delle procure, sotto la supervisione del Consiglio superiore della magistratura. Non si tratta di un’investitura formale, ma di una legittimazione consolidatasi nel tempo sotto forma di prassi, com’è stato spiegato in precedenza.

La circolare consiliare sull’organizzazione delle procure del 16 novembre 2017 riconosce al procuratore della Repubblica la facoltà di stabilire criteri di priorità, riservandogli l’esclusiva allo

scopo di garantire, per un verso, la ragionevole durata del processo (art. 3, commi secondo e terzo, della circolare) e, per altro verso, l'esercizio corretto, puntuale e uniforme dell'azione penale (art. 4, lett. g)).

Nel far ciò, il Consiglio accorda al procuratore della Repubblica la possibilità di avvalersi delle coordinate fissate dall'art. 132-bis disp. att. c.p.p., nonché da "altre disposizioni" e dai contenuti espressi nelle delibere datate 9 luglio 2014 e 11 maggio 2016 (762); ne deriva, che il procuratore dovrà stabilire i criteri avuto riguardo alla realtà criminale e territoriale di riferimento, alle risorse disponibili, agendo di concerto con il presidente del tribunale e in coerenza con le indicazioni della conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici giudiziari.

Già in sede di formazione della circolare, tuttavia, erano emerse alcune perplessità a proposito della scelta di attribuire il potere in esame alla figura del procuratore capo.

Tralasciando per un momento il difetto di legittimazione democratica sotteso all'attribuzione del potere con una fonte diversa dalla legge, durante gli incontri finalizzati alla stesura dell'articolato consiliare, secondo alcuni alla scelta di individuare nel procuratore l'organo titolare doveva seguire una presa di posizione altrettanto chiara e inequivoca sulle responsabilità che originassero, eventualmente, a causa del malgoverno di quella prerogativa.

Sulla scorta di queste incertezze, nell'ambito degli incontri di ricerca, gli intervistati hanno sovente auspicato un intervento parlamentare per l'investitura formale a vantaggio dei procuratori della Repubblica, individuando i connotati precisi del potere di cui si tratta. L'investitura potrebbe anche derivare o da un'integrazione dell'art. 132-bis c.p.p. oppure da altre disposizioni autonome, purché, oltre il mezzo prescelto, si legittimino gli uffici requirenti a operare con metodologie di lavoro improntate alla trattazione prioritaria dei procedimenti, onde garantire sin dal momento del confronto parlamentare il controllo di ragionevolezza sui criteri che la magistratura andrà in concreto ad applicare.

L'idea può essere accolta con un certo favore. In questo modo, infatti, il vantaggio sarebbe duplice. Si eviterebbero abusi della discrezionalità nella scelta di priorità e si arginerebbe il rischio di invasione della sfera di indipendenza del pubblico ministero da parte dell'esecutivo, perché i procuratori agirebbero unicamente per dare attuazione alla volontà popolare.

Così opinando, tuttavia, si incorrerebbe in una contraddizione. Se si vuole attribuire al Parlamento il potere di legittimare le priorità nell'azione penale anche per evitare l'intromissione

---

<sup>(762)</sup> L'art. 3 della circolare del novembre 2017 richiama queste fonti al comma secondo e al comma terzo, inclusa la proposizione che autorizza a trarre parametri e criteri di priorità anche da «altre disposizioni in materia» non meglio specificate.



governativa, deve conseguentemente ammettersi che i criteri abbiano, altresì, una seppur minima natura politico-criminale oltre che organizzativo-gestionale. La stessa magistratura associata, però, si è schierata contro all'aspetto politico della questione.

Un siffatto cambio di prospettiva non potrebbe in ogni caso avvenire senza concedere spazi di pianificazione alle autorità governative, e, nello specifico, al Ministro della giustizia, il quale diventa, giocoforza, il promotore delle scelte che la magistratura intende compiere. Tale attività di promozione potrebbe essere svolta eventualmente di fronte al Parlamento, ma comunque contro ogni auspicio dell'organo di autogoverno.

Entrambe queste due alternative, dell'autorizzazione parlamentare e dell'azione governativa, erano già state vagliate da alcune proposte normative per introdurre le priorità nell'azione penale, che sono state oggetto di studio nella fase iniziale di questa seconda parte del lavoro, a voler dimostrare che le questioni sottese alla titolarità sfilano indietro rispetto ai contenuti delle scelte, fors'anche a causa delle complessità poste dall'adesione all'una o all'altra soluzione.

Per ovvie ragioni, dunque, vanno scartati i modelli "puri" di attribuzione della titolarità, o in via esclusiva al Parlamento oppure agli organi dell'esecutivo. Quand'anche si ritenesse che le priorità indichino prima di ogni altra cosa scelte di politica criminale, e che, in tale qualità, non spetti alle istituzioni giudiziarie il potere di stabilirle, comunque esse funzionerebbero da vincolo concreto per l'attività della magistratura e l'andamento dei processi. In un modo o nell'altro, per ciò, andrebbero a impattare contro le garanzie di indipendenza esterna dell'ordine giudiziario, che, in ultima analisi, finirebbe sotto l'influenza della maggioranza parlamentare e del Governo.

Date le circostanze, si propongono altri modelli "intermedi" di attribuzione del potere.

### **7.2.1 Priorità adottate dal Parlamento su proposta del Ministro: il "modello parlamentare mediato"**

Si tratta dell'ipotesi intermedia di gran lunga prevalente nell'ambito dei tentativi di introduzione di una disciplina positiva in materia di priorità requirenti (763), ma si ritiene che sia anche l'ipotesi meno preferibile, tuttavia, in quanto trascura *tout court* l'intervento della magistratura.

I sostenitori di questo modello adottano come principale argomento il necessario controllo democratico sui criteri di priorità, e, a complemento, la natura realmente politica della scelta che si compie. Da queste premesse, scaturisce che soltanto il Parlamento, che è espressione della volontà

---

(763) Basti, a tal fine, confrontare le varie proposte di legge che sono state esaminate nel Cap. IV, par. 4.6.

popolare, può assicurare ai criteri il requisito indefettibile della legittimazione democratica, e che, se la giustizia è amministrata in nome del popolo, la scelta di priorità deve compiersi su proposta del Ministro della giustizia, che è il solo a esprimere valutazioni di stretta opportunità politico-criminale. In altri termini, il Ministro individua e propone le aree criminose su cui concentrare le risorse e l'azione delle Procure e il Parlamento approva una specie di programma per la gestione dell'attività repressiva secondo moduli cronologici e ordini di precedenza, fatta salva, in ogni caso, l'obbligatorietà dell'azione penale.

Né il Consiglio superiore della magistratura, né gli stessi pubblici ministeri, dunque, possono indicare quali sono i reati cui dare precedenza in fase di trattazione, perché non hanno la facoltà di scegliere secondo opportunità fra diverse indagini; quanto a tempistiche e durata, i procedimenti non possono essere da loro suddivisi per gerarchie d'importanza. Tanto vale ancor di più in riferimento al pubblico ministero inteso come organo, il quale è destinatario diretto dell'obbligatorietà costituzionale. L'ostacolo relativo all'esercizio di una simile facoltà, sul piano funzionale, appare in effetti insuperabile.

Il modello parlamentare "mediato", dunque, risolve il problema della legittimazione democratica, ma vorrebbe farlo a discapito delle garanzie di indipendenza del pubblico ministero, che, se non può essere parte attiva del procedimento di elaborazione di priorità, diviene un mero esecutore di scelte altrui. È vero che alle fondamenta dell'art. 112 Cost. si trova la natura "servente" del processo penale in quanto mezzo destinato a dare prevalenza al sistema di valori sanciti, in fine, dal legislatore (764), ma, d'altro canto, non è vero – e se non altro non lo è più – che il pubblico ministero (e soprattutto il giudice in fase decisoria) assumono una funzione soltanto dichiarativa dei medesimi valori in gioco; anzi, è opinione comune quella che viene diffusa su alcuni articoli di giornale (765), ossia che la magistratura opera per risolvere problematiche sociali con il mezzo "classico" del processo penale anche se non dovrebbe.

Non si reputa comunque utile, in vista degli scopi della ricerca, indagare la fondatezza di simili convinzioni. Quel che importa è di segnalare il fatto oggettivo che un certo ruolo di protagonista della

---

(764) M. NOBILI, *Nuovi modelli e commissioni: processo – teoria dello stato – epistemologia*, in *Ind. Pen.*, 1999, 31-33.

(765) Si veda, per esempio, l'articolo di cronaca di C. SARRA, *Il giudice "salva" la Rackete: l'arresto non viene convalidato*, su *ilGiornale – online*, 2 luglio 2019, presso <http://www.ilgiornale.it/news/politica/giudice-salva-rackete-larresto-non-viene-convalidato-1720315.html> [febbraio 2020]; nonché le dichiarazioni di Gherardo Colombo riportate da *Huffingtonpost – online*, *Gerardo Colombo: "Fanno politica quei magistrati che affossano le inchieste"*, 7 giugno 2019, presso [http://www.huffingtonpost.it/entry/gherardo-colombo-a-fare-politia-sono-i-magistrati-che-affossano-le-inchieste\\_it\\_5cfa13b3e4b006ad194f10e1](http://www.huffingtonpost.it/entry/gherardo-colombo-a-fare-politia-sono-i-magistrati-che-affossano-le-inchieste_it_5cfa13b3e4b006ad194f10e1) [febbraio 2020]; e in tema di "politicizzazione" della giustizia italiana, cfr. G. FIANDACA, *Giù la maschera al partito dei giudici*, su *Il Foglio – online*, 9 maggio 2016, <http://www.ilfolgio.it/politica/2016/05/09/news/giu-la-maschera-al-partito-dei-giudici-95886/> [febbraio 2020]. Sullo stesso tema, si veda S. DE SANTIS, *L'uso politico degli strumenti processuali penali*, in *Archivio penale*, 2012, fasc. 3, 1.

politica giudiziaria del Paese sia rivestito, attualmente, anche dalla magistratura. La qual cosa, dunque, lungi dall'essere avvertita da certa dottrina come deriva ingiustificata verso la funzione creatrice del diritto o la discrezionalità dell'azione penale, potrebbe essere un primo indizio, per questa stessa ragione, di aspettative giuridicamente patrocinate a contribuire nell'opera di determinazione delle relative scelte. Donde, può anche darsi il caso che l'aspettativa conduca in apparenza a scelte che si esplicano sul piano gestionale-organizzativo, quando invece, nella realtà dei fatti, le cose stanno in parte diversamente. I criteri di priorità ne sono la prova più evidente.

Allora, rispetto all'opinione sin qui vagliata, concernente la natura ibrida dei criteri in quanto scelte programmatiche sia di trattazione dei procedimenti sia di gestione politico-criminale dei carichi di lavoro, il ruolo attivo della magistratura requirente, per un verso, non può essere escluso *a priori*, e, per altro verso, va inquadrato dalla prospettiva pratica. Infatti, i pubblici ministeri hanno la possibilità di riconoscere prima di altri quali sono le aree criminose che necessitano di maggiore solerzia operativa rispetto ai flussi generali dei procedimenti. Ciascun ufficio di procura ha esigenze che differiscono da quello confinante per questioni di organizzazione, di risorse e di competenze, ed è difficile che organi come il Parlamento o il Ministro comprendano tali situazioni. In secondo luogo, si rende necessario un coordinamento anche "politico" fra le procure, che è certamente garantito dalle prassi maturate sotto gli artt. 371 e 371-bis c.p.p. e 118-bis disp. att., ma che richiede, altresì, un centro di elaborazione e diffusione omogenea delle scelte di priorità investigative. La magistratura requirente sa che i criteri di priorità sono anzitutto scelte di buon senso pratico, condivise e verificabili, in ossequio all'obbligatorietà dell'azione penale di cui sono i maggiori tutori.

In questo scenario, quand'anche si ritenesse appropriata l'interposizione del Ministro, più in linea perciò col carattere politico dei criteri, si dovrebbe fare i conti con l'indipendenza esterna, principio in forza del quale l'agenda di lavoro del pubblico ministero non può essere decisa al di fuori del ristretto circuito giudiziario. Aderendo all'impostazione contraria, per garantire la rappresentatività delle scelte si otterrebbe in cambio, quasi come effetto collaterale, di fornire al Ministro il pretesto per interferire con il corso delle indagini, e, secondo una visione più volte confermata in dottrina, per questa via anche con l'attività giurisdizionale (766).

Infatti, al potere di proposta fa seguito anche il potere di vigilanza, grazie al quale rendere davvero effettiva l'attuazione delle priorità. Se così fosse, il sindacato ispettivo da parte del Ministro non sarebbe più limitato alla verifica che l'ufficio adotti metodi di lavoro coerenti con il buon

---

(766) La circostanza è ben spiegata da V. GREVI, *L'organizzazione del pubblico ministero*, in *Studi parmensi*, XXVIII, Milano, Giuffrè, 1980, 82, che, in generale, fa riferimento al concetto di "dipendenza" del p.m. da altri poteri, inclusa l'eventuale dipendenza dal Guardasigilli.

andamento, ma concederebbe il potere di censurare i metodi che, nonostante il grado di efficacia ed efficienza, non attuino le precise scelte di politica criminale compiute (767), fatte salve le ovvie concessioni alla rappresentatività democratica. Tutto questo avverrebbe senza un intervento della magistratura.

In definitiva, in vista dello scopo di ricercare un equilibrio fra la componente democratica e la garanzia di indipendenza del potere giudiziario, si ritiene che il modello parlamentare “mediato” non siano conveniente, anche perché corre il rischio di sollevare conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, specialmente se uno fra questi poteri viene escluso da ogni intervento di definizione delle priorità.

La tesi più indicata, si vedrà, non può essere efficacemente sostenuta se non riconoscendo spazi interlocutori alla magistratura e al pubblico ministero in particolare.

### **7.2.2 Priorità adottate dal procuratore della Repubblica per espressa disposizione di legge: il “modello di autorizzazione legislativa”**

Un altro modello di definizione delle priorità prevede che i capi delle procure siano legittimati a elaborare i criteri in via generale e astratta. Sarebbe la legge ad autorizzare i capi delle procure a adottare i criteri, restituendo un sistema in equilibrio rispetto al trilatero di principi costruito su rappresentatività-politica-obbligatorietà, ciascuno nel proprio ambito ma tutti nel rispetto della funzione assunta dall’organo requirente nel processo. L’autorizzazione è generale, se riferisce una serie di parametri generici, o specifica, se richiama materie o procedimenti precisi.

Secondo questo modello, traendo spunto dalla cornice delineata dal legislatore, i magistrati si occupano di tradurre i parametri legislativi nelle direttive inserite all’interno dei progetti degli uffici. Il progetto viene messo a disposizione del Consiglio superiore per le consuete osservazioni di rito, e il servizio complessivamente offerto dagli uffici, quanto a *performance* globale, entità e tempestività del lavoro svolto dai singoli magistrati, viene valutato – come tuttora accade – in sede ispettiva ministeriale. Al sostituto procuratore, infine, spetta il compito di attuare lo schema delle precedenze al momento dell’esame della *notitia criminis*.

---

(767) In un siffatto sistema, l’ispettorato del Ministero andrebbe a verificare, in via ordinaria, che i servizi forniti dalle procure procedano in conformità alle leggi, ai regolamenti e alle altre istruzioni vigenti, compresa l’eventuale legge di adozione delle priorità proposta dal Ministro della giustizia, senza alcun coinvolgimento, né diretto né indiretto, e senza alcun previo parere sul merito delle scelte da parte delle stesse istituzioni della magistratura. Per quanto concerne il sistema di ispettorato della giustizia, si veda S. COLAICCO – G. DITO, *L’ispettorato generale presso il Ministero della Giustizia. Funzioni, natura, attività*, in *Archivio penale*, 2012, fasc. 1, 331; nonché si vedano le sollecitazioni tuttora valide di E. FASSONE, *Una proposta per l’ispettorato generale del Ministero*, in *Cass. pen.*, 1995, fasc. 11, 3156.

Il vantaggio più consistente che presenta il modello appena illustrato si riferisce alla governabilità degli effetti che derivano dalle scelte dei magistrati, con netto distacco dalla passiva accettazione del meccanismo parlamentare mediato.

Infatti, il modello di autorizzazione legislativa appare più adeguato rispetto alle esigenze costituzionali e operative che vengono in rilievo, anche se, a un esame più approfondito, rivela almeno un paio di debolezze strutturali.

In primo luogo, non è in grado di assicurare omogeneità alle scelte dei vari uffici. Come già accennato, la previsione di parametri generali e astratti, per quanto determinati, rilancia la possibilità di far derivare da ciascun indicatore molteplici criteri operativi. La qual cosa, se è conveniente rispetto all'esigenza di adattare i criteri alle realtà locali, va a discapito della prevedibilità e della trasparenza; per ragioni intuitive, inoltre, neanche l'ipotesi inversa di criteri ben precisi e validi uniformemente varrebbe a rimuovere le segnalate difficoltà, perché, portando all'estremo le caratteristiche della certezza e della conformità, si finirebbe per rendere eccessivamente rigido il sistema.

In secondo luogo, restano incerti modi e tempi per tradurre in scelte concrete la stessa autorizzazione. Sarebbe poco realistico immaginare tanto un'autorizzazione valida sempre e in ogni caso che una, all'opposto, valida soltanto a fronte di certe situazioni. Di fronte a quest'ultima eventualità, d'altronde, si creerebbe il problema ulteriore di specificare anche le condizioni in presenza delle quali esercitare il potere di cui si tratta.

L'unico esempio di autorizzazione legislativa davvero efficace, dunque, è quella che viene concessa sotto forma di potere-dovere alla stregua dell'art. 132-bis disp. att. c.p.p., ovvero dell'ormai superato art. 227 d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51.

Tuttavia, nell'ambito dell'analisi svolta in ordine alle fonti dei criteri di priorità, è stato segnalato che, in riferimento alla prima norma, l'estensione alle procure dei casi ivi contemplati dovrebbe concedere al magistrato requirente la possibilità di compiere un giudizio *ex ante* e in concreto, pur sempre ipotetico, circa la sussistenza delle condizioni normative, riportando così in superficie l'inconveniente della disuniformità del giudizio che ciascuno può adottare (768); riguardo alla seconda delle due norme menzionate, invece, è chiaro che si è trattato di un'autorizzazione temporanea, per tanto è inidonea a fondare scale di precedenza formali. La titolarità che originasse da simili autorizzazioni condurrebbe a molti inconvenienti di ordine pratico, perché, com'è stato argomentato, espone al rischio di ineffettività e di inattuabilità delle previsioni di legge.

---

(768) Per l'organo giudicante, in effetti, il problema non sussiste, poiché egli interviene in una fase successiva all'esame delle notizie di reato, in buona sostanza a seguito di una decisione già assunta da altri (ossia dall'inquirente) e che, in linea di principio, è indipendente rispetto ad essa.

Tutto questo non vale, però, se la legge autorizza il procuratore a intervenire con direttive di priorità in relazione a ipotesi circoscritte o a materie specifiche. Ciò, per esempio, è successo a proposito dei procedimenti di prevenzione patrimoniale, rispetto ai quali il legislatore ha autorizzato, in via stabile, i capi delle procure (e degli uffici giudicanti) a dare priorità di trattazione alle vicende di cui agli artt. 16 e ss. del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159, ideando un circuito informativo di controllo che termina con la comunicazione annuale del Ministro davanti alle Camere (cfr. art. 12, l. 17 ottobre 2017, n. 161 (769)).

In ogni caso, resta l'inconveniente di dovere indicare volta per volta le materie o i procedimenti prioritari, e l'operazione, com'è ovvio, presta il fianco a critiche di ragionevolezza e proporzionalità tutte le volte che si ripete...

Il modello dell'autorizzazione legislativa, sia generica che specifica, dunque, può essere utile nella prospettiva di principio per giustificare la concessione di spazi decisionali alla magistratura, ma, se si guarda alla sua dimensione esecutiva, resta di fatto un modello censurabile, per quanto oggi sia l'unico modello di titolarità avallato dal legislatore.

### **7.2.3 Priorità decise dalle Procure oppure dal Consiglio superiore: il “modello giudiziario”**

Il modello giudiziario ha il vantaggio di rendere l'elaborazione dei criteri di priorità un affare che appartiene del tutto alla magistratura. Nello specifico, questo compito potrebbe spettare al procuratore o al Consiglio superiore. Entrambi assicurerebbero il massimo grado di indipendenza alla funzione. Anche per tale ragione, il meccanismo della trattazione prioritaria si comporterebbe, tuttavia, da criterio chiuso e autoreferenziale, quindi carente di approvazione e condivisione generalizzata.

Occorre dar conto della diffusa l'opinione secondo cui la questione delle priorità requirenti si collochi in prima linea rispetto all'*entourage* dei fatti balzati di recente alle cronache giudiziarie, a

---

<sup>(769)</sup> La norma interviene sul cd. codice delle leggi antimafia inserendo un'apposita previsione di trattazione prioritaria dei procedimenti di prevenzione patrimoniale e attribuendo, tale potere-dovere, ai dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti. Essi stabiliscono i criteri di priorità in relazione a tali questioni con propri provvedimenti organizzativi, curandone la trasmissione al C.S.M. e inviando anche al Ministero della giustizia i rilievi statistici in merito alla durata dei procedimenti. Il Consiglio superiore e il Ministero della giustizia si occupano, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, di valutare l'utilità e l'adeguatezza delle misure organizzative adottate, e quest'ultimo, infine, riferisce innanzi al Parlamento in sede di comunicazioni sull'amministrazione della giustizia (art. 86 ord. giud.).

proposito delle nomine a vertice di procura decise dal Consiglio superiore della magistratura (770). Il collegamento, per vero, non deve sorprendere.

È stato chiarito, infatti, che, sin dai primi interventi, il Consiglio ha sempre individuato nel dirigente dell'ufficio il titolare del potere di emanare direttive gestionali, anche di trattazione prioritaria, allo scopo di difendere l'indipendenza della magistratura. Le priorità nascono per offrire ai dirigenti una soluzione di rinforzo dell'obbligatorietà, e, prima ancora che si cominciasse a discuterne come occasione di revisione dei valori desumibili da essa, il loro uso è stato implicitamente consentito (*rectius*: tollerato) dallo stesso legislatore. Il procuratore capo è stato così collocato al centro e in primo piano rispetto all'operazione di messa a punto delle strategie di precedenza dalla riforma ordinamentale del 2006, quando è stato nominato titolare esclusivo dell'esercizio corretto, puntuale e uniforme dell'azione penale e sono state ampliate le sue prerogative di gestione.

Nel passaggio dalla funzione accusatoria alla direzione dell'azione penale, il titolare della procura è responsabile di attuare un programma che favorisca buoni risultati con il minore impiego di risorse. Nell'ottica del titolare, le priorità costituiscono un mezzo per conseguire la predetta razionalizzazione, sono lo strumento pratico piuttosto che il fine "politico" della loro gestione.

La vocazione politica dei criteri riappare, però, sotto forma di effetto. Si potrebbe dire altrettanto, per esempio, di altri poteri del procuratore, che vanno dalla scelta di costituire particolari gruppi specializzati, all'impiego dei mezzi d'indagine per certe questioni e persino al potere di

---

(770) A titolo esemplificativo, basti citare l'articolo di A. CHRICO, *Il vero scandalo rimosso dal Csm*, in *Il Foglio* – Online, 15 luglio 2019, presso <https://www.ilfoglio.it/giustizia/2019/07/15/news/il-vero-scandalo-rimosso-dal-csm-265346/> [febbraio 2020], che esordisce con un interrogativo, quasi retorico per vero, sull'obbligatorietà dell'azione penale: vale a dire «C'è ancora qualcuno che crede nell'obbligatorietà dell'azione penale?»; l'inchiesta giornalistica prosegue riportando il pensiero di alcune voci della magistratura requirente, mettendo in risalto come tutti siano ormai consapevoli delle difficoltà che detto principio incontra sul piano pratico e che, anche per tale ragione, la scelta del dirigente di un ufficio giudiziario risulta decisiva per la tenuta del sistema, specie se a costui viene attribuito dal Consiglio il potere di definire le priorità. Nel solco di questo intervento, si veda anche l'intervista a Gian Domenico Caiazza, Presidente dell'Unione delle Camere Penali Italiane (UCPI), di A. DITTA, *Scandalo Csm, i penalisti a TPI: "Bisogna ridurre il peso politico delle procure"*, comparsa su *The Post Internazionale (TPI)* - Online, 21 giugno 2019, presso <https://www.tpi.it/interviste/scandalo-csm-penalisti-ridurre-peso-politico-procure-20190621351647/> [febbraio 2020], dove viene detto, senza mezzi termini, che se il titolare dell'azione penale indica criteri di priorità, allora, compie scelte politiche che conducono anche senza volerlo a un esercizio dell'azione di fatto discrezionale. A ulteriore riprova del collegamento fra azione penale, priorità e nomine dei vertici delle procure, si veda il comunicato della Giunta dell'UCPI, *CSM e nomine ai vertici delle procure: la scoperta dell'acqua calda*, 3 giugno 2019, presso [https://www.camerepenali.it/cat/9944/csm\\_e\\_nomine\\_ai\\_vertici\\_delle\\_procure\\_la\\_scoperta\\_dell%2%80%99acqua\\_calda.html](https://www.camerepenali.it/cat/9944/csm_e_nomine_ai_vertici_delle_procure_la_scoperta_dell%2%80%99acqua_calda.html) [febbraio 2020], di cui si riportano, anche in ragione dell'enfasi avuta negli ambienti giudiziari, i rilievi d'interesse per la ricerca: «È la titolarità dell'azione penale il cuore pulsante del potere giudiziario, quella azione penale che la nostra Costituzione si ostina a pretendere obbligatoria, ma che è da sempre talmente discrezionale da consentire di distinguere addirittura, e con quale drammatica virulenza, nientedimeno che una continuità "pignatoniana" dalla sua discontinuità. Ora sarà più facile capire perché la magistratura italiana reagisce compatta e con tanta veemenza alla idea di separare le carriere e di affidare -come pure vuole quella legge di iniziativa popolare da noi propugnata- al Parlamento sovrano (che ne risponderà al corpo elettorale al più tardi cinque anni dopo) la individuazione dei criteri di priorità dell'esercizio dell'azione penale». È evidente il richiamo alla recente circolare romana del marzo 2014 sui criteri di priorità (cfr. Cap. IV, par. 4.4.1).

“vistare” le richieste cautelari dei sostituti. A parte lo scopo perseguito da ciascuno, l’effetto che essi producono ha sfumature politiche (771); resta il fatto che le critiche sono centrate in larga misura intorno al tempo di esercizio dell’azione penale e molto meno sulle modalità in cui l’inchiesta si sviluppa. Rispetto ai tempi di esercizio, infatti, è chiaro che se oltre ai poteri di cui il procuratore capo già dispone si rendesse ufficiale l’inserimento del potere di stabilire i criteri di priorità, sarebbe questo il solo ad attirare presso di sé l’attenzione maggiore, perché facendone uso si governano i flussi (e non tanto il numero in sé e per sé) dei procedimenti. In tal modo, si giunge evidentemente a una personalizzazione del risultato, sia in positivo che in negativo.

Non è affatto improbabile - e anzi le interviste condotte al riguardo ne sono la prova - che taluni dirigenti preferiscano, perciò, altri sistemi alle priorità, giusto il clamore che queste portano con sé; si pensi, in ipotesi, al sistema di iscrizione delle notizie di reato, per la cui gestione il procuratore emana delle direttive aventi lo scopo di misurare il peso specifico degli elementi di fatto a sostegno dell’annotazione soggettiva. Il discrimine rispetto al sistema delle priorità è vacuo, entrambi dispiegano effetti sui tempi delle indagini, ma soltanto la discrezionalità che si esercita nell’ultimo caso è sospettata di essere “politica”. Allora succede che alcuni scelgano, semplicemente, di non farne uso: attribuendo questo potere al procuratore, non è detto, perciò, che così si risolva il problema della titolarità. In ultima analisi, si tratterebbe di una titolarità solo formale che non troverebbe riscontro nella pratica.

Se le priorità fossero decise dal Consiglio e i procuratori si occupassero, invece, soltanto di attuarle o di specificarle, questi ostacoli, in linea di principio, sarebbero superati, perché i secondi agirebbero sotto la copertura del primo confortati dal fatto che i criteri stabiliti a livello centrale sono sufficientemente omogenei e flessibili da adeguarsi alle realtà territoriali. Prima della riforma del 2006, e in particolare fino a che non è stato abrogato il terzo comma dell’art. 7-ter ord. giud., la trattazione dei processi secondo criteri di priorità era consigliata dalle circolari sulle tabelle per gli uffici giudiziari del Consiglio superiore unitamente per gli organi giudicanti (in maniera diretta) e requirenti (in via non del tutto manifesta).

A seguito dell’abrogazione della citata disposizione, questo modello non potrebbe ora certamente più riproporsi, ma, se si volesse comunque propendere per la tesi opposta, occorrerebbe affrontare gli stessi problemi che, già allora, attenta dottrina aveva spiegato per bene. Vale a dire, in sintesi, che il ruolo di creatore dell’ordine di precedenza non si addice al Consiglio superiore, per la

---

(771) Fra gli esempi più recenti di questo singolare fenomeno si può avanzare l’indagine della Procura di Locri denominata “Xenia”, a proposito dell’accoglienza dei migranti del Comune di Riace, chiusa in tempi che taluno non ha esitato a definire da “record”.



ragione che una simile scelta non è coerente con gli obiettivi di democraticità e responsabilità sottesi allo scopo di affermare la titolarità del potere.

Cosicché, la componente democraticamente eletta chiamata a far parte dell'organo di vertice non può assicurare la prevalenza della volontà popolare su quella di categoria, a cagione di fattori numerici. Inoltre, pur trovandosi al vertice della magistratura, il Consiglio non può imporre proprie dinamiche agli uffici che da esso dipendono solo in maniera funzionale. Non esistono vere gerarchie istituzionali (772). Le scelte operative degli uffici, dunque, non sono condizionate né condizionabili dall'organo di autogoverno, perché quest'ultimo esercita un potere di indirizzo nei limiti dell'attività di amministrazione della giurisdizione (773).

Ne consegue che l'applicazione del modello "giudiziario", sia nell'una che nell'altra configurazione, debba essere esclusa rispettivamente per difetto di rappresentatività delle scelte dei singoli procuratori e di funzionalità dei criteri proposti dal vertice organizzativo, essendo peraltro preclusa la valutazione autonoma in ordine alla politica criminale da perseguire a livello territoriale o nazionale.

#### **7.2.4 Priorità deliberate dal Parlamento su proposta del Ministro previo parere del Consiglio superiore: il modello parlamentare "integrato"**

Il modello parlamentare "integrato" centra tutti gli obiettivi di principio.

I criteri di priorità verrebbero stabiliti in forza di una procedura integrata che termina con la decisione della volontà popolare, con atto del Parlamento, formatasi sulla base delle proposte avanzate dal Ministro della giustizia e all'esito del confronto con l'organo di autogoverno della magistratura.

Optando per questo modello, sarebbe la Corte costituzionale a valutare se certe priorità di trattazione dei procedimenti sono compatibili con l'obbligatorietà, e, più in generale, a convalidare l'uso di criteri ragionevoli, proporzionati e necessari per la gestione corretta, puntuale e uniforme dell'azione penale. Della concreta opportunità dell'ordine di precedenza sarebbe chiamato a rispondere il Ministro, che, in virtù del ruolo istituzionale ricoperto, deve in ogni caso relazionare con periodicità almeno annuale sui risultati dell'amministrazione della giustizia. Allo scopo di rendere omogenee le prassi attuative dei criteri, infine, il Consiglio superiore dovrebbe, anzitutto, occuparsi di controllare che i progetti organizzativi predisposti dai dirigenti contengano direttive coerenti con

---

(772) È pur vero che sui titolari degli uffici incombono le valutazioni di professionalità, di cui il Consiglio è artefice. La circostanza non è del tutto innocua. Una certa influenza sui capi delle procure si produce ugualmente.

(773) Cfr. V. ONIDA, *La posizione costituzionale del C.s.m. e i rapporti con gli altri poteri*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, C.s.m. e principi costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1994, 18-19.

le scelte di politica giudiziaria avallate dal Parlamento, esprimendo un motivato consenso o dissenso sul programma di gestione, e, in seconda battuta, di selezionare, senza scartarle del tutto, quelle inclinazioni pratiche che sono alla base delle peculiarità di cui ciascun ufficio deve pur sempre tenere conto.

Questo modello presenta il grado maggiore di condivisione da parte della dottrina più recente (774), anche se il legislatore, com'è stato esposto in precedenza, propende per un modello parlamentare coadiuvato nell'elaborazione pratica dei criteri dai capi delle procure.

Su questa scia, il modello integrato presta il fianco almeno a una critica decisiva sul piano attuativo.

La posizione di vertice direttivo delle procure risulterebbe grandemente ridimensionata, quanto a poteri decisorii, in senso contrario alla riforma ordinamentale del 2005-2006. Il dialogo "a tre" fra gli organi delle istituzioni parlamentari, giudiziarie e dell'esecutivo non può cogliere i bisogni dei contesti locali perché l'esito sperato è la solerte definizione degli affari penali, tramite la valorizzazione dell'aspetto efficientistico delle priorità, sul complesso delle iscrizioni registrate dalle procure, a discapito della dimensione qualitativa delle esigenze territoriali.

Si pensi, per esemplificare, ai reati connessi al fenomeno migratorio, intorno ai quali si è concentrata molto l'azione recente del legislatore e del governo allo scopo di rendere più rapide le procedure di accertamento delle situazioni illecite; non per tutte le procure i reati in materia di immigrazione rappresentano, in effetti, una priorità a livello di trattazione. Il dovere di riservare a tali procedimenti il particolare *favor* che deriva in punto di procedura dall'applicazione delle regole di precedenza osta alla possibilità di trattare, in maniera altrettanto efficace, altre e diverse urgenze che esistono in quel contesto. In altri termini, la logica che ispira il meccanismo delle priorità a livello territoriale non coincide necessariamente con la dimensione quantitativa della funzione requirente propria del contesto nazionale; a livello della singola procura è diffusa l'idea che occorra «produrre anche meno, ma meglio», per i magistrati stessi e per i cittadini (775). È chiaro, quindi, che se il titolare del relativo potere fosse un organo o un'istituzione a vocazione generale o particolare cambierebbe il modo di programmare il lavoro, e cambierebbero anche i parametri per la gestione dei procedimenti.

---

(774) Si veda il documento programmatico redatto dal Consiglio direttivo dell'Associazione degli studiosi del processo penale, *Prime indicazioni per una riforma sistematica del processo penale*, 8 marzo 2019, p. 12, e il relativo intervento esplicativo tenuto a Roma il 22 marzo 2019, entrambi su [www.studiosiprocessopenale.it](http://www.studiosiprocessopenale.it) [febbraio 2020].

(775) L'espressione è di Claudio Castelli, Presidente della Corte d'appello di Brescia. A proposito, si veda M. RODELLA, *Processi, ecco le priorità «Produrre meno, ma meglio». Il sistema penale «in crisi», troppi casi in monocratico che ingolfano le aule*, su *Corriere della sera Ed. locale Brescia – online*, 3 ottobre 2019, presso [http://www.brescia.corriere.it/notizie/cronaca/19\\_ottobre\\_03/processi-ecco-prioritaprodurre-meno-ma-meglio-ab81e450-e5b8-11e9-b5eb-dc1ff9a38071.shtml](http://www.brescia.corriere.it/notizie/cronaca/19_ottobre_03/processi-ecco-prioritaprodurre-meno-ma-meglio-ab81e450-e5b8-11e9-b5eb-dc1ff9a38071.shtml) [febbraio 2020].

Unicamente il procuratore conosce lo stato reale delle cose, sa individuarne le cause e può approntare specifiche misure gestionali volte a razionalizzare le risorse migliorandone la resa. In definitiva, risulta preferibile un modello che coinvolga il procuratore nell'opera di costruzione dell'ordine di priorità come attore principale.

### **7.2.5 Il modello preferibile**

All'esito, si propone un modello che preveda l'elaborazione delle priorità requirenti con legge del Parlamento sulla base di concrete proposte formulate all'interno della magistratura e filtrate, per renderle omogenee, dal Consiglio superiore, che ne cura la trasmissione al Ministro della giustizia per le valutazioni di politica criminale. Il modello che si propone è strutturato, in buona sostanza, sull'opera di quattro attori posti su un piano paritario, cosicché nessuno agisca in maniera autonoma e indipendente rispetto agli interessi che qualificano la funzione specifica di ciascuno. Le esigenze di rappresentatività e responsabilità sono assicurate dall'intervento delle istituzioni che sono protagoniste della politica giudiziaria nazionale, mentre i valori dell'indipendenza e dell'obbligatorietà sono garantiti dall'azione della magistratura (776).

Sul piano applicativo, le concrete valutazioni di opportunità e convenienza delle scelte che si vogliono compiere sono funzionalizzate a seconda della fase in cui sono messe a punto e della posizione di chi ne cura l'attuazione. L'effetto complessivo del sistema così ipotizzato non avrebbe la conseguenza di accantonare i procedimenti, bensì di graduare le risorse, sì da operare una trattazione progressiva e coerente in virtù di priorità condivise. I dirigenti degli uffici, ricorrendo tali condizioni, possono diffondere attestazioni di non priorità, sul modello torinese, da far utilizzare ai propri sostituti.

È necessario che si superi la logica di individuare un unico titolare del potere di stabilire le priorità.

La titolarità non spetta a un organo soltanto, ma a tutti gli attori che ricoprono un ruolo fondamentale nella cura degli equilibri sottesi alla trattazione degli affari penali, fermo restando che ciascuno può farsi coadiuvare nell'operazione che gli compete più da vicino. Per esempio, il Ministro potrebbe richiedere informazioni anche al Ministro dell'interno, al prefetto o al questore, che concorrono nell'assicurazione della pubblica sicurezza, e i procuratori potrebbero elaborare le proprie

---

(776) Il collegamento "puro" al Ministro della giustizia e al Consiglio superiore della magistratura restituirebbe un sistema incompatibile con l'indipendenza esterna del pubblico ministero. Si veda, D. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, cit., 282.

richieste tenuto conto delle competenze dei sostituti o della prospettiva della polizia giudiziaria, nonché dei punti discussi nelle riunioni per la sicurezza provinciale, nei consigli giudiziari e negli incontri con gli altri procuratori del distretto (777).

Per le procure, a differenza degli uffici giudicanti, il sistema dell'ormai noto art. 132-bis difficilmente potrebbe creare miglioramenti nella resa del servizio, perché quella è una regola fissa e immutabile che si fonda su un approccio casistico. Le priorità requirenti, invece, quand'anche decise con legge generale e astratta, per essere davvero efficaci devono avere un tasso di flessibilità che consenta di modulare le risorse in senso cronologico e funzionale, secondo periodicità pari almeno al massimo delle tempistiche di svolgimento delle indagini preliminari e non superiori tuttavia al triennio di validità dei progetti organizzativi degli uffici, salve modifiche in corso d'opera.

Questo requisito della legge sulle priorità attiene alla tecnica di previsione dei criteri e dei parametri, e comporta se non altro due vantaggi. Il primo vantaggio consiste nell'evitare il ricorso al metodo casistico, che di per sé non assicura livelli costanti di trattazione degli affari perché suppone la precisa indicazione dei procedimenti e dei reati prioritari; perciò, segue la possibilità di fissare parametri con tassi di specificità modificabili in concreto, che ricomprendano aree criminose e tipologie di procedimenti "sensibili" per le più varie ragioni: vale a dire, per esempio, alla stregua della natura e della gravità dell'affare, delle attese dei consociati, delle difficoltà probatorie, della vulnerabilità dell'offeso, dell'incidenza sul territorio, della frequenza degli episodi criminosi, del grado di specializzazione degli inquirenti, del tempo di prescrizione e di ogni altra caratteristica, sostanziale o processuale, che concorra a determinare la precedenza, in quanto fatto urgente nei termini così desumibili.

Il secondo vantaggio è nella possibilità che i vertici delle procure modificino (con integrazioni o cancellazioni, e comunque) con atto interno, quando ciò fosse necessario, i criteri inizialmente proposti da applicare nella gestione concreta dell'ufficio, purché la modifica non comporti un cambio radicale dei parametri fissati dalla legge istitutiva. In tale ultima circostanza, infatti, qualora fosse opportuno procedere a una revisione dei parametri legislativi di priorità prima del termine generale stabilito per la loro vigenza, sarebbe preferibile che si riprendesse dall'inizio l'*iter* con la partecipazione dei quattro già menzionati soggetti istituzionali. La diversa procedura ipotizzata per la modifica e per la revisione dei criteri, se appare complessa, si giustifica alla luce del fatto che

---

(777) Più in particolare, i procuratori generali possono organizzare riunioni a livello distrettuale nelle quali si proceda alla compilazione di un programma di priorità, così per ognuno dei ventisei distretti di corte d'appello. Sulla base di questi programmi, quindi, il Consiglio dovrebbe ricavare, in seguito, un ordine omogeneo di criteri e parametri che suggeriscano al Ministro di applicare il "bollino" di priorità dove e quando ciò fosse realmente utile. L'approvazione con legge, infine, vale a sostenere la ragionevolezza e la proporzionalità delle regole proposte, nel rispetto dell'uguaglianza dei cittadini.

unicamente la prima dispiega effetti interni all'ufficio requirente, dal momento che attinge dagli stessi parametri legali, laddove la seconda incide in prevalenza sull'amministrazione e sul funzionamento della giustizia penale considerata nel suo insieme, allo scopo di sostituire quelli che erano stati fissati in precedenza.

Questo, in estrema sintesi, è il modello che si propone per la titolarità del potere di stabilire le priorità nell'azione penale, e non v'è dubbio che l'approvazione di una legge sulle priorità non consenta di associarvi in automatico una decriminalizzazione implicita, perché, com'è stato ampiamente chiarito, le priorità non equivalgono a una rinuncia a perseguire gli illeciti meno urgenti.

### **7.3 Inosservanza delle regole di precedenza e relative conseguenze**

Chiarito che sarebbe meglio se la titolarità del potere di stabilire le priorità fosse condivisa e non gestita da un attore solo del sistema penale, occorre domandarsi che cosa accadrebbe nel caso di inosservanza pratica dell'ordine di precedenza. Ammesso che la legge istitutiva non prevede alcuna sanzione espressa, com'è d'altronde anche nel caso dell'art. 132-bis disp. att. c.p.p., il problema riguarda il carattere obbligatorio o facoltativo delle priorità. Val la pena di ricordare che attualmente l'adozione di priorità è solo facoltativa.

L'attività di ricerca condotta sul punto ha consentito di registrare l'assenza di qualsivoglia posizione o proposta interpretativa che spieghi quali sono le conseguenze di un comportamento tenuto in violazione delle priorità di trattazione. Dunque, v'è da domandarsi, per prima cosa, qual è il significato da ricondurre, *in subiecta materia*, al concetto di "inosservanza".

L'inosservanza delle regole di precedenza si concretizza nella condotta del magistrato assegnatario del procedimento che, in via diretta o indiretta, mediante comportamenti organizzativi e di gestione del proprio lavoro manifestamente contrari rispetto all'urgenza di provvedere, ha l'effetto di vanificare gli aspetti positivi della priorità riconosciuta *ab initio* ovvero acquisita in un momento successivo all'iscrizione della notizia di reato.

La violazione delle regole di priorità può verificarsi soltanto all'atto della loro traduzione pratica e, dunque, origina dal comportamento del magistrato assegnatario che si occupa delle indagini.

Il sostituto non ha vincoli specifici nello svolgimento del proprio lavoro, può gestirsi come meglio ritiene di fare nel rispetto delle linee guida predisposte dal procuratore. Dal momento che le priorità sono inserite nei programmi organizzativi, l'inosservanza da parte del magistrato comporta la violazione dello stesso sistema gestionale della procura, con la conseguenza che il procuratore capo potrà esprimere parere negativo sulla professionalità del sostituto quando dovrà presentare il giudizio

di fronte al Consiglio superiore. Attualmente, quella appena descritta è l'unica conseguenza della violazione delle regole di priorità; com'è stato detto, non vi sono rimedi per le altre parti, né sistemi di *enforcement* processuale.

Se, invece, in adesione al modello di titolarità proposto, le priorità fossero stabilite dalla legge, per ipotesi anche nella forma del "parametro", il magistrato che non le osserva terrebbe un comportamento contrario a una norma primaria che, di fatto, entra a far parte dell'ordinamento processuale. Da tale prospettiva, oltre che in sede di parere sulla professionalità a cura del dirigente del suo ufficio, il comportamento del magistrato potrebbe essere valutato anche dal giudice per le indagini preliminari, il quale sarebbe chiamato a intervenire, per ipotesi, a seguito di un "reclamo" proposto da parte degli interessati avverso il provvedimento con cui si disconosce l'urgenza di trattazione (778).

Perché ciò avvenga, occorre naturalmente dare avvio a una seria riforma in materia di priorità requirenti, che certifichi gli effetti delle regole di precedenza nell'ambito organizzativo e soprattutto nel processo penale. In parte, la conferma che questo cambiamento è già in atto proviene dalla nuova configurazione del potere di avocazione.

#### **7.4 La nuova "avocazione per inerzia"**

Il potere di avocazione è un'altra questione di non poco conto (779). Con specifico riferimento alle priorità, l'avocazione dispiega effetti prorompenti.

Il presupposto alla base dell'istituto è il principio di obbligatorietà, che rende indisponibile l'azione penale rispetto alle scelte private del singolo pubblico ministero, apprestando, nell'eventualità che il magistrato operasse assumendo decisioni dettate dalle contingenze del proprio

---

(778) Il mezzo del "reclamo" è contemplato dal nuovo art. 410-bis c.p.p. per i soli casi di nullità del provvedimento di archiviazione, ma potrebbe funzionare anche in riferimento al caso in esame, previo ritocco normativo nel rispetto della tassatività dei mezzi di impugnazione. D'altronde, il fondamento dell'istituto consiste nel tutelare il contraddittorio in ordine alla fondatezza della *notitia criminis* a fronte di omissioni nelle notifiche a favore delle parti che coltivano interessi contrari all'archiviazione. L'inosservanza di una regola di priorità non rende certamente invalido il provvedimento con cui il magistrato si pronuncia sulla notizia di reato, ma vale a fondare la pretesa a rivedere l'urgenza del procedimento; la questione va precisata nei termini che seguono. Per esempio, è stato visto che la Procura di Torino adotta una sorta di "attestazione di non priorità", dunque la persona interessata a far valere l'urgenza potrebbe opporsi con reclamo avverso la citata attestazione, cosicché il giudice, tenuto conto dei parametri di priorità vigenti e dei criteri specificati dal programma organizzativo della procura, affermi che la trattazione debba procedere con precedenza oppure no, eventualmente anche in virtù delle priorità che dovrà adottare l'ufficio giudicante, in un momento successivo all'esercizio dell'azione penale.

(779) Sull'avocazione, cfr. M. L. DI BITONTO, *Avocazione (voce)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali III*, Milano, Giuffrè, 2010, 104; M. C. RUSSO, *L'avocazione del procuratore generale*, in *Ind. pen.*, 1989, 65; G. CONSO, *Note in margine alla declaratoria d'illegittimità dell'art. 234, co. 2, c.p.p., ovvero sia la crisi della sezione istruttoria*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1963, 361.

ufficio, l'intervento di un magistrato differente, di un organo vigilante comunque legato al primo da un rapporto di tipo funzionale-gerarchico (780).

L'evoluzione storico-dogmatica dell'istituto dell'avocazione rivela la fragilità costituzionale del potere di vigilanza (781).

Concepito come strumento eccezionale di richiamo gerarchico, il potere di avocazione delle indagini rinasce, alla luce dei cambiamenti in atto e in conseguenza del nuovo vigore fornito dalla cd. riforma Orlando, sotto due distinti filoni esegetici. Innanzi tutto, potrebbe essere visto come un mezzo di sostituzione dato ormai per ordinario dalle procure generali rispetto agli inadempimenti sempre più frequenti delle procure di primo grado, sia in punto di tempistiche per lo svolgimento delle investigazioni che delle determinazioni inerenti all'azione penale. In base ad altra ricostruzione, l'avocazione sembra avere perso il carattere tipicamente sanzionatorio per acquistare una funzione di raccolta e di accentramento del potere in capo a poche strutture requirenti, in linea con le recenti riforme processuali e ordinamentali in materia di procure e all'insegna di una politica criminale di razionalizzazione delle risorse.

Al riguardo, l'importantissima circolare sull'organizzazione delle procure del novembre 2017 esprime in maniera chiara che la riforma dell'avocazione potrebbe essere interpretata in senso generoso dagli operatori, che possono farne applicazione in tutti quei casi in cui vi fossero inerzie di trattazione in primo grado, non importa se giustificate da reali esigenze organizzative oppure soltanto da pratiche inadeguate di gestione del lavoro (782).

Senonché, a meno che non si volesse accettare una conduzione approssimativa delle indagini, è inverosimile che il pubblico ministero, allo stato attuale delle cose, riesca a evadere le richieste investigative assumendo, nel tempo dato, le determinazioni sull'azione penale: il termine di tre mesi dalla scadenza previsto dalla l. 23 giugno 2017, n. 103, è destinato a essere puntualmente disatteso.

Perciò, nel rinnovato vigore dell'avocazione, questo strumento va assumendo caratteristiche di alleggerimento del lavoro degli uffici di primo grado, in un'ottica che si concilia con i criteri di priorità delineati dal procuratore capo (783).

Il funzionamento sarebbe pressappoco quello che di seguito viene prefigurato. Le procure presso i tribunali si occuperanno degli affari urgenti, ed eventualmente di quelli meno urgenti, mentre

---

(780) Sulle sfumature del concetto di "gerarchia", in senso puro o funzionale, si veda lo scritto di A. AMORTH, *La nozione di gerarchia*, Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore 1936, 12, 61.

(781) G. RICCIO, *Il nuovo pubblico ministero e l'obbligatorietà dell'azione penale*, in *Ideologie e modelli del processo penale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995, 186.

(782) Sembra questa l'idea celata dietro gli articoli 18 e 21 della Circolare del C.s.m. sulle procure del novembre 2017.

(783) L'avocazione diventa lo strumento di recupero del lavoro che le procure presso il Tribunale non hanno potuto risolvere nei termini delle indagini, tenuto conto dell'applicazione dei criteri di priorità.

le procure generali avocheranno le indagini concernenti i procedimenti per i quali l'applicazione delle regole di precedenza ha avuto l'effetto di rallentare la trattazione sino a far sfiorare i termini di legge. Se questa pratica dovesse essere convalidata, l'avocazione potrebbe presto diventare lo strumento di risoluzione degli arretrati non prioritari. Ignorando il cambiamento in atto si perverrebbe a un esito praticamente identico, nel senso che tutti i fascicoli che non sono stati trattati in via immediata, non tanto per colpa imputabile a qualcuno ma a causa della mancanza di risorse, vengono dirottati in altri uffici, ancorché di grado superiore.

In sede di redazione dell'ultima circolare sulle procure, era stata avanzata l'idea che, concluse le indagini, se il procedimento era ancora in fase di stallo presso l'ufficio requirente, la soluzione non dovesse essere subito cercata nello strumento dell'avocazione, e che, se il ritardo non fosse dovuto a colpa o negligenza non trascurabile del magistrato, si dovesse scartare anche l'ipotesi di avviare un'istruttoria disciplinare, che comunque non ha effetto sul procedimento rimasto fermo. In particolare, si domandava di riflettere sulla possibilità che nella situazione data fosse consentito l'intervento del giudice. Che questo intervento non sia il "reclamo" di cui si è parlato prima? Si tratta di ipotesi che dovranno essere studiate a fondo in altri più opportuni contesti, ai quali, pertanto si rimette la questione.

Quel che va messo in risalto, tuttavia, richiama la preoccupazione degli operatori circa l'impiego dell'avocazione come strumento ordinario per ottenere l'avanzamento di procedimenti ritenuti non urgenti dalla procura presso il Tribunale; nel senso che si preferisce, in alternativa, l'intervento del giudice che procede piuttosto che dell'organo requirente sopraelevato, onde limitare l'esercizio del potere di avocazione a situazioni patologiche ed eccezionali che non siano ricondotte a scelte di priorità. Questo risulta ancora più chiaro se si considera che l'avocazione dev'essere esercitata dalle procure generali, i cui organici non consentono di sostenere anche il carico proveniente da un suo "esercizio automatico" (784).

Con la risoluzione del 16 maggio 2018 e la nota del 24 aprile dello stesso anno, il Consiglio superiore e il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione hanno voluto fare chiarezza intorno all'esercizio del potere di avocazione nei casi di cui agli artt. 412 e 407, co. 3-bis, c.p.p. (785), con

---

(784) D. NAIKE CASCINI, *Lo stretto legame tra potere di avocazione, criteri di priorità e ordinamento giudiziario*, in Archivio Penale - online, fasc. 1, 2019, 5 aprile 2019, presso <http://www.archiviopenale.it/lo-stretto-legame-tra-potere-di-avocazione-criteri-di-priorita-e-ordinamento-giudiziario/articoli/18601> [febbraio 2020].

(785) Cfr. CSM, *Nuova disciplina dell'avocazione ex artt. 412 e 407 co. 3 bis c.p.p. Risoluzione in attuazione dell'art. 21 della circolare sulle Procure: profili ordinamentali, assetti degli uffici requirenti e misure organizzative (Risoluzione del 16 maggio 2018)*, 16 maggio 2018, in <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/disciplina-dell-avocazione-ex-artt-412-e-407-co-3-bis-c-p-p-risoluzione-in-attuazione-dell-art-21-della-circolare-sulle-procure-profilo-ordinamentali-> [febbraio 2020]; e, inoltre, Procura generale della Corte di Cassazione, *Criteri orientativi e buone prassi*



l'obiettivo comune di evitare ogni sorta di automatismo. Ha preso così forma l'istituto della cd. "avocazione per inerzia", che resta una facoltà del procuratore generale anche nell'eventualità di una stasi effettiva e non meramente apparente della trattazione.

Il campo d'azione dell'inerzia comprende la mole dei procedimenti per i quali, nonostante la scadenza dei termini delle indagini, non sono state assunte le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale. Non si vuole fare dell'avocazione un mezzo di recupero dei fascicoli di primo grado concernenti indagini non urgenti, perché, raccomandando ai procuratori generali di azionare il potere avocativo in caso di inerzia non trascurabile, è sottinteso che l'inerzia che abbia origine da precise scelte sui criteri di priorità non possa essere considerata di per sé patologica. Difatti, nel biennio 2015-2016, la percentuale di fascicoli che non sono stati definiti nei termini previsti dalla legge è stata pari circa al 30% del totale dei procedimenti iscritti in ciascuno dei distretti di corte d'appello (786). Occorre tenere distinte le situazioni di inerzia fisiologica da quelle che non lo sono. A tal fine, entrambi gli interventi citati consigliano la circolazione rapida e costante di informazioni tra uffici requirenti, in un'ottica di stretta collaborazione.

Da tale prospettiva, quindi, si ritiene che vada condivisa anzitutto la necessità di guardare alle complessità dei singoli procedimenti prima di attivare il potere di avocazione, e, in secondo luogo, che appaia senz'altro fondata la tesi in virtù della quale la mole dei fascicoli non vale come inerzia ingiustificata; il procuratore può dettare linee guida per la trattazione prioritaria senza incorrere in stati patologici dell'attività requirente.

In definitiva, l'approvazione dei criteri di priorità in primo grado non giustifica l'esercizio automatico dell'avocazione nel caso di scadenza dei termini di indagine, dovendo verificare se, nel caso concreto, applicata la priorità, questa abbia avuto effetti patologici o fisiologici sul tempo della trattazione (787).

---

in materia di avocazione, 24 aprile 2018, in [http://www.procuracassazione.it/procuragenerale-resources/resources/cms/documents/Avocazione\\_-\\_Criteri\\_orientativi\\_-\\_PG\\_1.pdf](http://www.procuracassazione.it/procuragenerale-resources/resources/cms/documents/Avocazione_-_Criteri_orientativi_-_PG_1.pdf) [febbraio 2020].

<sup>(786)</sup> Lo riferisce il Procuratore generale della Corte di Cassazione nella nota già menzionata. Per altri dati statistici sull'avocazione si veda C. ANGELLIS, *L'istituto applicativo dell'avocazione: prassi applicative e questioni aperte*, in *Questione giustizia*, 13 giugno 2017, presso <http://www.questionegiustizia.it/articolo/l-istituto-dell-avocazione-prassi-applicative-e-questioni-aperte-13-06-2017.php> [febbraio 2020].

<sup>(787)</sup> G. AMATO, *L'inerzia del P.m. giustifica l'avocazione da parte del P.g.*, in *Guida dir.*, 2017, n. 32, 39. Spunti sull'avocazione in quanto tema collegato allo sviluppo delle indagini preliminari, a seguito della cd. riforma Orlando, si ricavano, ad esempio, da M. BARGIS, *Appendice di aggiornamento a Compendio di Procedura penale* (L. 23 giugno 2017, n. 103), G. CONSO – V. GREVI – M. BARGIS, VIII ed., Padova, Cedam, 2017, 3. In argomento, cfr.; N. TRIGGIANI, *Indagini preliminari, tempi dell'azione penale e procedura di archiviazione*, in A. SCALFATI (a cura di), *La riforma della giustizia penale. Commento alla legge 23 giugno 2017, n. 103*, Torino, Giappichelli, 2017, 104; G. SPANGHER, *I tempi delle indagini preliminari: i "no" della Procura*, in *Parola alla difesa*, 2016, fasc. 2, 243.

## 7.5 È possibile parlare di rimedi alternativi all'elaborazione di priorità?

Considerate le problematiche sottese alle priorità, alcuni suggeriscono di lasciar stare e di guardare altrove, magari verso alternative al meccanismo della trattazione in base a regole di precedenza.

Sono trascorsi molti anni dalle prime battute sulla questione delle priorità requirenti, ma ancora adesso chi sostiene di ricercare altrove le soluzioni lo fa proponendo argomenti e soluzioni che sono state già vagliate e in parte anche già accolte dal legislatore.

In via esemplificativa, val la pena di ricordare che sin dagli anni della riforma sul giudice unico si è parlato di preferire, anzitutto, una seria depenalizzazione ai criteri di precedenza. Con i decreti legislativi nn. 7 e 8 del 15 gennaio 2016, molte fattispecie penali sono state trasformate in illeciti di natura amministrativa o civile, prevedendo in tale ultimo caso anche sanzioni civili dal contenuto punitivo del tutto nuove per la tradizione repubblicana. Non è revocabile in dubbio che si sia così liberata una quantità considerevole di fascicoli pendenti, tuttavia la depenalizzazione persegue soltanto finalità deflative, invece, con le priorità, le procure puntano a ottimizzare i processi di lavoro. L'essenza dei criteri è di garantire che le determinazioni sull'esercizio dell'azione penale avvengano in tempi rapidi e certi per tutti i procedimenti.

Pertanto, le ulteriori ipotesi di soluzione che sono state avanzate, per esempio dalla necessità di introdurre la particolare tenuità del fatto come causa di archiviazione ai percorsi processuali alternativi della sospensione del procedimento con messa alla prova e dell'estinzione del reato per condotte riparatorie, sino all'estensione della procedibilità a querela per una serie importante di reati, non sarebbero sottratte alla medesima obiezione, poiché tutti questi mezzi, correntemente vigenti (788), provengono da un contesto comune, ossia dalla necessità di ridurre le statistiche relative ai procedimenti in entrata. Conviene ripetere che le priorità non servono da esonero per il p.m. dall'esercitare i poteri requirenti.

L'interrogativo, allora, per quanto qui d'interesse, non è se esistono rimedi alternativi, ma va reinterpretato nel senso di ricercare misure altrettanto valide di gestione alternativa del lavoro requirente.

La soluzione al quesito proposto non può che essere positiva, nei termini di seguito indicati.

Nella prima parte del lavoro si è discusso della specializzazione presentandola come un espediente organizzativo e gestionale utile al funzionamento dell'azione penale. È stato detto che la

---

(788) Si rinvia ai provvedimenti istitutivi e alle relative relazioni esplicative, presso [www.camera.it](http://www.camera.it) [febbraio 2020].

specializzazione va considerata tanto sotto l'aspetto del singolo magistrato specializzato che nella dimensione aggregata del gruppo di lavoro. Entrambe queste due forme di manifestazione del fenomeno specialistico si saldano nell'acquisizione di competenze settoriali, cosicché approfondendo la conoscenza delle attività criminose, i magistrati dei gruppi di lavoro si trovano nella condizione di anticiparne le concrete modalità di esecuzione e di approntare efficaci misure di contrasto. Questa metodologia operativa fondata sulla specializzazione produce un sostanziale recupero di risorse, in termini di tempo e di strumenti di indagine. L'effetto positivo, infine, si estende anche alla definizione più celere dei procedimenti.

Per quanto concerne le priorità, lo schema di lavoro e le conseguenze che da esso derivano è assimilabile a quello che si ricava dalla specializzazione, con la differenza che i criteri di precedenza ineriscono al fascicolo procedimentale e alla notizia di reato, vincolando la discrezionalità del singolo sostituto, mentre il fenomeno specialistico riguarda prima di tutto i magistrati, che agiscono discrezionalmente secondo le proprie competenze.

In tanto è possibile parlare di alternative alle priorità, in quanto si voglia ricercare nel lavoro delle procure, dunque, quel grado di ottimizzazione evocato dagli obiettivi di correttezza, uniformità e puntualità introdotti con la riforma del 2006. Al fine di riconoscere alla nuova normativa finalità non meramente deflative, ogni ipotesi alternativa all'elaborazione di priorità dev'essere costruita sul requisito della pratica utilità, per offrire alle procure percorsi convenienti di conduzione delle indagini.

In definitiva, entro i termini illustrati, ogni altra misura risulta condivisibile, se opera una selezione ragionevole e proporzionata delle risorse requirenti.

## **PARTE III**

### **PRATICHE DI SPECIALIZZAZIONE E PRIORITÀ IN ALCUNE PROCURE DELLA REPUBBLICA**

## CAPITOLO VIII

# Indagine empirica su un campione di uffici requirenti rappresentativo della realtà nazionale

### 8.1 Inquadramento metodologico e caratteristiche del lavoro

Definiti i profili della specializzazione e delle priorità, in questa terza e ultima parte del lavoro verranno esposti gli esiti della fase empirica di ricerca a proposito dell'organizzazione e della gestione di alcune procure della Repubblica. A tal fine, sono stati adottati metodi di analisi qualitativa e quantitativa. Da una parte, sono state collezionate interviste a magistrati requirenti, con l'obiettivo di dialogare sui temi di ricerca in maniera libera, spontanea, e per tanto anche autentica, dall'altra parte è stato possibile sfogliare i progetti organizzativi appuntando dati statistici e altri elementi utili sulle attività delle singole procure.

La delicatezza dei temi proposti e la segretezza che connota le istituzioni requirenti inducono, tuttavia, a chiarire sin d'ora due questioni.

Innanzitutto, la ricerca ha dovuto misurarsi con la difficoltà, almeno all'atto pratico, di cogliere elementi esaurienti per ciascuno degli uffici sotto osservazione. In alcuni casi, non è stato possibile andare a fondo delle cose, sia a causa dei rischi connessi alla descrizione dei meccanismi di funzionamento della procura alla società criminale, sia in virtù delle situazioni esistenti al momento della raccolta dei dati; si pensi, per fare un esempio, al passaggio delle funzioni di procuratore capo. In altri casi, invece, lo studio non ha potuto guardare oltre il limite segnato dal segreto investigativo. L'indagine è stata accolta con favore: dai magistrati, che sono intervenuti senza distinzioni per grado e funzione, perché in tal modo è stata «aperta all'esterno la porta della procura», come qualcuno ha riferito; ma anche da autorevoli esperti nelle scienze del processo penale e dell'ordinamento giudiziario, grazie ai quali è stata affinata la prospettiva di indagine. Nel complesso, dunque, va messa in risalto la volontà di tutti di superare i limiti di un confronto astratto, di elaborare concrete proposte sulle strategie e sui modelli operativi della funzione requirente nel rispetto delle garanzie del processo penale, anche a fronte di situazioni (materiali o filosofiche) che possono ostacolare questo stesso scopo.

Occorre chiarire ancora su un'altra questione. Non in tutte le procure che sono state selezionate per svolgere la presente analisi sono stati fissati incontri di studio. Per alcuni uffici, infatti, i progetti organizzativi sono pubblicati sugli indirizzi telematici della funzione pubblica (siti *web* della procura), inclusi i documenti relativi alla specializzazione e ai criteri di priorità, corredati, per quanto concerne l'aspetto amministrativo della gestione, dalla Carta dei servizi e dal Bilancio sociale, che saranno trattati nel prosieguo. In riferimento ad altre procure, dove invece sono stati fissati incontri per la raccolta di materiale utile alle tesi da sostenere, si ritiene opportuno rinviare a futuri e più specifici esercizi di ricerca sull'organizzazione requirente, sia per ragioni di spazio da destinare alle dimostrazioni finali sia in forza delle argomentazioni che sono state già illustrate nelle prime due parti del lavoro. Quanto segue, dunque, è l'esito di una selezione ponderata dei dati a disposizione.

Gli uffici requirenti sono stati selezionati, infatti, sulla base di criteri geografici e dimensionali, in relazione anche alle caratteristiche del territorio di riferimento e al riparto delle competenze investigative stabilito dal legislatore per alcune fattispecie di reato (art. 51 commi 3-bis, 3-quater, 3-quinquies c.p.p.). In tal modo, è stato analizzato un campione abbastanza rappresentativo dell'intera realtà nazionale.

La finalità è di calarsi nella prospettiva dei rapporti interni per osservare da vicino i modelli messi a punto dai titolari degli uffici in materia di specializzazione investigativa e di criteri di priorità.

Più in particolare, si tratterà di comprendere se, alla luce dello studio completato nelle prime due parti del lavoro, la ripartizione in gruppi e la precedenza accordata alla trattazione di alcuni reati si comportino in concreto come mezzi di esercizio selettivo dell'azione penale, oppure (soltanto) da strumenti di gestione.

Appare utile, infine, dire che i risultati dell'indagine sono stati interpretati ed elaborati in senso stretto, vale a dire che, nonostante l'assenza di chiavi ermeneutiche differenti da quelle che si propongono e la scarsa uniformità dei modelli organizzativi, l'inquadramento della meccanica di gestione è avvenuto per mezzo di coordinate espositive omologate per tutte le procure, così da assicurare esiti certi, intelligibili e omogenei.

## **8.2 Riflessi applicativi del principio di responsabilità del procuratore in ambito gestionale**

Tanto risulta necessario ancor più se si reputa che le modifiche in materia di dirigenza giudiziaria abbiano di fatto fallito gli obiettivi sottesi al rinvigorimento della funzione di capo della procura (Cap. I). Per garantire unità e coesione all'agenzia investigativa, è stata riversata sul procuratore la responsabilità di assicurare correttezza, puntualità e uniformità all'esercizio

dell'azione penale nell'ambito interno all'ufficio. Non per ciò solo si garantisce, a livello nazionale, il rispetto dei medesimi parametri di esercizio.

A ciò va aggiunta l'ambiguità di fondo della normativa introdotta nel biennio 2005-2006.

Con il primo tratto di penna, il legislatore delle riforme ha rinsaldato le gerarchie del pubblico ministero, affrancando le procure dal controllo del C.S.M. Con il secondo tratto di penna, invece, il nuovo legislatore del 2006 ha attenuato la vocazione gerarchica sopprimendo il riferimento inequivoco alla responsabilità del procuratore. L'esercizio dell'azione penale, se è stato reso meno "personale", non per questo deve apparire anche meno responsabile. Resta il fatto che il principio di responsabilità si articola con difficoltà nell'ambito dell'organizzazione requirente dopo la sottrazione delle procure al sistema tabellare (789).

Il piano che sorregge il giudizio di responsabilità inerisce infatti alla mancanza di correttezza, uniformità e puntualità dell'esercizio dell'azione penale, in quanto obiettivi di gestione del procuratore; lo studio sugli schemi interni può rivelarsi utile, allora, nella prospettiva di individuare meccanismi uniformi di gestione degli affari penali.

D'altronde, se gli interessi di partenza sono eterogenei, perché il carico di lavoro è diverso per quantità e qualità da procura a procura, come si può pretendere anche che l'esercizio dell'azione penale sia corretto, puntuale e uniforme quando le effettive possibilità di organizzazione sono limitate? Il procuratore, per razionalizzare le risorse, si trova nella condizione di selezionare i settori criminosi per mezzo di criteri di smistamento della "forza-lavoro", ai limiti di scelte che esprimono una "politica giudiziaria".

Si ritiene che risultati positivi possano essere conseguiti anche fuori degli uffici unitariamente presi, ma per dare concretezza a questa ipotesi sembra necessaria, da parte dei dirigenti, la condivisione del programma organizzativo già in fase di progettazione, quantomeno con il Consiglio giudiziario e con il Procuratore generale presso la Corte d'appello, che garantiscono la circolazione di buone prassi fra le altre procure del distretto. La circolare consiliare del novembre 2017 conferma questo presentimento (790).

---

(789) Infatti, basti rammentare che inizialmente era stato eliminato l'obbligo di sottoporre al Consiglio superiore il progetto organizzativo. Con le successive modifiche all'impianto normativo si è ottenuto, però, che il progetto debba essere comunque inviato all'organo di autogoverno, per una formale "presa d'atto" con eventuali osservazioni non vincolanti. Donde è venuto sostanzialmente meno il controllo sul piano gestionale dei singoli uffici, ma il Consiglio pronuncia ancora l'ultima parola in materia di valutazione della professionalità, temporaneità delle funzioni e conferma nell'incarico.

(790) Sovente, tuttavia, la questione delle responsabilità nell'ambito organizzativo delle procure viene incanalato nella direzione opposta dei rapporti tra procuratore e sostituti, in qualche caso anche fra procuratore e procuratore generale. A monte si cerca di evitare l'immagine di una funzione, il pubblico ministero, spiccatamente centralizzata, con organi-magistrati che operano senza responsabilità individuali. Se fosse realmente così, sarebbero le dinamiche esterne a

Inquadrato il principio di responsabilità, s'intravede più nitidamente il centro della tensione dove vanno a collocarsi, a estremità opposte, il procuratore in quanto dirigente organizzativo e il procuratore che presidia l'azione penale e l'autonomia degli organi requirenti. Atteso che la testimonianza di questa tensione vada ricercata all'interno dei documenti organizzativi, si ricavano preziose indicazioni, dunque, dai criteri di gestione, onde dimostrare la validità delle conclusioni di ricerca. L'analisi che ci apprestiamo a svolgere servirà per verificare se l'esercizio dell'azione penale con tecniche di specializzazione e di priorità sia un modo per gestire politicamente la trattazione dei processi.

A tal fine, si potrà contare anche sui dati del progetto "Diffusione delle Buone Pratiche" finanziato dall'Unione Europea e con l'intervento delle Regioni, che ha ottenuto ottimi riscontri presso le procure della Repubblica. Con il progetto sono stati inaugurati due nuovi strumenti a supporto della gestione: il "Bilancio Sociale", con cui le procure attuano i bisogni di un'interlocuzione critica e a doppio senso nella predisposizione dei progetti organizzativi, e la "Carta dei Servizi", un documento che illustra l'offerta dei servizi al cittadino (791).

Inoltre, la totalità degli intervistati si è espressa in difesa della necessità di studiare con maggiore serietà la questione organizzativa. Traspare la volontà di superare una volta per tutte lo «spontaneismo» che regna in questo campo, anche istituendo gruppi di lavoro uniformi in base alle direttive generali del Consiglio superiore della magistratura (792). Il problema della mancanza di uniformità nelle scelte gestionali riguarda anche i criteri di priorità, dove lo spontaneismo, in effetti, è maggiore.

### **8.3 Strumenti e prospettive di selezione: gli uffici oggetto d'analisi**

---

governare l'esercizio dell'azione penale. L'attività della procura sarebbe esposta a maggiori condizionamenti di quanti ne provoca la rottura del circuito chiuso che fa iniziare e finire la programmazione gestionale all'interno dei singoli uffici. Ammesso che si ottengano risultati apprezzabili in termini di efficienza, bisognerebbe interrogarsi sulle conseguenze che avrebbe un accentramento delle funzioni requirenti in capo a pochi organi o uffici, inclusa, in argomento, l'attività di gestione della trattazione e anche la regolazione dei rapporti interni.

(791) Il Bilancio Sociale e la Carta dei Servizi sono scritture di natura amministrativa, ma assumono rilevanza anche all'esterno della procura, perché fanno il resoconto della gestione requirente dalle indagini alle fasi successive, dagli affari civili alle attività amministrative. Sono mezzi strategici che possono condurre verso un dialogo effettivo, consapevole e proficuo sulla futura formazione dei progetti organizzativi.

(792) R. ORLANDI, *La riforma del processo penale fra correzioni strutturali e tutela "progressiva" dei diritti fondamentali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2014, 1134.



L'uniformità potrebbe giovare anche al coordinamento investigativo dei centoquaranta uffici di procura sparsi sul territorio nazionale (793).

Grazie alla circolazione delle prassi, si contribuisce a ricucire sul piano pratico le smagliature di un sistema normativo non sempre coerente, il quale, allo stato attuale, non è in grado di evitare i “tempi morti” nello svolgimento delle indagini (e dei processi). D'altronde, superare lo spontaneismo non vuol dire appesantire l'attività delle procure. Per dimostrare la fondatezza dell'assunto sono stati adottati strumenti d'analisi utili allo scopo di conciliare le caratteristiche della ricerca con i principi di autonomia e responsabilità di gestione.

Il primo strumento d'analisi consiste nell'aver aderito a una prospettiva in cui gli uffici requirenti non si organizzano per fare ogni cosa, ma per fare ogni cosa a suo tempo; in altri termini, occorre prendere le mosse dalla circostanza che le procure non possano classificare i procedimenti per ordine di importanza, e che, per tanto, debbano anche evitare la trattazione delle notizie di reato in base a criteri di assegnazione casuali. Si reputa che, a certe condizioni, l'uniformità dei criteri garantisca, su larga scala, effettività e ragionevole durata al processo nella misura in cui il magistrato assegnatario di una qualsiasi procura fosse abilitato a condurre le indagini per mezzo di tecniche di specializzazione e di priorità oggettive (794). In tal modo, si ottengono strategie calibrate sul caso pratico ma suscettibili di estensione anche ad altri contesti (795), e si evita di incentivare la frammentazione dell'attività requirente che, nella risoluzione del 21 luglio 2009, il C.S.M. definì «eccessiva ed incontrollata»; complice, quindi, un sistema normativo che non è stato concepito per garantire correttezza, puntualità e uniformità fuori della singola procura.

Il secondo strumento d'analisi si colloca nella dimensione dei titolari degli uffici e auspica l'armonizzazione delle finalità che giustificano i poteri direttivi. In seguito al conferimento dell'incarico, i nuovi dirigenti esercitano i poteri direttivi assumendo come principale metro di paragone la gestione e lo stato di cose (pre-)esistenti, rivolgendo l'attenzione al passato e perdendo

---

(<sup>793</sup>) Anche se da tempo sono in campo proposte di ulteriore riforma della geografia giudiziaria, con la soppressione di alcune procure. In argomento, peraltro, si veda il report *European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ), Linee guida sulla revisione della geografia giudiziaria per favorire le condizioni di accesso ad un sistema giudiziario di qualità*, 23 giugno 2013, presso <https://webstat.giustizia.it/Analisi%20e%20ricerche/2013%20Cepej%20-%20Linee%20guida%20sulla%20geografia%20giudiziaria.pdf> [febbraio 2020], dove si rappresenta la possibilità di dare risposta al bisogno di specializzazione nella trattazione dei procedimenti, in relazione alla complessità delle moderne relazioni economiche e sociali, per mezzo dell'accorpamento degli uffici giudiziari in realtà di dimensioni medio-grandi.

(<sup>794</sup>) L'obbligatorietà dell'azione penale va raccordata con la dimensione applicativa al fine di rendere l'esercizio corretto, puntuale e uniforme.

(<sup>795</sup>) I casi trattati dalle procure hanno almeno un predicato comune che riguarda la funzionalizzazione del potere che si esercita per valutarne la fondatezza. Nel caso delle Procure questo predicato è lo “statuto del pubblico ministero”, che va inteso nel senso di insieme delle funzioni d'ufficio e, inoltre, degli uffici. Ne deriva che il superamento dello “spontaneismo” altro non è che la concretizzazione di questo predicato, senza insidie all'autonomia e all'indipendenza degli organi della magistratura.

di vista gli altri obiettivi della funzione requirente, fra cui si distingue, ad esempio, il controllo sulla pronta e regolare amministrazione della giustizia nell'interesse della collettività di riferimento (796).

Il procuratore deve favorire la trasparenza delle scelte compiute anche *a posteriori*.

La qual cosa, per un verso, evita la formazione di scelte arbitrarie e, per altro verso, arresta la perdita degli effetti positivi conseguenti alla specializzazione e alle priorità che il più delle volte si verifica non appena che si giunga avanti all'organo giudicante (G.I.P., G.U.P. e giudice del dibattimento).

Adoperando questi strumenti, dunque, sono state esaminate le prassi organizzative adottate da tredici uffici requirenti che sono selezionati in funzione di requisiti geografici, dimensionali e di molteplici parametri individualizzanti (797).

In relazione al criterio geografico, le procure sono state divise in tre macroaree: Nord, Centro, Sud e Isole, per la ragione che la differenziazione organizzativa muove dalle più evidenti specificità territoriali. A proposito del requisito dimensionale, gli uffici sono stati inquadrati in contesti strutturali di grandi dimensioni, dimensioni medio-grandi o medio-piccole, ridotte dimensioni. Negli ultimi due casi, la ripartizione per gruppi di lavoro e l'adozione di priorità, se possibile, non conviene sempre, mentre nei primi due ciò appare anche necessario.

L'indagine è stata condotta, altresì, presso uffici che hanno sede nei rispettivi capoluoghi di provincia e di regione, trattandosi di aree che richiedono sforzi operativi di un certo rilievo dal punto di vista criminologico (delinquenza organizzata, eventualmente di stampo mafioso, microcriminalità, violenza contro la persona e violenza cd. predatoria, reati tributari, illeciti in materia di tutela della sicurezza dei lavoratori, inquinamento ambientale, ecc...). L'analisi, invece, non verterà sull'apparato amministrativo che affianca quello giudiziario nello svolgimento dell'attività (798).

Per ciascun ufficio saranno elaborati anche i risultati statistici della gestione. Si considerano le annualità comprese nel periodo 2009-2017, in coincidenza con le risoluzioni e le circolari più significative del Consiglio superiore in materia, e i dati pubblicati da alcune istituzioni ministeriali (799). In particolare, i dati concernono, anzitutto, i flussi dei procedimenti penali con autore noto

---

(796) Peraltro, questo aspetto della funzione ben può essere riletto in chiave di assicurazione del buon andamento dell'azione penale.

(797) Per esempio: il contesto criminogeno, il carattere esclusivo del potere di condurre indagini in ordine a specifiche tipologie di reato, l'utilizzo di prassi particolari, la posizione di rilievo assunta dall'ufficio nell'ambito mediatico e nell'immaginario comune, l'esperienza diretta all'interno delle procure.

(798) L'apparato amministrativo si occupa di tutte le attività burocratiche dell'ufficio, inclusi i servizi di segreteria per ciascuno dei magistrati. Sul piano giudiziario, invece, l'organizzazione attua meccanismi di funzionamento inerenti alla specializzazione investigativa e alle direttive di priorità.

(799) A partire dall'anno 2014, i dati sono pubblicati tenuto conto della nuova geografia giudiziaria, che è entrata in vigore il 13 settembre 2013 (d. lgs 7 settembre 2012, n. 155). Ciò significa, in particolare, che, con riferimento all'anno

relativi a: reati ordinari, fra cui i reati distribuiti per aree omogenee assegnate ai gruppi specializzati; reati di competenza del giudice di pace, che a seconda dell'organizzazione possono anche essere trattati da strutture "specializzate" nello smaltimento degli affari semplici; reati di competenza della D.D.A., dove tale struttura è presente. In secondo luogo, i dati riguardano i tempi di trattazione dei procedimenti calcolati sulla base della loro durata effettiva (800).

È opportuna un'ultima osservazione. Le statistiche dipendono dal naturale avvicendamento delle dirigenze e dai conseguenti mutamenti organizzativi, che, oltretutto, avvengono con una certa frequenza e in tempi rapidi. Ammesso che, a livello istituzionale, non siano mai stati raccolti dati relativi ai flussi di lavoro e ai tempi di definizione dei procedimenti specialistici e degli affari prioritari (801), gli esiti dell'indagine dovranno essere inevitabilmente valutati in maniera elastica.

A fini espositivi, si opta per un ordine di trattazione semplificato in funzione delle tre macro-aree sopra già menzionate.

### **8.3.1 Procure del Nord Italia**

Gli uffici del Nord Italia che sono stati oggetto di studio sono le Procure di Torino, Bologna, Mantova, Verona, Modena e Udine.

#### **8.3.1.1 Procura di Torino**

La Procura di Torino è un ufficio metropolitano di grandi dimensioni, con cinquantacinque sostituti e sei procuratori aggiunti, sotto la direzione del Procuratore capo.

Trattasi di ufficio all'avanguardia nel campo dell'organizzazione requirente e in particolar modo nell'ambito dei temi oggetti di ricerca (802).

---

2013, l'indicatore di volta in volta preso in esame a fini di ricerca non è stato rilevato, perché, a seguito della citata revisione, alcune procure hanno trasmesso ad altre sedi i dati sulla propria attività.

<sup>(800)</sup> La durata effettiva misura il tempo reale impiegato dalla Procura nel portare a termine il lavoro; si distingue dalla giacenza media, che fa riferimento a un rapporto tra i procedimenti sopravvenuti e i procedimenti definiti. Cfr. DG-Stat, presso <https://webstat.giustizia.it> [febbraio 2020]. I dati sulla durata effettiva dei procedimenti per i reati di competenza della D.D.A. sono inclusi nelle statistiche generali "ordinarie".

<sup>(801)</sup> Un'analisi di questo genere si rivelerebbe essenziale per cogliere sul piano pratico gli aspetti positivi e negativi della specializzazione e delle priorità. Tuttavia, fino a quando permane la ricca disomogeneità che si riscontra tuttora nelle procure, la probabilità di acquisire statistiche mirate sui gruppi di lavoro e sui criteri di priorità resta ineluttabilmente bassa.

<sup>(802)</sup> A Torino nascono i primi pool specializzati e per la prima volta (in un documento ufficiale) viene dichiarata l'importanza di individuare meccanismi di priorità nella gestione delle notizie di reato (cfr. Parte I, Cap. II e Parte II, Cap. V). Le prassi che furono elaborate, in questo contesto, a partire dagli anni Settanta sono state assunte per lungo tempo come validi modelli di gestione, perciò, ancora oggi, conservano un indiscutibile valore agli occhi dell'interprete del processo penale. Tanto per fare un esempio, tra le prime prassi torinesi in materia di priorità si può contare la

In conformità alle linee guida vigenti per il biennio 2018-2019 (803), la costituzione dei gruppi specializzati rappresenta il criterio per mezzo del quale il titolare ha inteso conseguire gli obiettivi di uniformità, correttezza e puntualità d'esercizio dell'azione penale. Nella versione precedente del progetto organizzativo, il Procuratore aveva dato disposizione di non servirsi in prima battuta dei criteri di priorità per la realizzazione di questi fini. Per quanto preclusioni di questo tipo non siano più valide, l'applicazione dei criteri resta comunque eventuale e subordinata a ogni altra misura che consenta ai sostituti di operare senza la necessità di accantonare i procedimenti meno urgenti. Conviene tornare sul punto fra pochi istanti.

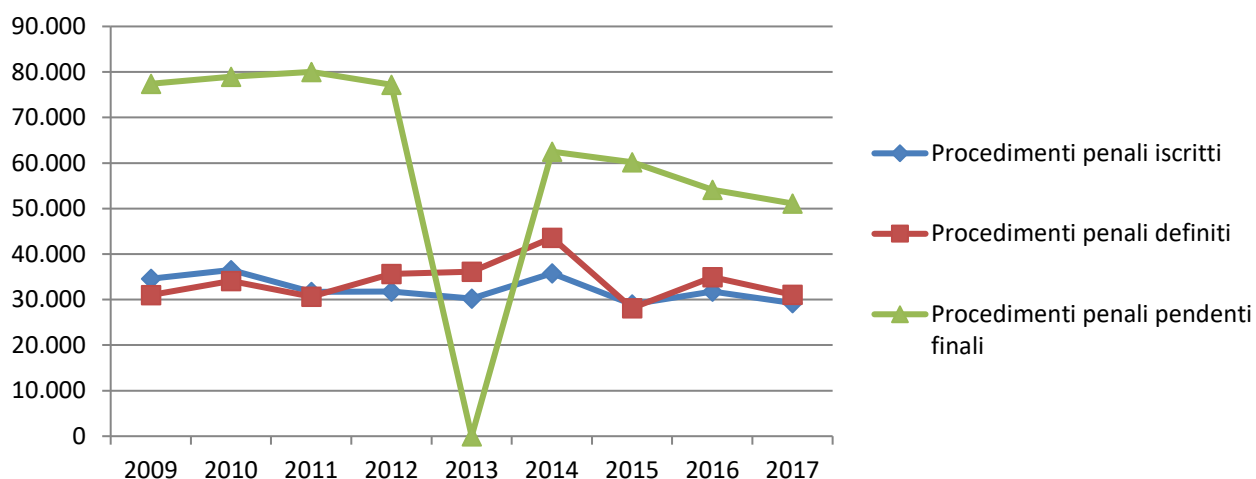
La Procura di Torino soffre una cronica difficoltà di smaltimento degli affari. A eccezione dei procedimenti di competenza del giudice di pace, il livello delle pendenze è stato costantemente al di sopra del volume dei procedimenti definiti e delle nuove iscrizioni, benché i tempi di trattazione, attese le dimensioni dell'ufficio, siano di fatto in linea con quelli registrati presso altre procure.

---

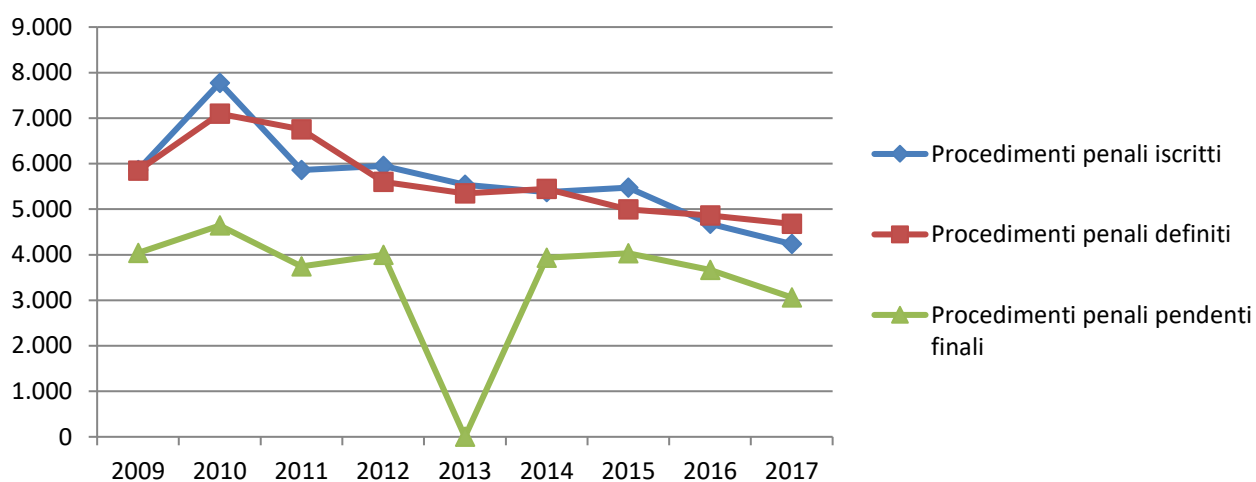
classificazione dei procedimenti in "Fasce di reati" avviata da Marcello Maddalena. Le fasce di reati corrispondono a blocchi ideali di fatti penalmente rilevanti cui è associato un grado di priorità su un'ipotetica scala di precedenza relativa alla trattazione dei procedimenti. Questa prassi non ha avuto origine dalla finalità di stratificare su livelli di scala le notizie di reato per comportare un «definitivo accantonamento dei procedimenti di basso livello di priorità, ma soltanto una loro postergazione rispetto a procedimenti ritenuti, in base a criteri predeterminati, prioritari», cfr. le *Linee guida della Procura della Repubblica di Torino*, versione 2013, in <http://www.procura.torino.it/> [febbraio 2020].

<sup>(803)</sup> L'attuale progetto organizzativo è frutto di un'accurata revisione delle precedenti linee guida adottate per il triennio 2015-2017. Entrambi i programmi di gestione sono disponibili sul sito web della Procura di Torino, all'indirizzo <http://www.procura.torino.it/> [febbraio 2020].

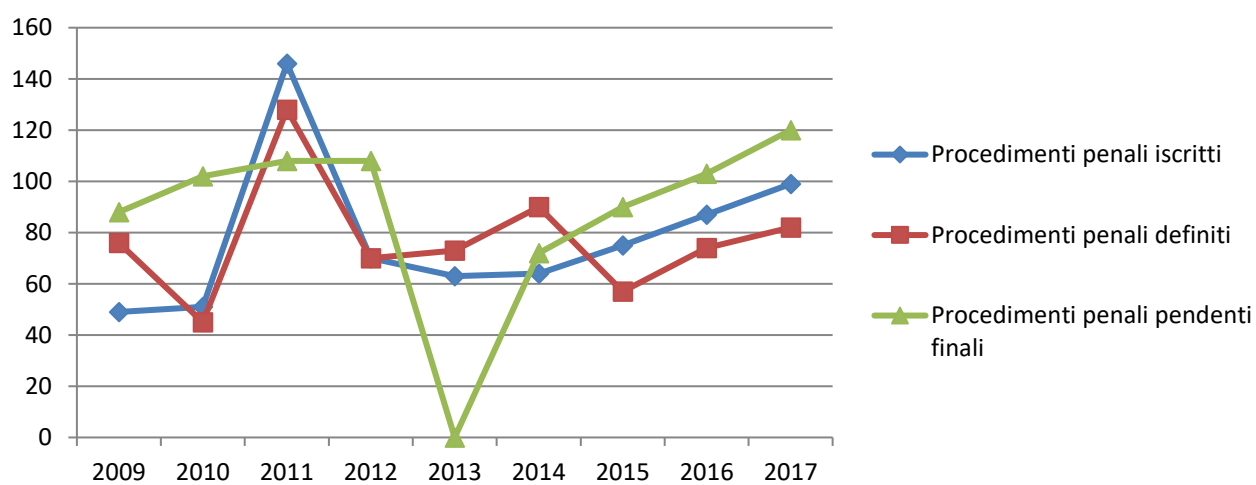
**Procedimenti penali per reati ordinari (Noti)**



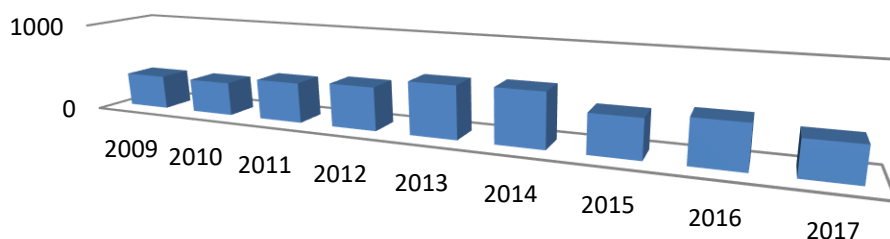
**Procedimenti per reati di competenza del giudice di pace (Noti)**



**Procedimenti penali per reati di competenza della DDA**

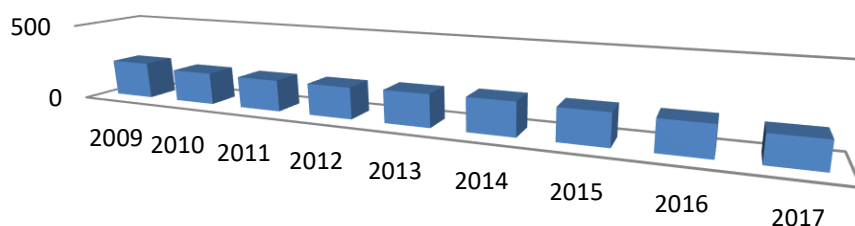


### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati ordinari (Noti)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
■ Durata effettiva ( in giorni)	382	378	451	483	583	599	425	474	377

### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace (Noti)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
■ Durata effettiva ( in giorni)	237	208	202	202	208	212	202	193	170

In seguito all'analisi dei flussi di lavoro, il procuratore ha provveduto a riorganizzare complessivamente tipologia, quantità e composizione dei gruppi specializzati, nonché a modificare i criteri di trattazione degli affari inserendo regole di precedenza, allo scopo di potenziare la resa dell'attività investigativa.

A proposito dei gruppi di lavoro, viene anzitutto in rilievo la collocazione simultanea dei sostituti in più d'un settore di specializzazione. Oltre che negli uffici di ridotte dimensioni, anche i dirigenti delle procure metropolitane, messi di fronte alla ineluttabile necessità di confrontarsi con carichi di lavoro superiori alle forze che possono mettere in campo, optano per la contemporanea appartenenza dei magistrati ad almeno due sezioni specializzate.

In aggiunta, certi gruppi hanno anche una "composizione variabile". Qualora il carico di lavoro di un determinato gruppo specializzato fosse superiore all'ordinario (anche solo per un breve periodo

di tempo), verrebbero prelevate una o più unità da altri gruppi, i quali si trovino occupati in misura minore rispetto al primo.

Nel merito, presso la Procura di Torino sono costituiti undici gruppi specializzati *ratione materiae*.

Il primo gruppo copre l'area di specialità della Direzione distrettuale antimafia, e i nove magistrati che lo compongono si occupano anche dei reati comunque connessi ad attività mafiose (ad esempio, i reati di riciclaggio, autoriciclaggio e usura), delle richieste in materia di misure di prevenzione, nonché di intercettazioni cd. preventive. L'attività d'indagine è organizzata anche in relazione a criteri di "competenza geografica" per gruppi di sostituti.

La seconda sezione specializzata tratta i procedimenti relativi ai reati di criminalità organizzata comune e di sicurezza urbana (804). A titolo d'esempio, vi rientrano tutti i casi di associazione per delinquere ex art. 416 c.p., salvo che si tratti di reati riservati alla D.D.A. ai sensi dell'art. 51 co. 3-bis c.p.p., i reati di contrabbando e favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, i fenomeni estorsivi e le rapine aggravate, i reati in tema di sostanze stupefacenti e le violazioni della normativa sulla *privacy*. Detta sezione è composta da dieci magistrati.

Il terzo gruppo di lavoro ha competenza in materia di procedimenti relativi a misure di prevenzione diverse da quelle comunque connesse a fenomeni di stampo mafioso, riciclaggio, usura e reati informatici. Se connessi ad attività mafiose, i procedimenti vengono trattati in maniera congiunta con il gruppo-D.D.A., per mezzo di co-assegnazioni. Dei nove magistrati che compongono il terzo gruppo, due sostituti sono assegnati alla trattazione esclusiva dei reati informatici, che costituiscono perciò un filone investigativo interno, con il supporto di squadre specializzate di polizia giudiziaria.

La quarta sezione è preordinata alla "tutela degli ambienti di lavoro, dei consumatori e dei malati". In tale ambito rientrano i reati connessi alla violazione di cautele antinfortunistiche, il fenomeno della colpa medica e i reati che pregiudicano la sicurezza dei beni di consumo (fra cui, ad esempio, i farmaci e gli alimenti). I magistrati che lo compongono sono nove e, allo scopo di rendere più efficace l'attività d'indagine, curano, ove possibile, i rapporti con le A.s.l. e i servizi per la prevenzione e la sicurezza negli ambienti di lavoro.

---

<sup>(804)</sup> Il *pool* sulla sicurezza urbana è presente nell'organizzazione della Procura torinese sin dal 1998, costituito inizialmente per arginare le problematiche di "microcriminalità" presso il quartiere di San Salvario. Per approfondire, veda G. TORRENTE, *Le storie organizzative di due Procure della Repubblica tra obbligatorietà dell'azione penale e selezione del crimine*, in C. SARZOTTI (a cura di), *Processi di selezione del crimine*, Milano, Giuffrè, 2007, 335-349.

Il quinto dipartimento è specializzato nel diritto penale dell'economia, ed è composto da dieci magistrati. L'area di specialità comprende i reati in materia societaria, fallimentare, bancaria e tributaria, nonché la responsabilità amministrativa degli enti.

Il sesto gruppo di lavoro si occupa della tutela delle fasce deboli e dell'espletamento degli affari civili nei rapporti familiari ed ereditari. A causa dell'elevato carico di lavoro, nel gruppo in questione operano dodici magistrati, che, rispetto alle attività a tutela dei minori, sono coadiuvati dalle istituzioni di assistenza sociale e da gruppi specializzati di polizia giudiziaria.

La settima sezione raggruppa i procedimenti in materia di immigrazione e protezione internazionale ed è composta da sette magistrati. Onde garantire maggiore efficacia all'azione della Procura, i magistrati possono attivare circuiti di comunicazione privilegiata con enti pubblici e privati di prima accoglienza, fra cui rientrano la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e le cooperative sociali.

L'ottavo dipartimento è composto da nove magistrati, ai quali spetta la trattazione dei reati contro la P.A., nonché dei reati in materia ambientale, urbanistica, contro il patrimonio artistico e, inoltre, dei procedimenti riguardanti i magistrati ex art. 11 c.p.p.

Il nono gruppo di lavoro si occupa di terrorismo, di eversione dell'ordine democratico, dei reati commessi in occasione di manifestazioni pubbliche e dei reati di propaganda e istigazione per motivi di discriminazione o di odio razziale. Conviene anticipare che quest'ultima categoria di reati beneficia di trattazione prioritaria e costituisce una deroga ai limiti quantitativi che – si vedrà a breve – sono fissati in ordine ai procedimenti da trattare con citazione diretta ex art. 550 c.p.p. La sezione è composta da sei magistrati.

Il decimo dipartimento è deputato alla definizione degli affari semplici. Onde evitare di vanificare gli effetti positivi della trattazione standardizzata di questi affari, nel caso di connessione con reati di competenza di altro gruppo specializzato o comunque di non pronta definizione, sarà valutata l'opportunità di riassegnazione del procedimento ogni qualvolta dovessero apparire necessarie indagini speciali. Al gruppo appartengono due magistrati, che sono coadiuvati, nell'attività d'indagine, da trentuno V.P.O. e nove unità prelevate dai servizi di polizia giudiziaria.

Infine, all'undicesima sezione sono riservati i procedimenti relativi all'esecuzione della pena e delle misure di sicurezza. La sezione è composta da quattro magistrati.

Si segnala, inoltre, la presenza di un ufficio centrale per la rilevazione e la definizione (periodica) dell'arretrato, dove confluiscono i procedimenti per i quali non è disposta la trattazione prioritaria.



In effetti, tra specializzazione e priorità sussiste uno stretto legame dal punto di vista della tecnica di gestione del lavoro descritta dalle linee guida torinesi. In tale contesto, le priorità assumono una valenza principalmente deflativa, allorché, soppressa la distinzione fra reati di “fascia A” e reati inseriti in fasce di precedenza decrescenti (805), è stata introdotta una soglia-limite nella trasmissione della citazione diretta ex art. 550 c.p.p. La questione è stata già esaminata, per i profili di compatibilità con l’ordinamento processuale e la normativa costituzionale, nella seconda parte del lavoro (Parte II, Cap. VI, par. 6.2).

In tale maniera, senza istituire ordini di priorità in senso stretto validi per la generalità delle indagini, l’obiettivo di razionalizzazione è stato messo in pratica grazie a un’attestazione di non priorità che viene decretata dal sostituto in ragione del livello di ricettività che il Tribunale riesce a garantire per la celebrazione dei procedimenti a citazione diretta (su circa 2.400 procedimenti garantiti ogni anno, la Procura s’impegna a non trasmettere più di 3.000 richieste circa), anche se appartenenti alla competenza dei gruppi specializzati. I procedimenti per i quali è avvenuta l’attestazione vengono “accantonati” per un certo periodo di tempo (806).

Atteso il riferimento alla ricettività del Tribunale, gli indici di priorità di cui il sostituto deve tener conto nelle proprie determinazioni sono unicamente quelli fissati dal Presidente dell’ufficio giudicante ai sensi dell’art. 132-bis disp. att. c.p.p. e i criteri comunque accordati sulla base di norme che tutelano i soggetti deboli e altri interessi egualmente meritevoli (ad esempio, in caso di omicidio stradale, misure di prevenzione e odio razziale; in quest’ultimo caso peraltro, si tratta, com’è stato poc’anzi rilevato, di reati che non vengono conteggiati ai fini del superamento della soglia-limite) (807). In ogni caso, è esclusa la priorità dei reati il cui termine di prescrizione maturi, in ipotesi, al più tardi entro i due anni dalla prima udienza.

Così descritte le prassi organizzative della Procura di Torino, è auspicabile che siano rispettate, sul piano concreto, le finalità per le quali il titolare le ha progettate. Invero, scoperta la possibilità di comode eppur, tuttavia, improprie distorsioni dei criteri di trattazione degli affari – è indifferente se

---

(805) Con le linee guida del triennio 2015-2017 era stata disposta la cancellazione dei criteri di priorità preesistenti, per far posto ad altri meccanismi di trattazione più in linea, secondo l’opinione del titolare, col dettato costituzionale in tema di esercizio obbligatorio dell’azione penale. Cfr. *Linee guida della Procura di Torino*, versione 2015, su [http://www.procura.torino.it/criteri\\_organizzativi.aspx](http://www.procura.torino.it/criteri_organizzativi.aspx) [febbraio 2020]. Secondo l’impianto originariamente previsto, la “Fascia A” è comprensiva dei reati che, per il rinvio a giudizio, ammettono l’udienza preliminare e reati collocati nella “Fascia B” le cui indagini, tuttavia, mostrano complessità pari a quelle di “Fascia A”, compresi i procedimenti di competenza delle sezioni specializzate; nella “Fascia B”, invece, sono raggruppati i reati ordinari, ossia non specializzati, e di agevole definizione, anche con decreto penale di condanna o richiesta di archiviazione. Indicativamente, una questione non appare prioritaria – ed è perciò connotata da minore gravità e offensività – se concerne violazioni dalle quali non è dato riscontrare volontà più dannose o pericolose da parte dell’agente.

(806) Sul punto, vedasi *retro* Parte II, Cap. VI, par. 6.2.

(807) Per un elenco completo dell’ordine di precedenza, si veda l’allegato n. 18 alle Linee guida della Procura di Torino, versione 2018-2019, presso [http://www.procura.torino.it/criteri\\_organizzativi.aspx](http://www.procura.torino.it/criteri_organizzativi.aspx) [febbraio 2020].

di specializzazione o di priorità – il procuratore della Repubblica ha anche preparato una serie di (contro-)misure per favorire il controllo e la vigilanza reciproca da parte di tutti i magistrati, nel rispetto dei canoni di correttezza, uniformità e puntualità dell'attività requirente (808).

### 8.3.1.2 Procura di Bologna

La Procura di Bologna è un ufficio di dimensioni medio-grandi, in cui operano venticinque sostituti, tre procuratori aggiunti e il procuratore della Repubblica.

Nel giugno 2016 si è insediato il nuovo procuratore, il quale ha subito avviato un percorso di riforme strutturali con la collaborazione dei magistrati dell'ufficio, dei dirigenti del distretto e della polizia giudiziaria. L'applicazione del dirigente verso le problematiche dell'organizzazione, in effetti, è ai massimi livelli (809), e la finalità perseguita consiste nella volontà di assicurare una risposta tempestiva e uniforme alle istanze di giustizia che contraddistinguono il circondario bolognese.

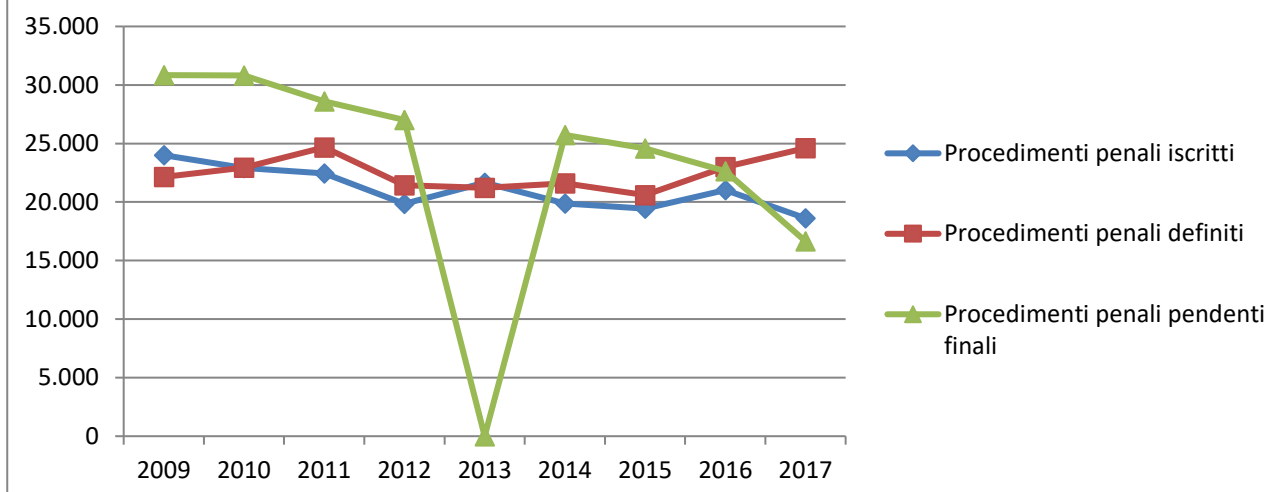
Le conseguenze dell'impegno profuso nella programmazione delle attività sono evidenti. Il volume dei procedimenti definiti ha superato il carico ancora pendente. Fanno eccezione i movimenti dei procedimenti trattati dalla Direzione distrettuale. A riguardo, occorrerà intervenire in futuro per tentare di correggere le tendenze altalenanti che sono state registrate nel triennio 2015-2017, se non altro in relazione ai livelli delle definizioni e delle pendenze. I dati relativi ai tempi di trattazione confermano entrambe le ipotesi di lettura.

---

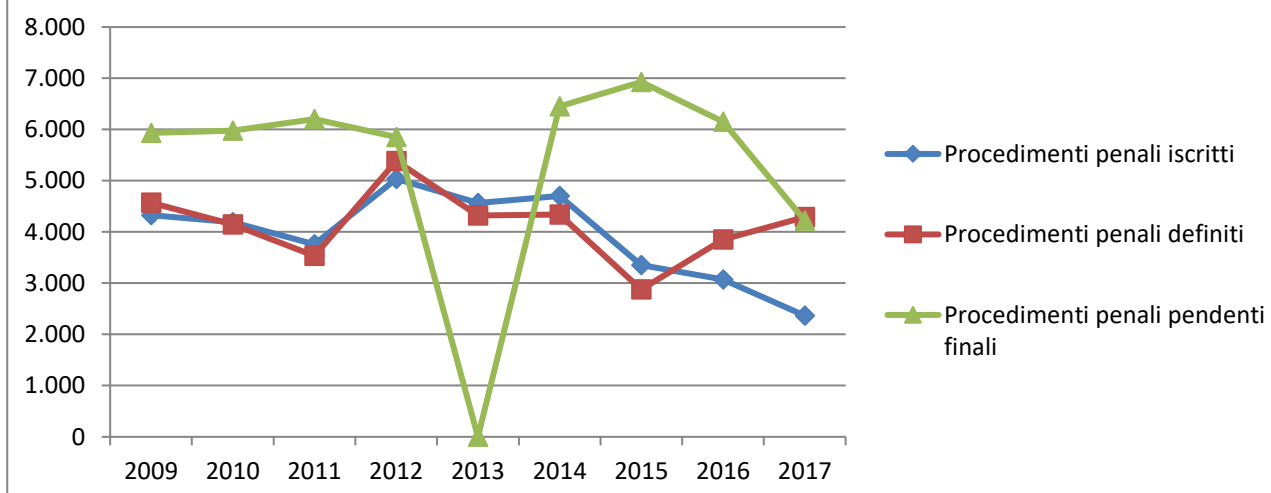
<sup>(808)</sup> Non è trascurabile il dato che le linee guida siano state raccolte in oltre 290 pagine di principi e criteri direttivi.

<sup>(809)</sup> Il progetto organizzativo varato per il triennio 2017-2019 contiene interi paragrafi dedicati alle premesse metodologiche a sostegno di ogni scelta gestionale, perché sia chiaro agli utenti, in quanto *stakeholders* della Procura, e ai magistrati, che devono attuare le finalità gestionali, che – ha riferito il titolare in sede di intervista – il progetto organizzativo è «solo la “carrozza” della complessa macchina che è un ufficio di Procura».

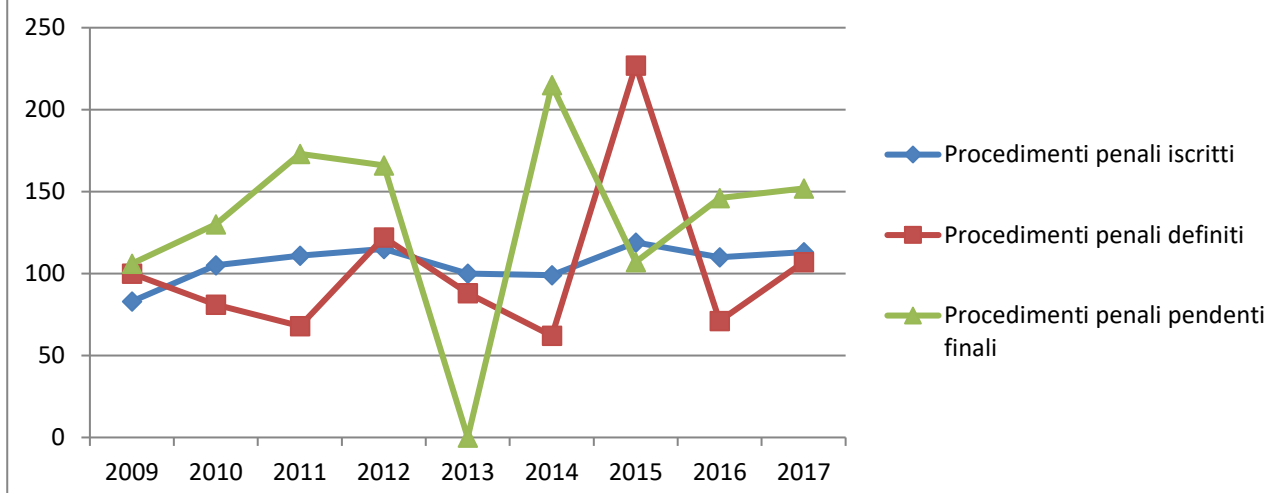
**Procedimenti penali per reati ordinari (Noti)**



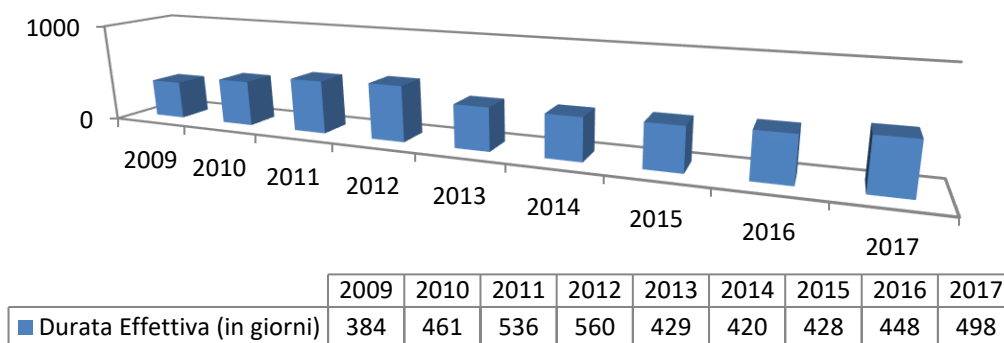
**Procedimenti penali per reati di competenza del giudice di pace (Noti)**



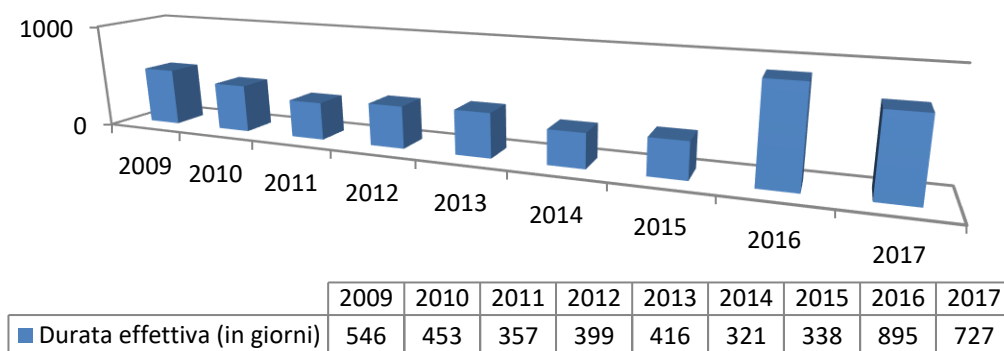
**Procedimenti penali per reati di competenza della DDA**



### Tempi di trattazione dei procedimenti penali per reati ordinari (Noti)



### Tempi di trattazione dei procedimenti penali per reati di competenza del giudice di pace (Noti)



La Procura di Bologna è organizzata attraverso la previsione di gruppi di lavoro specializzati e i magistrati sono inseriti anche in due o più sezioni, in proporzione ai flussi dei procedimenti per singola area di specialità.

Sono attive sedici sezioni specializzate (810).

La prima area di specialità coincide con i procedimenti di competenza della Direzione distrettuale antimafia; il gruppo cura anche la trattazione delle indagini sul contrabbando di tabacchi lavorati esteri e i procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione; i quattro magistrati che ne fanno parte fruiscono di un esonero parziale dalla trattazione delle questioni ordinarie.

<sup>(810)</sup> Ciascun dipartimento è composto da un numero ridotto di magistrati, a dimostrazione della volontà di coprire vaste aree della normativa penale e della preoccupazione di evitare una settorializzazione eccessiva dell'attività dei sostituti. L'obiettivo è di giungere a un'equa ripartizione degli affari.

Il secondo gruppo di lavoro è composto da due magistrati specializzati nella lotta al terrorismo, compresi i reati “sintomatici” e quelli che partecipano della medesima finalità. Poiché la finalità di terrorismo può nascondersi in condotte di altro genere, molto spesso si usa lo strumento della co-delega o co-assegnazione.

Il terzo gruppo copre l’area dei reati di riciclaggio, usura, interposizione fittizia di beni e dei procedimenti relativi a misure di prevenzione diversi da quelli di competenza della D.D.A.; i due magistrati che lo compongono sono esperti nelle iniziative *anti-racket* e, se necessario, possono essere applicati presso la Direzione antimafia.

I reati contro la P.A. individuano la quarta area di specialità, di cui fanno parte cinque sostituti. In tale gruppo rientrano anche i fenomeni criminosi in tema di edilizia, urbanistica e tutela del patrimonio artistico e paesaggistico, perché succede, non di rado, che l’abuso di ufficio sia collegato a un illecito edilizio, e viceversa.

I magistrati del quinto gruppo di lavoro sono specializzati nelle indagini su reati di truffa aggravata ai danni di enti pubblici o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, malversazione a danno dello Stato e indebite percezioni. Questi reati sono tenuti distinti da quelli contro la P.A. affinché i due magistrati che compongono la sezione valutino, in maniera autonoma, la sussistenza di responsabilità amministrative dipendenti da reato e l’opportunità di procedere al sequestro a fini di confisca del profitto criminoso.

Il sesto gruppo di lavoro concerne i reati in materia di *cybercrime*, reati informatici e reati commessi con il mezzo informatico; si compone di due magistrati e ha competenza distrettuale. Il gruppo può contare sull’apporto di forze di polizia altrettanto specializzate.

Cinque sostituti si occupano della tutela dei soggetti deboli, in cui rientrano i procedimenti relativi a reati commessi con violenza alla persona, domestica o di genere, ma anche le truffe commesse a danno di persone anziane.

L’ottavo gruppo di lavoro si compone di tre magistrati. Essi si occupano della tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro, delle violazioni della normativa sulla prevenzione degli infortuni e della possibilità di contrarre, in circostanza analoghe, malattie professionali.

La nona area di specialità è preordinata alla tutela dell’ambiente. Del gruppo fanno parte due sostituti, e, nel caso di reati commessi in concorso con illeciti in materia di P.A., può essere disposta la co-assegnazione del procedimento con i colleghi del rispettivo gruppo specializzato.

Il decimo dipartimento è specializzato nei reati contro l’economia, compresi i reati societari, fallimentari, bancari, tributari, doganali, di contrabbando e in tema di giochi e scommesse. Il gruppo copre una vasta area criminosa, pertanto si compone di sei magistrati.

I reati attinenti alla responsabilità professionale costituiscono l'undicesima area di specialità e i relativi procedimenti sono assegnati a due magistrati, onde garantire omogeneità alla valutazione dei parametri di colpa e nesso causale, anche in riferimento a condotte omissive.

Il dodicesimo gruppo è composto da quattro magistrati e tratta i procedimenti relativi a fenomeni di criminalità urbana, per esempio i reati di occupazione abusiva di immobili, furti in abitazione, rapine presso gli istituti di credito ed estorsione, ma anche i reati connessi all'immigrazione e la resistenza a pubblico ufficiale. Si tratta dei fenomeni di cd. microcriminalità, nell'ambito dei quali rientrano i casi di degrado urbano.

La tredicesima area di specialità è allestita in ragione di un criterio soggettivo. I reati che appartengono a questo gruppo beneficiano della trattazione specializzata quando siano commessi da appartenenti alla polizia giudiziaria nell'esercizio delle funzioni. Si tratta di una sezione che contraddistingue l'ufficio bolognese rispetto al panorama nazionale e che prescinde dalla concreta condotta posta in essere; la sola qualifica soggettiva dell'indagato costituisce, infatti, indice di specialità.

I reati di esercizio abusivo della professione ed equiparati sono assegnati a due magistrati, che compongono il quattordicesimo gruppo specializzato, in ossequio agli interessi degli Ordini professionali e degli utenti.

I procedimenti relativi alla materia delle sostanze stupefacenti sono attribuiti alla quindicesima sezione, che si compone di quattro magistrati. In tale categoria sono ricompresi anche i reati di cd. "droga di strada", che, d'altro canto, avrebbero ben potuto figurare fra le questioni di criminalità urbana, e di *doping*.

Il sedicesimo gruppo di lavoro tratta la materia dell'esecuzione penale. La scelta di riservarle la trattazione specializzata rappresenta un vantaggio per l'intera compagine investigativa. I cinque magistrati che ne fanno parte sono esonerati in parte dalle ordinarie assegnazioni.

In aggiunta a queste sedici sezioni, è istituito il dipartimento centrale per la definizione degli affari semplici. Nella sostanza, l'attività del dipartimento è ripartita fra tutti i magistrati dell'ufficio, come se si trattasse di una struttura autonoma dentro alla Procura, alla quale sono riservate proprie risorse di gestione.

Le regola interne sull'assegnazione specializzata, tuttavia, incontrano un limite nella necessità di compiere attività investigativa in relazione ad atti urgenti, per esempio in occasione di arresto e fermo o di convalida del sequestro e, più in generale, dei provvedimenti da adottare ai sensi dell'art. 27 c.p.p.

La gestione dei procedimenti è regolata anche per mezzo di criteri di priorità. I parametri sono desunti dal sistema di normazione primaria e secondaria del quale si è parlato nella seconda parte del lavoro e da fonti extralegali condivise con il Tribunale e con le rappresentanze forensi. I procedimenti che acquisiscono il bollino di priorità per quest'ultima via sono procedimenti nei quali, con ogni probabilità, vi sarà costituzione di parte civile, quelli concernenti le violenze sessuali, i maltrattamenti familiari e lo *stalking*, i reati di bancarotta e i procedimenti in tema di colpa medica e infortuni sul lavoro.

Ciò nondimeno, dal progetto organizzativo sembra potersi ricavare, anzitutto, una preferenza verso altri strumenti di gestione delle indagini, come la messa alla prova e la particolare tenuità del fatto, ma anche la possibilità di trarre vantaggio dalla riforma sulla prescrizione e dalla depenalizzazione. Il medesimo documento contiene, altresì, l'invito affinché i sostituti valutino con maggiore rigore i presupposti probatori di esercizio dell'azione penale. Vale a dire che dev'essere misurato il peso specifico degli elementi acquisiti con le indagini, per inoltrare la richiesta di rinvio a giudizio soltanto se è raggiunta la soglia di idoneità di cui all'art. 125 disp. att. c.p.p.

In questa maniera, il titolare ha voluto chiarire che, nonostante l'applicazione delle regole di precedenza, non siano in ogni caso ammesse pratiche di "postergazione" (*rectius*, accantonamento), perché le priorità non sono strumenti di deflazione del contenzioso penale.

Nel complesso, i principi che sono posti a fondamento dell'organizzazione della Procura di Bologna costituiscono validi esempi di buona amministrazione dell'attività requirente. All'esito, infatti, si conviene che la specializzazione non venga concepita per mezzo di alienanti frammentazioni delle indagini, e che, per dare concreta efficacia alle regole di priorità, non venga messa in atto neppure una selezione degli affari.

### **8.3.1.3 Procura di Mantova**

La Procura di Mantova è un ufficio requirente di piccole dimensioni, in cui operano sette sostituti più il Procuratore capo. L'attuale progetto organizzativo è valido per il triennio 2017-2019, pertanto la sua sostituzione è imminente (811). L'attuale modello di gestione è stato preparato e

---

<sup>(811)</sup> Il progetto organizzativo della Procura di Mantova può essere consultato dal sito web istituzionale, all'indirizzo <http://www.procura.mantova.giustizia.it/default.aspx> [febbraio 2020].

revisionato alla luce dei principi espressi dal legislatore delle recenti riforme sul processo penale e dalla circolare consiliare di fine novembre 2017 (812).

Le modifiche che sono state introdotte hanno avuto origine dalla necessità di maggiore perequazione dei carichi di lavoro, verso sistemi efficienti di gestione (813), a vantaggio del singolo magistrato e della procura. L'obiettivo finale consiste nella possibilità di garantire l'esercizio uniforme dell'azione penale, nel senso di offrire tutela ai casi «che presentano analogo offensività» e ai settori ritenuti strategici, per esempio le materie dell'esecuzione penale, delle misure di prevenzione e degli affari civili. Si segnala, inoltre, la piena adesione del dirigente ai principi di autolimita e di responsabilità (814), nei termini a suo tempo indicati, nonché la precisa definizione dei «compiti del sostituto procuratore delegato alle indagini», del quale è affermata la responsabilità per le determinazioni, anche processuali (815), inerenti al fascicolo assegnato.

L'impegno di partenza della Procura, dunque, è consistito nella revisione dei gruppi di specialità della passata esperienza di gestione, su preciso suggerimento dei magistrati dell'ufficio, che avevano criticato la mancanza di una distribuzione equilibrata delle notizie di reato "specializzate". Per verificare la fondatezza di questa impressione, si valutino i dati statistici riportati nelle tabelle seguenti.

---

(<sup>812</sup>) Nel preambolo del progetto, si chiarisce che sono stati apportati «miglioramenti operativi suggeriti dall'osservazione, svolta durante il 2017, della operatività concreta delle scelte organizzative adottate nel progetto organizzativo 20/1/2017 in relazione alle esigenze di giustizia del territorio e alla tipologia di criminalità esistente nel circondario, operando altresì una puntuale analisi dei flussi e delle pendenze», a voler significare che il tasso di praticabilità dei modelli gestionali può essere verificato *ex post*, ma che, per la stessa ragione, si possono formulare ipotesi di miglioramento strutturale *pro futuro*.

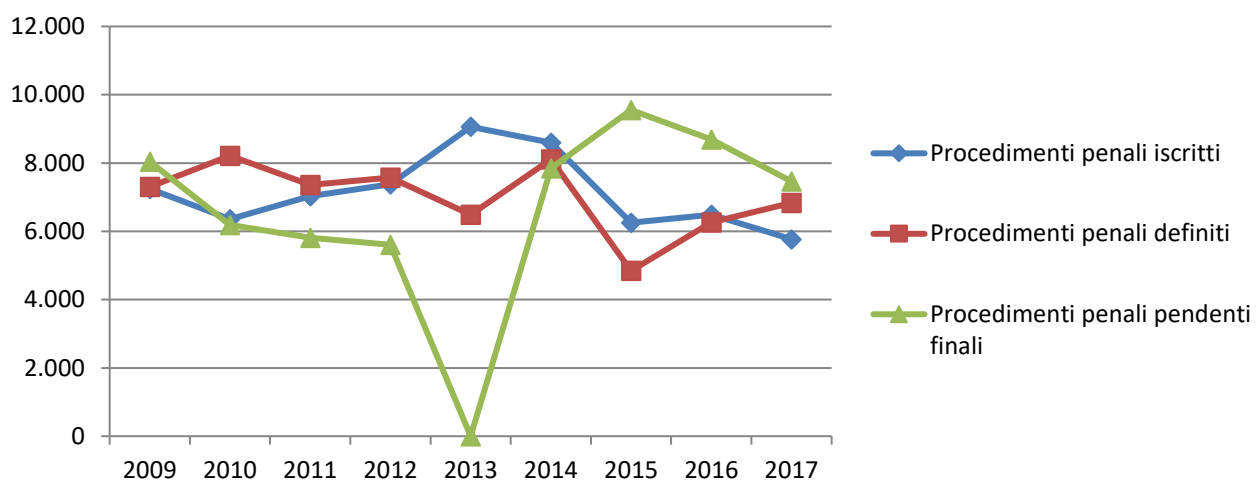
(<sup>813</sup>) I canoni di efficienza che hanno orientato il procuratore nella predisposizione delle modifiche sono molteplici. Per citarne alcuni, si considerino l'esercizio imparziale ed effettivo dell'azione penale, la ragionevole durata del processo (inclusa, secondo l'opinione accolta dal documento organizzativo, anche la fase preliminare), l'effettività del diritto di difesa e l'indipendenza dei magistrati che coadiuvano il procuratore nell'assicurazione delle predette finalità.

(<sup>814</sup>) Nel documento è affermato l'osservanza dei valori di effettività dell'azione penale e dei suoi corollari da parte dei magistrati dell'ufficio consente «anche al Dirigente di esercitare responsabilmente le scelte che gli competono».

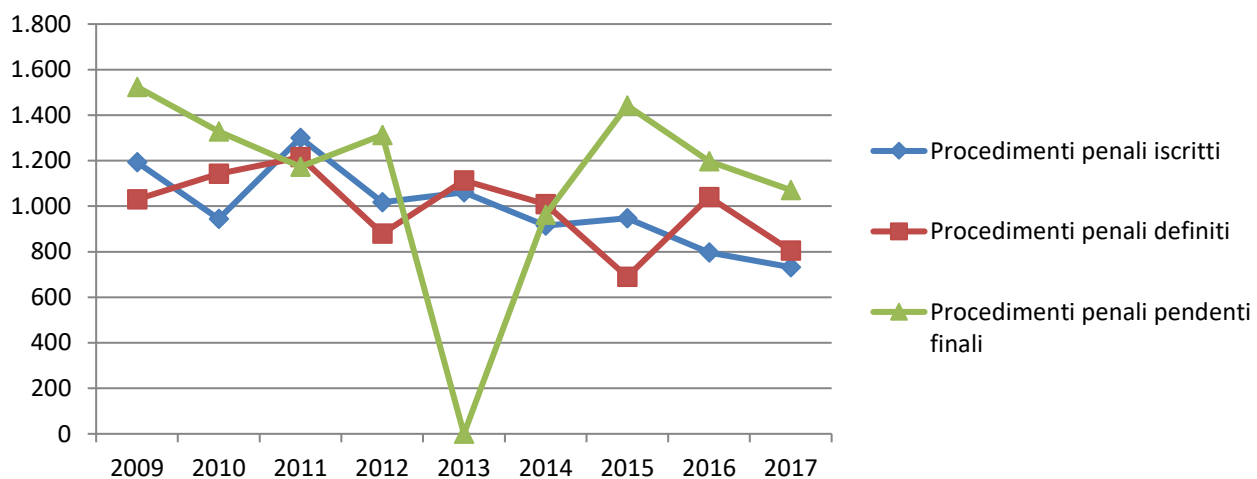
(<sup>815</sup>) Vale a dire che, in linea di massima, alle udienze preliminari e dibattimentali partecipa il sostituto che ha svolto le indagini, in applicazione della regola di "continuità del pubblico ministero" posta, tra le altre, dalla circolare sulle procure del novembre 2017.



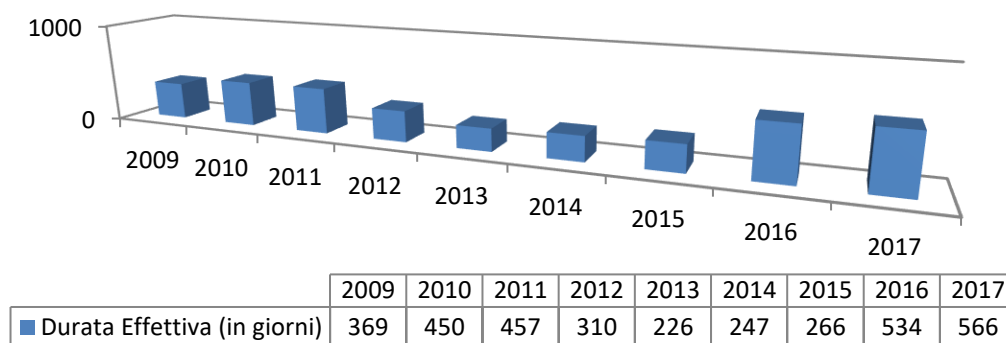
### Procedimenti penali per reati ordinari (Noti)



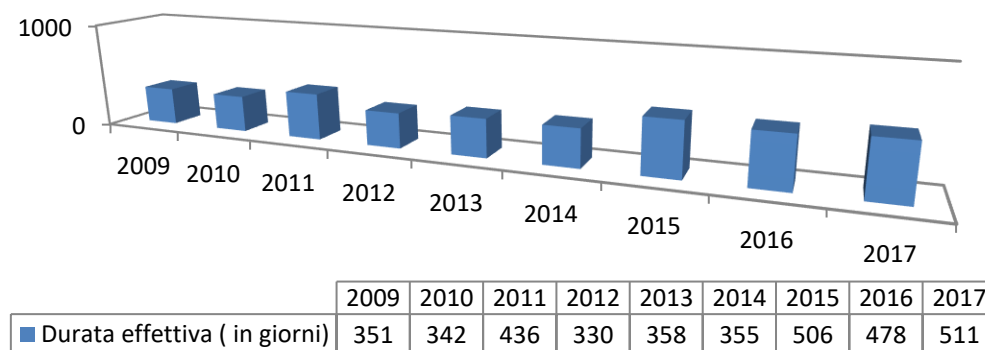
### Procedimenti penali per reati di competenza del giudice di pace (Noti)



### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati ordinari (Noti)



### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace (Noti)



In effetti, le statistiche confermano alcune difficoltà di smaltimento dei carichi di lavoro nel triennio precedente all'insediamento della nuova dirigenza, che è avvenuto in data 24 maggio 2016; con molta probabilità la causa è da ricercare anche nella carenza di organico pari a 3 dei 7 sostituti sino agli inizi del 2015. In seguito a numerosi ordini di servizio – circa settanta provvedimenti emessi nel 2016 e oltre ottanta nel corso del 2017, in base a quanto riportato dal progetto organizzativo – la gestione è stata caratterizzata da avanzamenti positivi nella resa del servizio, atteso se non altro l'andamento discendente dei fascicoli pendenti a fine anno.

Quanto ai gruppi di lavoro specializzati, scartata l'ipotesi di una loro radicale eliminazione (816), ne sono stati costituiti inizialmente in misura pari a tre settori di intervento, ossia: reati contro

<sup>(816)</sup> Ad avviso di una parte dei sostituti della procura, le dimensioni dell'ufficio non consentivano una reale suddivisione per aree di specialità, a causa dell'assenza di concrete dinamiche criminose riconducibili a quella categoria e anche dei ridotti spazi di manovra organizzativa che residuavano all'interno dei gruppi stessi.

la P.A. e, per affinità, reati in materia ambientale e urbanistico-edilizia, con due magistrati dedicati; i reati fallimentari e tributari, insieme con i reati di usura, di contrabbando e altre fattispecie in materia doganale, i reati di riciclaggio e autoriciclaggio, nonché impiego di denaro, beni o utilità illecite, affidati alla cura di tre magistrati; i reati in materia sessuale, reati commessi in violazione della normativa anti-infortunistica, e i reati di maltrattamenti e atti persecutori, con due magistrati dedicati. Le fattispecie non attribuite ai gruppi per la trattazione specialistica erano ripartite sulla base di criteri residuali semi-automatici.

Rispetto a tale configurazione, è stata anzitutto avviata una seria implementazione dell'attività della sezione di definizione per gli affari semplici, affiancando ai magistrati anche il personale di polizia giudiziaria, allo scopo di concentrare le risorse specializzate per le questioni reputate di maggiore rilievo: ad esempio, i reati in materia ambientale (si consideri il noto "Polo chimico" di Mantova) e contro la pubblica amministrazione, per il cui accertamento è richiesta un'intensa attività tecnica sulle singole vicende. Oltre ai citati settori criminosi, sono stati inclusi nell'area di specialità: nel primo gruppo, i delitti contro l'incolumità pubblica conseguenti alla violazione della normativa ambientale, edilizia e urbanistica; nel secondo gruppo, i reati di cui agli artt. 12-quinquies l. 356/1992 (ora art. 512-bis c.p.) e 2621 e 2641 c.c.; nel terzo gruppo, i reati che offendono l'incolumità pubblica derivanti da omissioni di tutele contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, alcune fattispecie a tutela della moralità pubblica e del buon costume, nonché alcuni delitti in ambito familiare. Per tutti i gruppi, la composizione è rimasta invariata (817), ed è stato consolidato l'utilizzo dei protocolli investigativi già esistenti, ovvero è stata incentivata a formazione di nuove strategie insieme con la polizia giudiziaria e le istituzioni territoriali di assistenza al cittadino (818).

La gestione dei procedimenti viene regolata, altresì, da tecniche di trattazione prioritaria. Sul punto, tuttavia, il progetto presenta qualche indecisione. Per un verso, il procuratore fissa un "calendario delle udienze" anche sulla base dei criteri organizzativi adottati dal Tribunale, stabilendo che si dia priorità alla regola di "continuità del pubblico ministero" in udienza, soprattutto nei procedimenti riguardanti reati di particolare gravità (Corte d'Assise e procedimenti che vertono su materie specialistiche), e, per altro verso, predispone criteri di priorità in senso stretto.

Non è escluso che si verifichino incongruenze nella programmazione delle attività della procura e del tribunale, perché non è chiaro quale delle due regole debba prevalere nel caso concreto, se la

---

<sup>(817)</sup> Non viene adottato lo schema del doppio inserimento del sostituto nei gruppi di lavoro.

<sup>(818)</sup> Si segnala, in relazione alla prima categoria di protocolli, che il progetto punta a far adottare «una politica sanzionatoria sufficientemente omogenea sia con riguardo alle pene pateggiate sia per quelle che saranno formulate al dibattimento o proposte nelle richieste di decreto penale onde evitare – pur rimanendo libera la valutazione del singolo magistrato in relazione al singolo caso concreto – che per fattispecie di reato consimili siano operate scelte incongruenti all'interno del medesimo ufficio» (p. 22).

continuità del pubblico ministero tra la fase delle indagini e la trattazione processuale oppure la precedenza acquisita dal fascicolo ai sensi dell'art. 132-bis disp. att. c.p.p. – che prescrive la “precedenza assoluta”, a cui il progetto rinvia – e di altri fattori che qualificano la singola vicenda (819).

La soluzione va ricercata, allora, nel carattere rigido o flessibile con cui viene intesa la priorità. Infatti, è stabilito che si possa derogare all'ordine di precedenza se sussistono circostanze particolari connesse alla concreta offensività del reato, alla pericolosità dell'autore, al pregiudizio per la formazione della prova e all'interesse della persona offesa, tale che risulti prioritaria la trattazione di un altro procedimento su «provvedimento motivato del magistrato assegnatario qualora non sia già nelle condizioni di trattare tempestivamente tutti [gli altri] procedimenti “prioritari”». In definitiva, la priorità desunta dai parametri che la legge pone con riferimento al caso concreto dovrebbe prevalere sulla priorità conferita in altra maniera, anche se si tratta di fare un'eccezione alla regola di continuità del pubblico ministero. L'ufficio, dunque, affianca priorità ultralegali a criteri già normativamente disciplinati, riservando precedenza a questi ultimi e salvi i parametri posti dalla normativa secondaria del C.S.M.

Nonostante le ridotte dimensioni, la Procura di Mantova si presenta ben organizzata sotto il duplice profilo della specializzazione e delle priorità, a conferma della tesi in virtù della quale tali strumenti possano validamente essere fonte di ispirazione per una gestione efficace ed efficiente dell'azione penale.

#### **8.3.1.4 Procura di Verona**

La Procura di Verona è un ufficio di medie dimensioni, con sedici sostituti e un procuratore aggiunto più il titolare. L'attuale progetto organizzativo è l'esito di un percorso di formazione condiviso con i magistrati della Procura e aperto agli schemi adottati dal corrispondente organo giudicante. Ha validità per il triennio 2017-2019 ed è stato aggiornato nel corso del 2018, sotto il profilo della specializzazione e della perequazione dei carichi di lavoro (820).

Nel preambolo, il documento indica le peculiarità del territorio veronese. Ragionando intorno alla componente socio-economica, il Procuratore lascia intendere quali possano essere le manifestazioni criminose che compaiono più di frequente nei registri dell'ufficio. Difatti, le aree di

---

(819) Il procuratore richiama la concreta offensività del reato, la pericolosità dell'agente, il pregiudizio per la formazione della prova e l'interesse della persona offesa.

(820) Il progetto e i relativi allegati possono essere consultati sul sito web della Procura di Verona, all'indirizzo [http://www.procura.verona.it/nqcontent.cfm?a\\_id=60557&tt=procuraverona](http://www.procura.verona.it/nqcontent.cfm?a_id=60557&tt=procuraverona) [febbraio 2020].

specializzazione dei gruppi di lavoro dimostrano il parallelismo esistente fra le caratteristiche del territorio e le fenomenologie delittuose.

La Procura di Verona è suddivisa nei seguenti tre gruppi specializzati.

Il primo gruppo è composto da cinque sostituti che si occupano di reati contro la pubblica amministrazione, in materia ambientale, urbanistica e di edilizia, nonché dei reati commessi in violazione della normativa sugli infortuni di lavoro e le malattie professionali; al secondo gruppo sono assegnate le vicende che riguardano le attività bancarie e societarie, e i reati in materia fiscale e fallimentare, con sei sostituti specializzati; il terzo gruppo, infine, tratta le questioni connesse alla tutela dei soggetti deboli, per esempio i reati in materia familiare e contro la persona, questi ultimi limitatamente ai casi di natura sessuale e quelli che concernono la prostituzione e l'immigrazione, sotto la supervisione di cinque sostituti. S'intravede la preferenza accordata, in termini di risorse, alle fattispecie assegnate al secondo gruppo (821). Va detto che dopo l'approvazione delle strutture specializzate si è verificata una scoperta di organico – di due posti, in base ai dati riportati nel progetto – che ha imposto modifiche sulla componente interna ai tre gruppi.

L'assegnazione dei fascicoli è regolata da criteri semi-automatici ed è inclusa fra le competenze del Procuratore capo, che distribuisce a tutti i magistrati le notizie di reato specialistiche e non. Sono ammesse deroghe alle regole di assegnazione, in prevalenza su applicazione del criterio di “connessione” fra materie specialistica e generica, oppure a seguito di iscrizione nominativa di un procedimento inizialmente iscritto a modello 44 (ignoti).

Per quanto concerne i criteri di priorità, il progetto rinvia al documento sottoscritto a fine 2014 in ambito distrettuale, fra titolari di uffici giudicanti e requirenti (822). Vengono individuate ben sette categorie di priorità. Questo dato conferma il *favor* dei dirigenti per le misure che velocizzano la trattazione dei procedimenti.

La Procura orienta l'attività requirente in funzione di: criteri di priorità cosiddetti “legali” (132-bis disp. att. c.p.p.), e “convenzionali” o “ultralegali” (823); priorità di secondo grado o “priorità delle priorità”; priorità in vista della formazione dei ruoli d'udienza e in caso di impugnazione al fine di

---

(821) L'assunto è confermato dal Procuratore. Nel progetto si chiarisce che l'assegnazione di un numero maggiore di sostituti al secondo gruppo rispecchia le caratteristiche del territorio, dove allignano le corrispondenti manifestazioni criminose, in risposta anche all'esigenza di riequilibrare il carico di lavoro fra tutti i magistrati (p. 21). In questa prospettiva, il titolare riporta l'esito di un'indagine statistica condotta in relazione alla quantità dei procedimenti incamerati da ciascuno dei tre gruppi di lavoro nel periodo 1° luglio 2016 – 30 giugno 2017: 884 procedimenti per il gruppo I, 622 per il gruppo II e 538 per il gruppo III. Viene anche chiarito che le quantità non sono sproporzionate rispetto all'impegno stimato per portare a termine il lavoro, poiché il volume di affari trattato dal gruppo I include anche fattispecie contravvenzionali e reati prossimi alla prescrizione, comunque di agevole definizione.

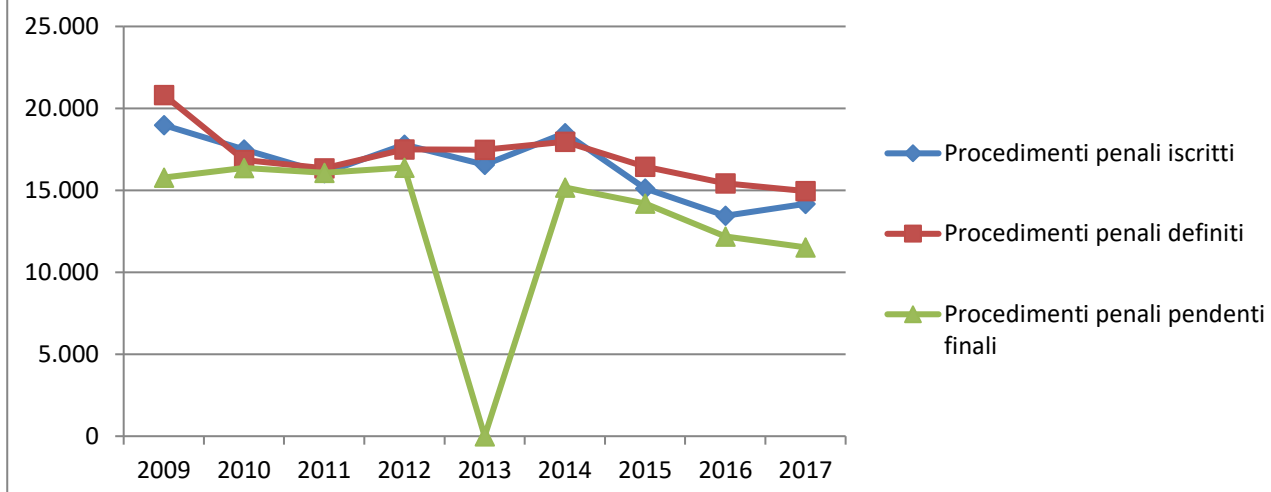
(822) Il documento è allegato al progetto organizzativo. Si veda l'all. 1 al Progetto organizzativo, su [http://www.procura.verona.it/nqcontent.cfm?a\\_id=60557&tt=procuraverona](http://www.procura.verona.it/nqcontent.cfm?a_id=60557&tt=procuraverona) [febbraio 2020].

(823) I criteri di priorità non costituiscono, allo stato, un numero chiuso.

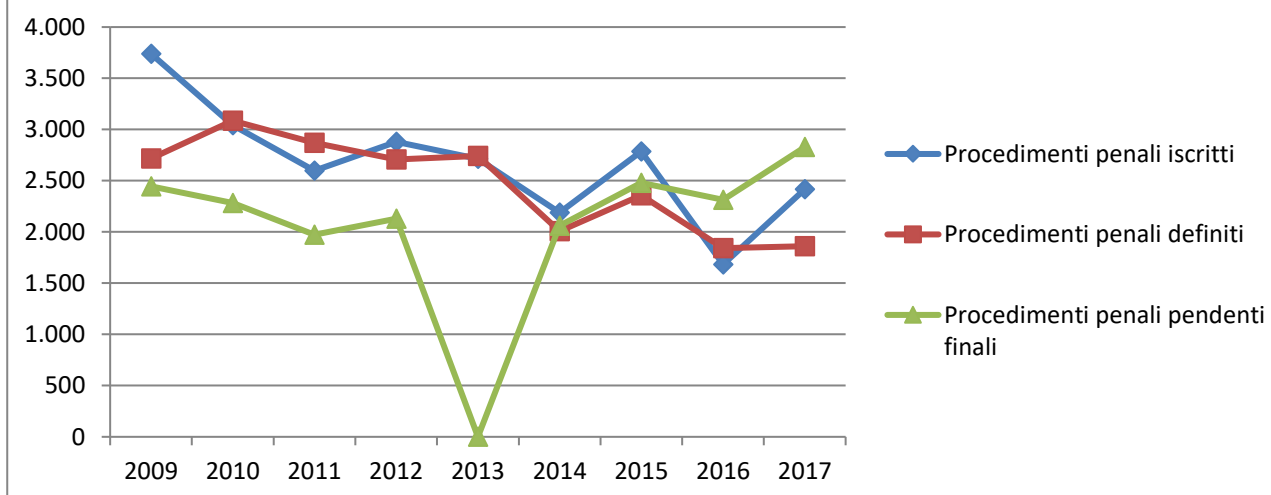
garantire una trattazione prioritaria anche in appello; nonché priorità per i procedimenti di prossima prescrizione. Fra i criteri di natura convenzionale, si segnala la precedenza riconosciuta ai procedimenti in materie particolari già oggetto di trattazione specialistica, per esempio i reati in materia di ambiente, edilizia e urbanistica, nonché ai procedimenti che coinvolgono magistrati e pubblici ufficiali. Inoltre, tra le priorità di secondo grado si possono menzionare i parametri oggettivi e soggettivi di attribuzione della precedenza per gravità e concreta offensività del reato, interesse della persona offesa, personalità del reo e pregiudizio per l'accertamento dei fatti. Da ultimo, invece, non vengono considerati prioritari i procedimenti che possono sfociare nella concessione della sospensione condizionale della pena e quelli che sono inclusi nell'ambito applicativo della sospensione del procedimento con messa alla prova se la prescrizione matura nel corso del biennio successivo all'esercizio dell'azione penale.

Ricostruiti in questi termini i tratti essenziali dell'organizzazione, anche i dati relativi all'attività della Procura sono utili alle verifiche sulla congruità delle modalità pratiche di esercizio dell'azione penale, rispetto agli obiettivi di efficienza del servizio offerto alla collettività di riferimento.

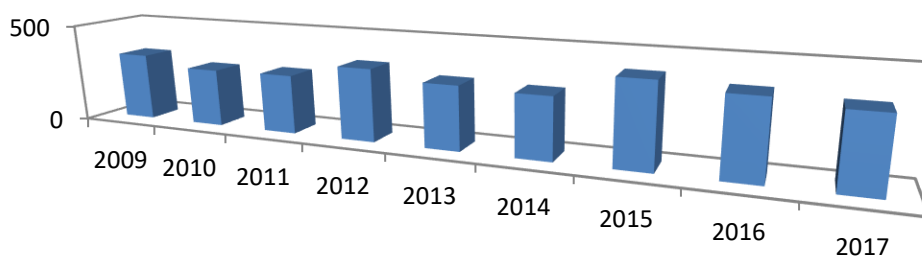
### Procedimenti penali per reati ordinari (Noti)



### Procedimenti penali per reati di competenza del giudice di pace (Noti)

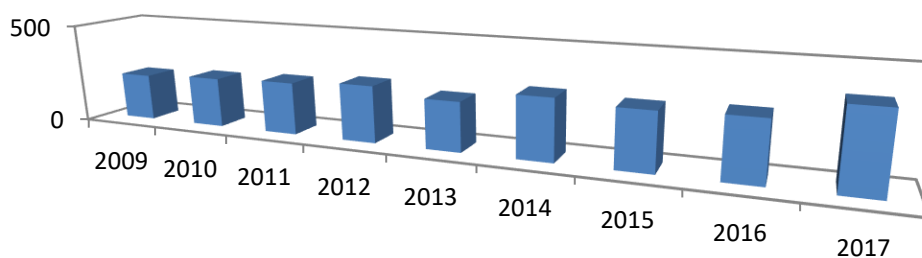


### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati ordinari (Noti)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
■ Durata Effettiva (in giorni)	339	290	295	362	317	305	413	379	352

### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace (Noti)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
■ Durata effettiva ( in giorni)	233	248	260	281	243	300	282	291	374

I dati statistici confermano il periodo di difficoltà a livello gestionale attraversato dalla Procura negli anni che hanno preceduto l'attuale dirigenza. Nel corso del 2015, ad esempio, si è raggiunto il picco massimo di pendenze e la durata effettiva dei procedimenti è stata superiore ai quattrocento giorni di trattazione. Nel biennio 2016-2017, le statistiche riportano gli effetti positivi ottenuti dalla nuova gestione. Quanto ai reati di competenza del giudice di pace, tuttavia, si registra un'inversione di tendenza rispetto al medesimo periodo, con esiti non del tutto positivi rispetto alle passate stagioni, a ulteriore conferma che le principali risorse sono state investite altrove.

Si potrebbero conseguire ottimi risultati operando una revisione dei criteri di trattazione dei procedimenti a vantaggio di strutture costituite *ad hoc* per la definizione degli affari semplici, affiancando, per ipotesi, ai procuratori onorari anche magistrati con esperienza attiva sul campo e forze di polizia giudiziaria.



### 8.3.1.5 Procura di Modena

La Procura di Modena è un ufficio di dimensioni medio-piccole, dove operano dodici sostituti e un procuratore aggiunto con il coordinamento del titolare. Il lavoro di ricerca svolto presso il medesimo ufficio è stato corredato dall'esperienza diretta dello scrivente in qualità di tirocinante ex art. 73 d.l. 69/2013 (conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98), nel periodo da ottobre 2015 ad aprile 2017. In tal modo, è stato possibile confrontarsi su dati e opinioni relativamente ai temi di studio.

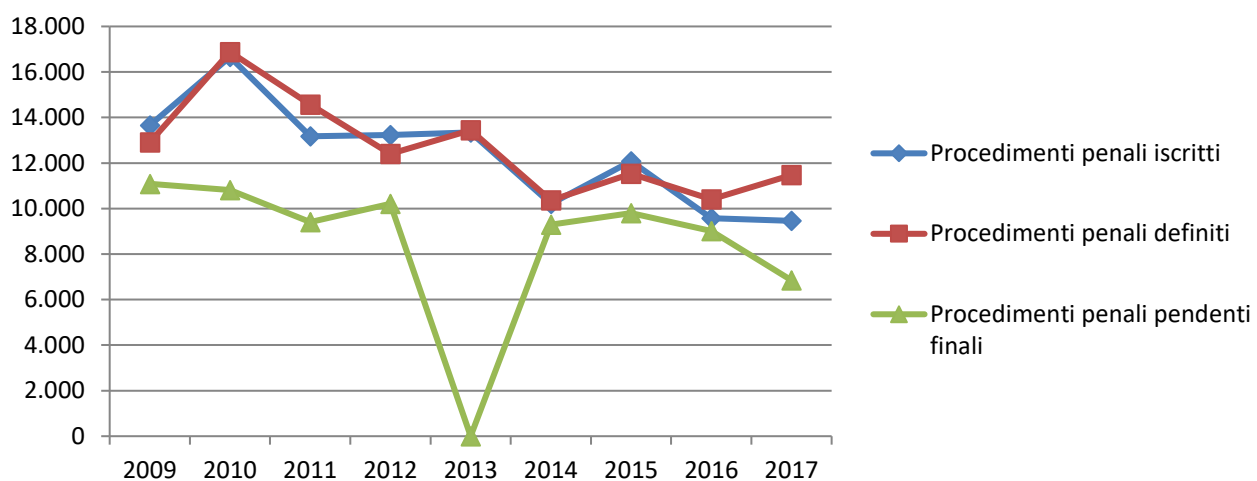
Si è conclusa lo scorso febbraio, con provvedimento del C.S.M. (824), l'articolata vicenda giudiziaria sulla nomina a Procuratore della Repubblica presso la Procura di Modena, con la sostituzione del precedente titolare. Per l'effetto, sul piano della gestione dell'ufficio, sono ancora in corso le modifiche organizzative. I dati sono stati raccolti in una fase antecedente all'insediamento del nuovo Procuratore (avvenuto nel mese di maggio 2019), e sono stati rielaborati in un momento successivo con opportune sistemazioni.

Le statistiche sui flussi di lavoro dimostrano l'efficacia delle soluzioni organizzative sperimentate nel triennio 2015-2017, con un aumento delle definizioni rispetto alle sopravvenienze e una riduzione significativa dei fascicoli rimasti in giacenza. Nel medesimo periodo, tuttavia, sotto il profilo della durata dei procedimenti si registra anche un aumento dei tempi di trattazione.

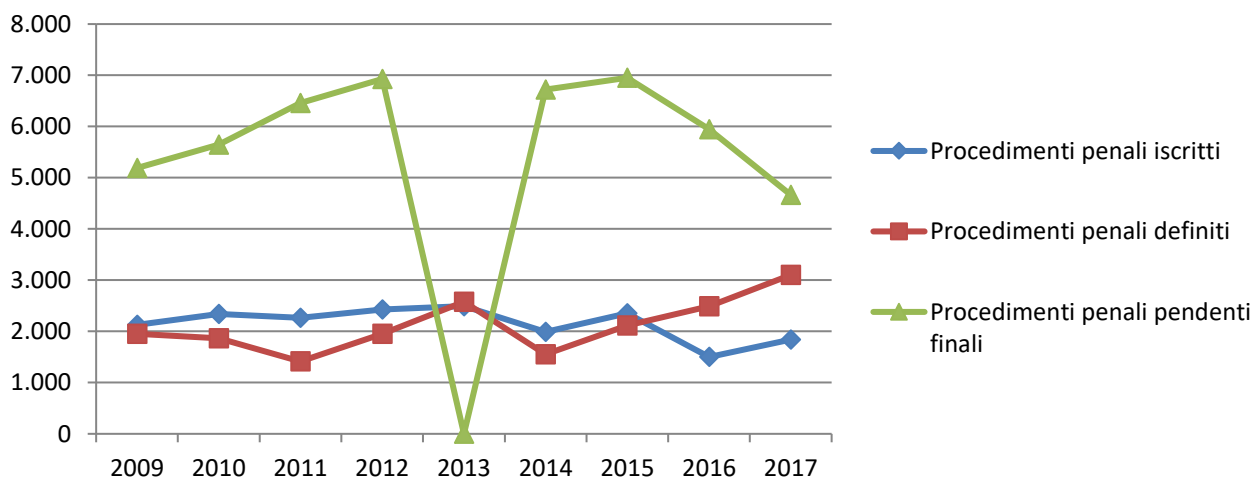
---

<sup>(824)</sup> La notizia della nomina a Procuratore di Modena è pubblicata dal Consiglio superiore della magistratura, all'indirizzo <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/brevi-dal-ple-69> [febbraio 2020].

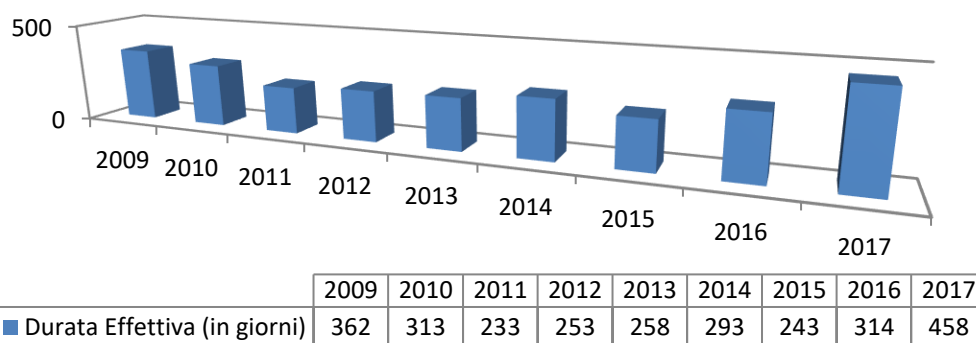
### Procedimenti penali per reati ordinari (Noti)



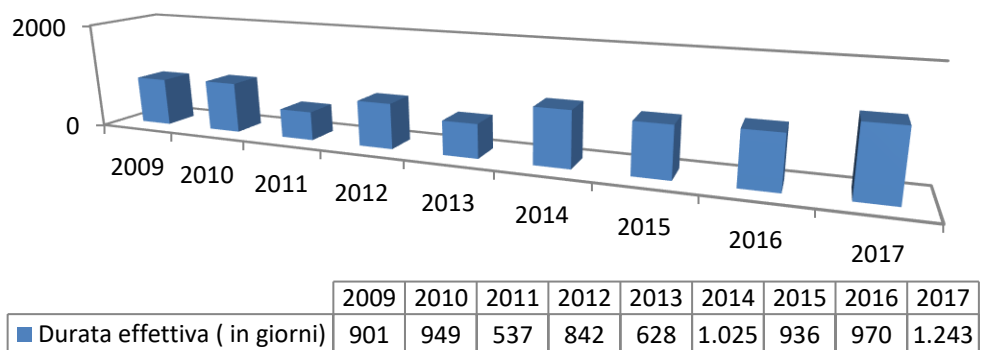
### Procedimenti penali per reati di competenza del giudice di pace (Noti)



### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati ordinari (Noti)



### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace (Noti)



Attese le modifiche in corso, la probabilità che le statistiche si mantengano sui livelli attuali è ragionevolmente alta, perché gli sconvolgimenti causati da transizioni organizzative – com'è stato dimostrato (v. Cap. I) – si riverberano sul grado di efficienza del servizio reso.

La Procura di Modena attua strategie di specializzazione e di priorità.

Si contano quattro gruppi di lavoro. La prima sezione si occupa della sicurezza sul lavoro e della tutela della salute dei lavoratori, inclusi i reati connessi all'insorgere di malattie professionali. Il secondo gruppo tratta i procedimenti che concernono i reati commessi a danno delle fasce deboli, compresi i delitti a sfondo sessuale anche a danno di minorenni (825). Il terzo gruppo è specializzato nella trattazione delle vicende inerenti all'attività d'impresa, in particolare i reati societari,

(825) Incluso il fenomeno della cd. Shaken Baby Syndrome (SBS).

fallimentari, tributari e finanziari. Infine, l'area di specialità del quarto gruppo è rappresentata dai reati contro la P.A., che comprende la tutela dell'ambiente e del territorio (edilizia, urbanistica, patrimonio artistico e culturale).

L'indicazione delle aree di specialità assicura uniformità d'azione e coordinamento nelle operazioni d'indagine tramite la diffusione di protocolli alla cui definizione partecipano tutti i magistrati e alcune istituzioni locali. I reati per i quali non sono previste metodologie d'indagine specializzata vengono assegnati in maniera automatica sulla base di turni prestabiliti, così da garantire la perequazione dei carichi di lavoro. In entrambi i casi, il magistrato che ha avuto in cura il procedimento segue gli sviluppi della vicenda anche nelle successive udienze, per quanto possibile, in applicazione della regola di "continuità del pubblico ministero".

Per quanto concerne le regole di priorità, oltre ai parametri concordati con il Tribunale a mente dell'art. 132-bis. disp. att. c.p.p. (826), la Procura impiega i criteri dell'art. 227 del d. lgs. 51/1998 e quelli convenzionali di attribuzione della precedenza. Per citarne alcuni, viene accordata priorità ai reati di competenza della Corte d'Assise e ai procedimenti di cognizione del tribunale collegiale, nonché alle questioni la cui urgenza viene desunta dalla concreta offensività del reato e dall'interesse della persona offesa, e ad altre specifiche tipologie delittuose il cui accertamento possa risultare più gravoso in quanto dilazionato nel tempo. Si segnala, infine, la priorità nella trattazione dei reati di odio e discriminazione razziale, a prescindere dalla concreta gravità del fatto (827).

In definitiva, l'ufficio modenese conserva alcune peculiarità sotto l'aspetto gestionale. Le strategie di specializzazione e di priorità vengono integrate nella pratica dei meccanismi di assegnazione, la cui efficacia è stata appurata nel corso del menzionato tirocinio formativo. Occorrerà, tuttavia, valutare la stabilità degli effetti positivi anche in seguito alla prossima revisione dell'assetto organizzativo.

### **8.3.1.6 Procura di Udine**

La Procura di Udine è un ufficio di medie dimensioni, con quattordici sostituti e un procuratore aggiunto, sotto la direzione del Procuratore capo. L'attuale progetto organizzativo è stato varato nel corso del 2018 ed è stato sottoposto a revisione nel corso del presente anno. Resterà in vigore sino al termine del 2019.

---

<sup>(826)</sup> Si tratta di criteri concordati anche a livello distrettuale nelle riunioni fra i capi degli uffici giudiziari del distretto di Bologna.

<sup>(827)</sup> Si tratta, in effetti, di una scelta di politica giudiziaria. Dal semplice graffito a forme criminose più gravi, la discriminazione e l'odio razziale impongono la trattazione immediata del singolo caso.

Nelle battute iniziali, il progetto illustra l'organico, specificando che, rispetto alle ultime piante ministeriali, l'Ufficio ha operato in soprannumero pari a un sostituto in più (dunque, quindici anziché quattordici), anche se il posto di procuratore aggiunto era vacante. Oltre al dato numerico, nel progetto si chiarisce che il circondario di Udine è caratterizzato da una significativa presenza di associazioni criminali, atteso che l'economia imprenditoriale è più attiva in questo luogo che nella restante parte della Regione e che il territorio di competenza è prossimo a due confini di Stato (Austria e Slovenia). La circostanza che la direzione distrettuale antimafia sia situata nel capoluogo triestino non riduce, quindi, il tasso di complessità della gestione.

L'organizzazione in nove gruppi di lavoro offre una chiara dimostrazione delle problematiche criminali legate al territorio.

Il primo settore di specializzazione concerne i reati in materia di criminalità organizzata e misure di prevenzione. I cinque magistrati che lo compongono si occupano dei reati in tema di stupefacenti, armi, immigrazione e prostituzione, contrabbando di tabacco, riciclaggio di veicoli, falsi nummari, associazione per delinquere, misure di prevenzione personali e patrimoniali, confisca ex 240-bis c.p.

I magistrati del secondo gruppo specializzato sono sei e trattano le notizie di reato inerenti alle materie finanziaria, bancaria, tributaria, societaria e fallimentare (anche per gli affari civili), nonché i reati di trasferimento fraudolento di valori, usura, autoriciclaggio, riciclaggio e contrabbando (diversi da quelli assegnati al primo gruppo di lavoro).

La tutela dei soggetti deboli è l'area di specializzazione afferente al terzo gruppo di lavoro, che si compone di cinque magistrati. Il gruppo tratta i reati commessi in ambito familiare e comunque tutti quei fenomeni criminosi perpetrati in danno di soggetti vulnerabili con l'uso della violenza fisica, della molestia e della minaccia, ad esempio i reati di maltrattamenti e atti persecutori, nonché gli affari civili in tema di rapporti familiari (come l'interdizione e l'amministrazione di sostegno) e di separazione e divorzio (attesa l'eventuale connessione con le violenze domestiche).

L'area degli infortuni conseguenti alla violazione della normativa antinfortunistica e il tema della colpa professionale individuano le attribuzioni del quarto gruppo di lavoro, che si compone di tre magistrati. La difficoltà di condurre le indagini in questo settore è posta alla base della scelta compiuta dal dirigente di non destinare alla sezione i procedimenti che, per quanto legati all'area di specialità, non originano dalla violazione della specifica normativa di interesse, e, per tanto, vengono assegnati con gli ordinari criteri di distribuzione residuale.

Il quinto gruppo si occupa dei reati contro la P.A. e degli altri fenomeni che comunque sono connessi alla gestione della cosa pubblica. Si compone di tre magistrati e copre complessivamente un'area importante delle attività requirenti.

La tutela dell'ambiente, del paesaggio e della genuinità degli alimenti compete ai tre magistrati che fanno parte del sesto gruppo di lavoro. Per quanto concerne la materia ambientale, inoltre, il Procuratore auspica un dialogo costante con il quinto gruppo (per le connessioni in tema di politica e gestione del territorio) e con il settimo gruppo, che tratta le frodi commesse in danno dello Stato, di enti pubblici o dell'Unione europea (reati che eventualmente emergono da indagini condotte su altri fenomeni).

Ai tre magistrati che compongono il settimo gruppo, inoltre, vengono attribuite le competenze di coordinamento e i poteri requirenti previsti dalla disciplina comunitaria sul Procuratore europeo (E.P.P.O.). In questa maniera si crea un parallelismo nell'esercizio dell'azione penale a tutela degli interessi finanziari dello Stato e dell'Unione, potendo contare su una più vasta area di esperienza.

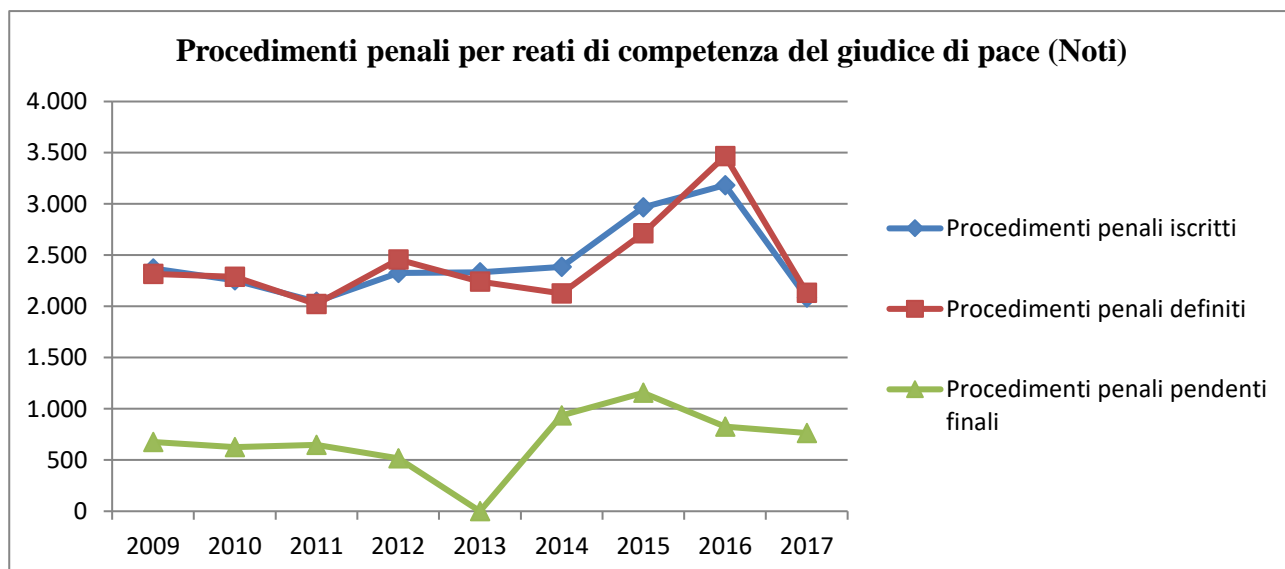
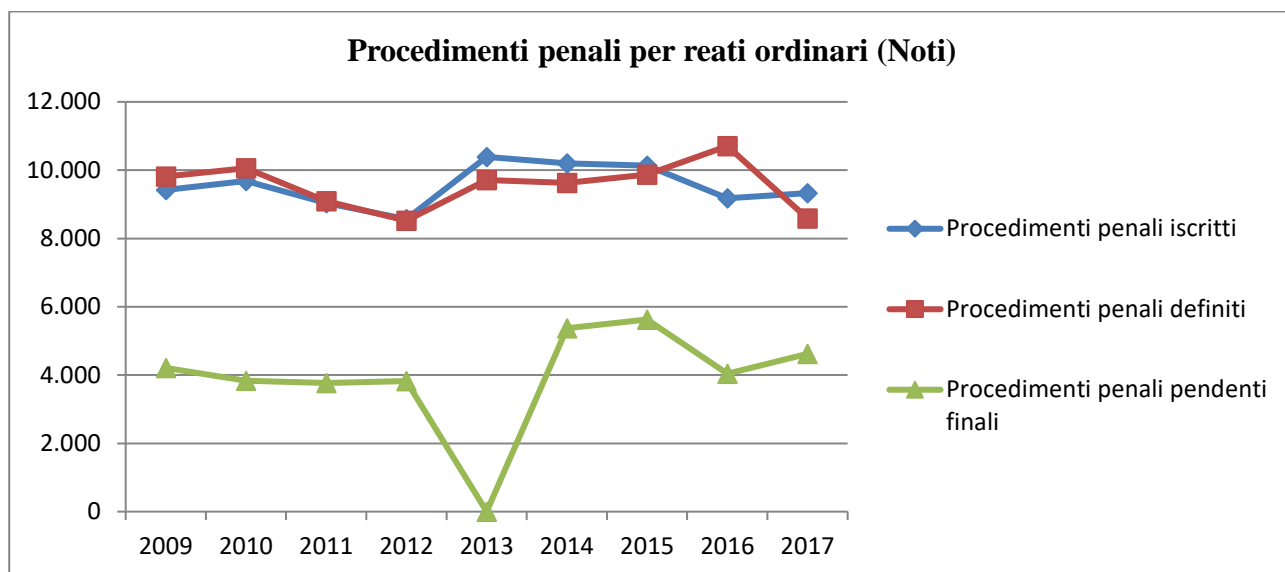
L'ottavo gruppo specializzato si occupa delle frodi assicurative e dei reati commessi con l'uso delle moderne tecnologie telematiche. Nonostante le poche affinità, la decisione di trattare insieme tali fattispecie è stata motivata, a ben vedere, dall'allarme sociale e dall'elevato grado di pervasività che esse hanno assunto negli ultimi anni. Del gruppo fanno parte tre magistrati.

La nona e ultima area di specialità riguarda invece i reati commessi contro il benessere degli animali, inclusa l'attività venatoria e il commercio di specie animali o vegetali pericolose o comunque vietate dalla legge. I due magistrati che compongono il gruppo curano anche la collaborazione con le autorità estere, trattandosi di fenomeni a volte anche transfrontalieri.

Le nove aree di specialità creano altrettanti canali di distribuzione delle notizie di reato, con il vantaggio di consentire una gestione equilibrata del carico di lavoro soprattutto in fase di assegnazione dei procedimenti che non rientrano in alcun settore specializzato. D'altro canto, la specializzazione cui protende la Procura potrebbe causare inefficienze derivanti dalle sovrapposizioni investigative, perché la pratica fa emergere interconnessioni tra i reati che raramente vengono individuate all'atto dell'assegnazione.

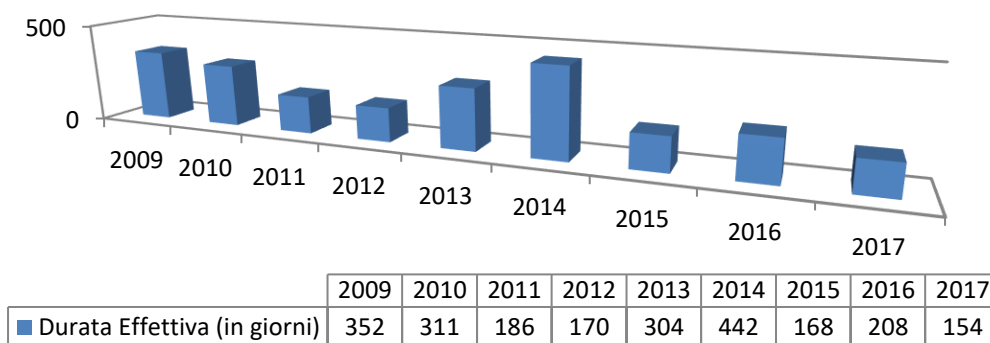
A inizio anno, infatti, l'assetto dei gruppi di lavoro è stato oggetto di revisione. Il quarto gruppo, sui reati in ambito di colpa e infortuni professionali, è stato integrato da un'unità prelevata dal settimo gruppo (tutela degli interessi finanziari). È stata anche valutata la possibilità di accorpate il quinto e il settimo gruppo (P.A. e interessi finanziari), e si è discusso circa la necessità di rivedere la struttura dell'ottava sezione (frodi assicurative e reati a mezzo internet). In definitiva, si ha la sensazione che

un numero pari a nove gruppi specializzati appaia eccessivo in rapporto alle dimensioni dell'ufficio (828). Le statistiche potranno fare maggiore chiarezza a riguardo.

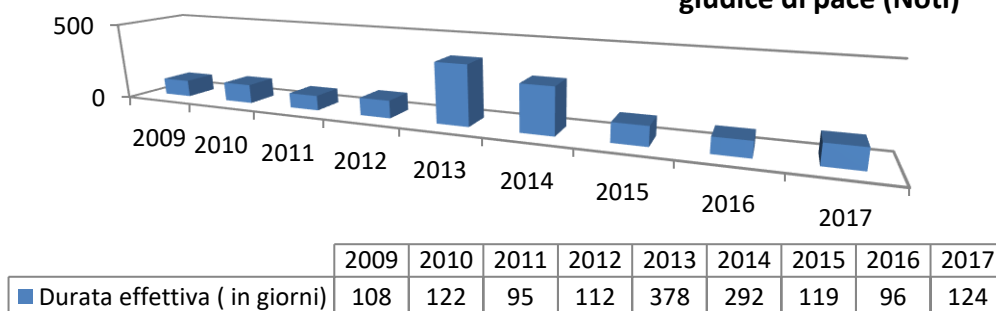


<sup>(828)</sup> Un discorso diverso vale a proposito del gruppo “esecuzione penale”. In tal caso, infatti, il procuratore ha voluto adottare criteri di assegnazione alfabetici degli affari (quasi sul modello vigente nelle *Staatsanwaltschaften*, v. *retro* Parte I, Cap. II, par. 2.6). La permanenza al suo interno è limitata al biennio o al triennio, con la conseguenza che i magistrati della Procura, per gruppi di cinque-sei unità e a rotazione, acquisiscono una certa esperienza in materia, nel rispetto dell'equilibrio dei carichi di lavoro.

### B.1.1 - Tempi di trattazione dei procedimenti per reati ordinari (Noti)



### B.2.1 - Tempi di trattazione dei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace (Noti)



I dati collezionati confermano l'esistenza di concrete opportunità di riduzione dei gruppi specializzati, anche al fine di tutelare con più risorse altre materie. La Procura ha ottenuto negli anni risultati molto positivi. Le pendenze sono state sempre inferiori alle iscrizioni e alle definizioni, e i dati sulla durata effettiva della trattazione provano ulteriormente quanto sostenuto.

Le priorità hanno certamente contribuito a migliorare le cose (829). I criteri sono stati fissati al duplice scopo di individuare i procedimenti suscettibili di avocazione, nel caso di superamento dei termini ex art. 407 co. 3-bis c.p.p., e di prevenire drastici peggioramenti nell'attività d'indagine a causa di eventuali defezioni di organico. Possiamo definire questa seconda caratteristica come una funzione "preventiva" delle priorità, che costituisce un *novum* nella materia. In tal senso, i criteri non servono

---

<sup>(829)</sup> Il procuratore della Repubblica utilizza l'espressione "criteri di priorità nel perseguimento dei reati", in luogo di "criteri di priorità nella trattazione degli affari penali". Nella prima proposizione è sottintesa una vocazione politica delle regole di priorità. A tal proposito, il procuratore ha voluto precisare che l'ufficio «non necessiterebbe dell'adozione di alcun criterio di priorità nel perseguimento dei reati, dal momento che tutte le relative indagini possono essere definite, e vengono normalmente definite, entro tempi accettabili», eppur ne ha fissati.



a regolare i flussi dei procedimenti, bensì a fronteggiare le occasionali perdite di efficienza offrendo ai magistrati dei parametri di orientamento nella gestione del carico di lavoro a fronte di situazioni di imprevedibile difficoltà (830).

L'effetto che il Procuratore vi associa appare, tuttavia, meno condivisibile. Fermo restando che in presenza di poche unità sia pressoché impossibile garantire a tutti i procedimenti tempi di trattazione ordinati e costanti, il titolare giudica «indispensabile individuare taluni criteri omogenei di accantonamento» di alcuni affari. In tema di effetti applicativi delle priorità, l'accantonamento costituisce una patologia (v. Parte I, Cap. VI, par. 6.2).

Nel merito, i criteri di precedenza adottati dalla Procura traggono origine dall'art. 132-bis disp. att. c.p.p., dalla normativa secondaria del Consiglio superiore sul contrasto alla violenza domestica e di genere, nonché dalla normativa europea, fra cui la Direttiva 2017/1371/UE contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione (espressamente richiamata dal progetto).

L'attributo politico delle priorità affiora, invece, con maggiore evidenza, nelle raccomandazioni finali della parte del progetto organizzativo dedicata ai criteri: ossia, s'invitano i sostituti a ricorrere con maggiore frequenza a istituti processuali che perseguono effetti deflativi, come il decreto penale di condanna e la particolare tenuità del fatto.

L'assetto organizzativo della Procura di Udine, comunque, risulta ben congegnato, tanto è vero che le statistiche sulla gestione sono migliori della media nazionale, in termini di efficienza. Per tali motivi, essa costituisce un modello virtuoso quanto a tecniche di specializzazione e di priorità.

### **8.3.2 Procure del Centro Italia**

Gli uffici del Centro Italia che sono stati oggetto di studio sono le Procure di Ancona e Siena.

#### **8.3.2.1 Procura di Ancona**

La Procura di Ancona è un ufficio di medio-piccole dimensioni, con dieci sostituti e un procuratore aggiunto, sotto la direzione del procuratore capo.

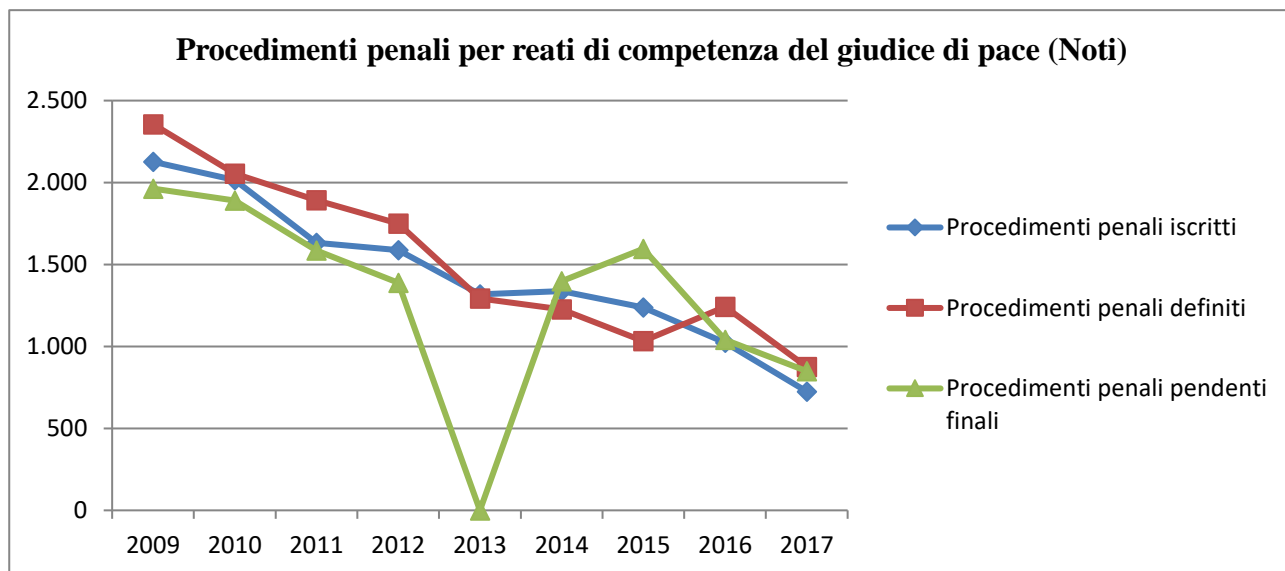
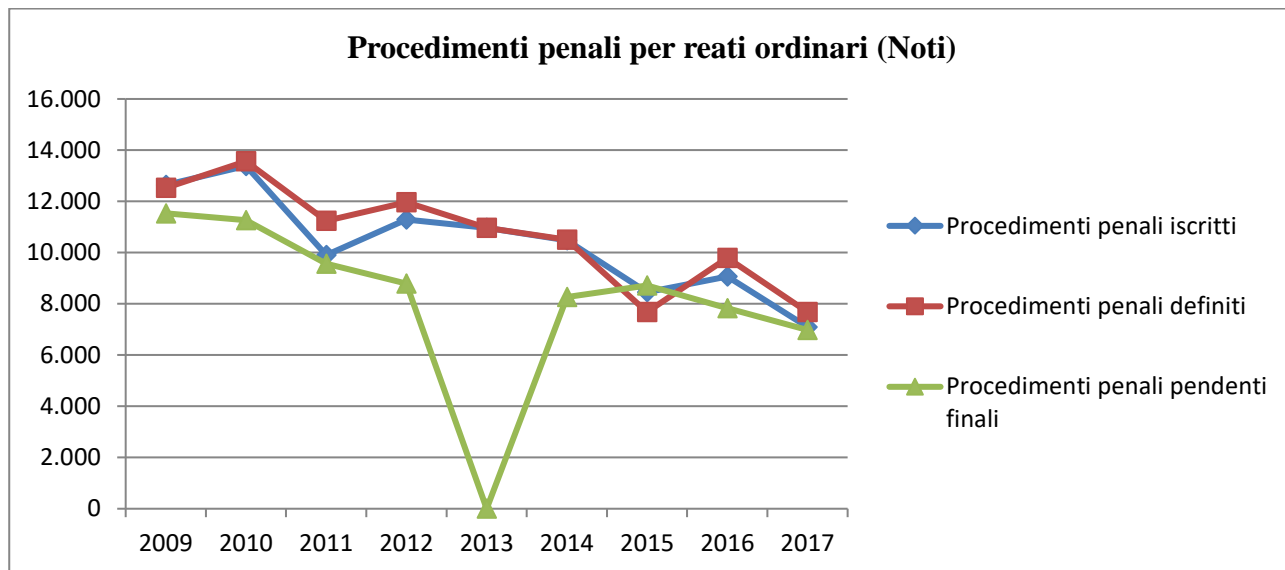
L'incarico di vertice è stato ricoperto a partire dal mese di agosto 2018 da un nuovo dirigente che sin da subito è stato impegnato nella revisione degli assetti organizzativi. Nel semestre successivo all'insediamento, infatti, ha messo in campo le prime misure, fra cui vengono in rilievo l'esonero dei magistrati della D.D.A. dal trattare affari ad essa non espressamente riservati dalla legge e la

---

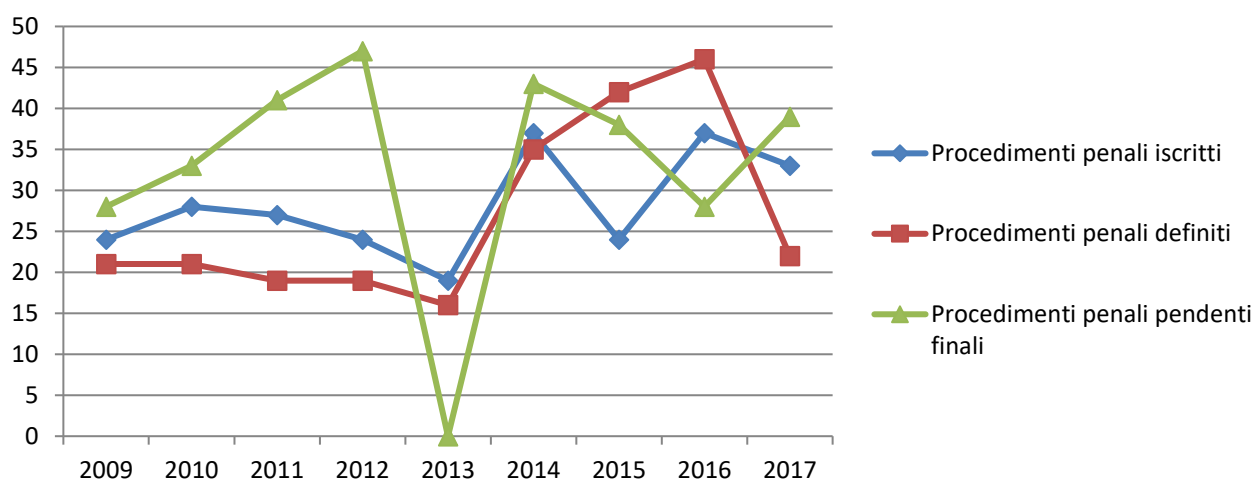
<sup>(830)</sup> Nella normalità dei casi, infatti, si tratta di situazioni preesistenti che dipendono da carichi di lavoro imponenti e che sono destinate a peggiorare in assenza di specifiche soluzioni gestionali.

conseguente redistribuzione delle notizie di reato a favore degli altri sostituti tramite criteri di assegnazione più equilibrati.

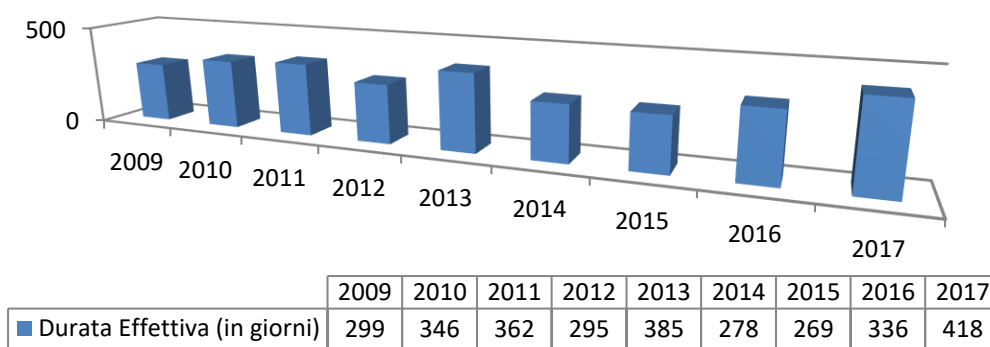
Le statistiche confermano l'urgenza di intervenire sui meccanismi di assegnazione, con particolare riguardo alla Direzione distrettuale, dove, a fine 2017, si registrano un rialzo del livello dei procedimenti pendenti e un calo significativo delle definizioni. Rispetto agli incarichi ordinari e ai procedimenti di competenza del giudice di pace, nel medesimo periodo si assiste, inoltre, a un allungamento dei tempi di trattazione.



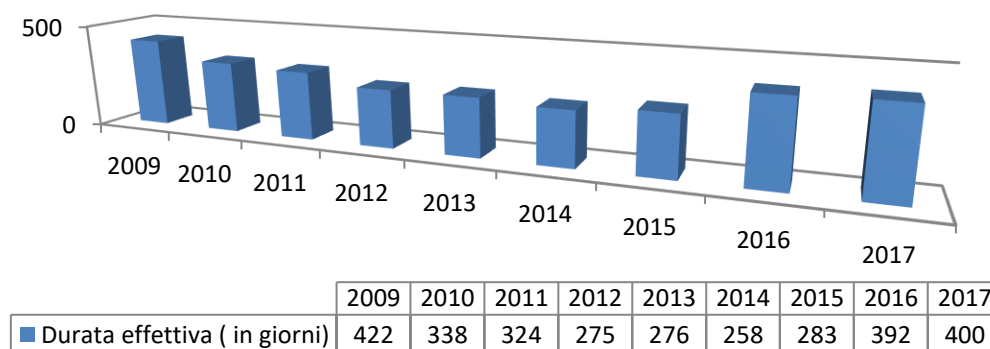
### Procedimenti penali per reati di competenza della DDA



### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati ordinari (Noti)



### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace (Noti)



Il nuovo dirigente ha inoltre provveduto alla revisione dei gruppi di lavoro e dei criteri di priorità.

Sotto il profilo della specializzazione, degli originari sei sono ora attivi quattro gruppi di lavoro, che si occupano anche di più d'un filone d'indagine in contemporanea. Allo stesso modo, i magistrati sono inseriti, a rotazione periodica, in due o più gruppi.

Il primo gruppo tratta i procedimenti relativi alla tutela dei soggetti deboli, (è nota l'inchiesta sulla tragedia di Corinaldo), e della sicurezza sul lavoro. Al secondo gruppo sono riservate le vicende attinenti alla criminalità d'impresa e ai reati contro la P.A., compresi i reati dei "colletti bianchi". Il terzo e il quarto gruppo, infine, coprono l'area delle questioni processuali in senso lato, ossia dell'applicazione delle misure di prevenzione, dell'esecuzione, dei rapporti con l'autorità giudiziaria internazionale e degli affari civili, incluse le procedure concorsuali. In aggiunta a tali sezioni, nella Procura è attivo anche un dipartimento che cura la definizione degli affari semplici.

L'assegnazione degli affari avviene in prevalenza sotto la direzione del procuratore, ma, in caso di connessione ex art. 12 c.p.p. oppure di determinati collegamenti investigativi, è possibile derogare al meccanismo semi-automatico di distribuzione dei procedimenti.

In relazione ai criteri di priorità, la Procura prospetta la facoltatività dell'impiego, e ricava le regole di precedenza dal catalogo legale di cui all'art. 132-bis c.p.p., nonché da altre fonti di rango ordinario, fra cui la normativa in materia di immigrazione, omicidio stradale, misure di prevenzione e i fenomeni riconducibili al "codice rosso".

In linea di continuità con la precedente gestione, è stabilito che si possa derogare all'ordine di precedenza su istanza motivata dei difensori dell'indagato e della persona offesa, tuttavia è necessario il consenso del procuratore, il quale valuta questa opportunità tenuto conto anche della concreta offensività del fatto. Non sono adottati altri criteri di natura convenzionale. Infine, allo scopo di ridurre i "tempi morti" nelle valutazioni di urgenza, le priorità vengono segnalate, per quanto possibile, ai sostituti già in fase di iscrizione al registro di cui all'art. 335 c.p.p.

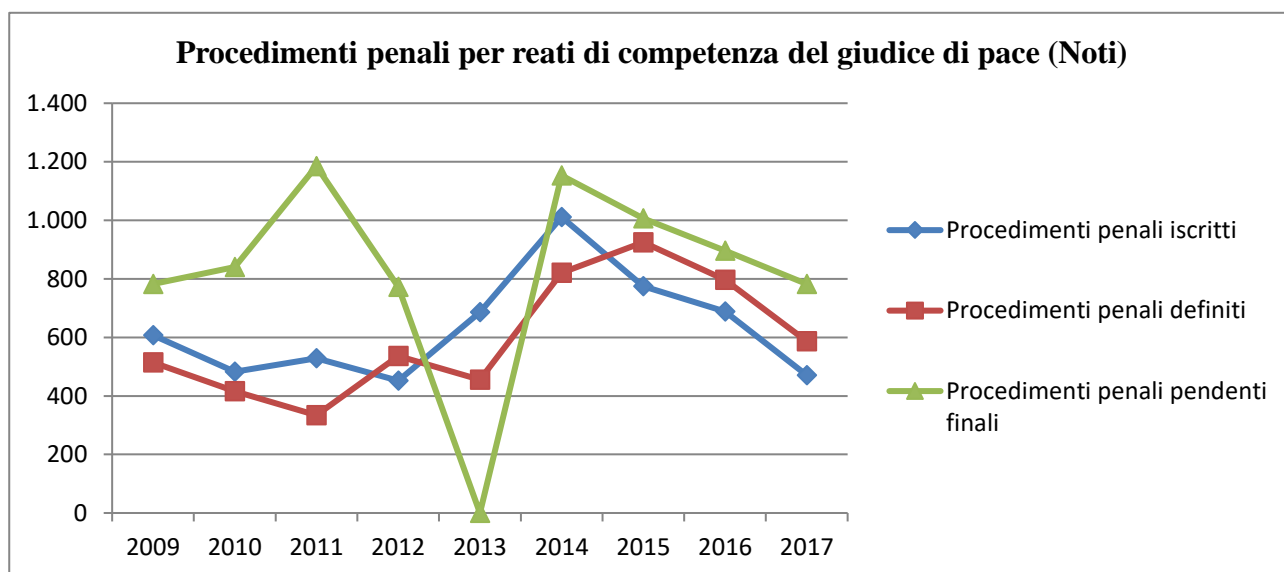
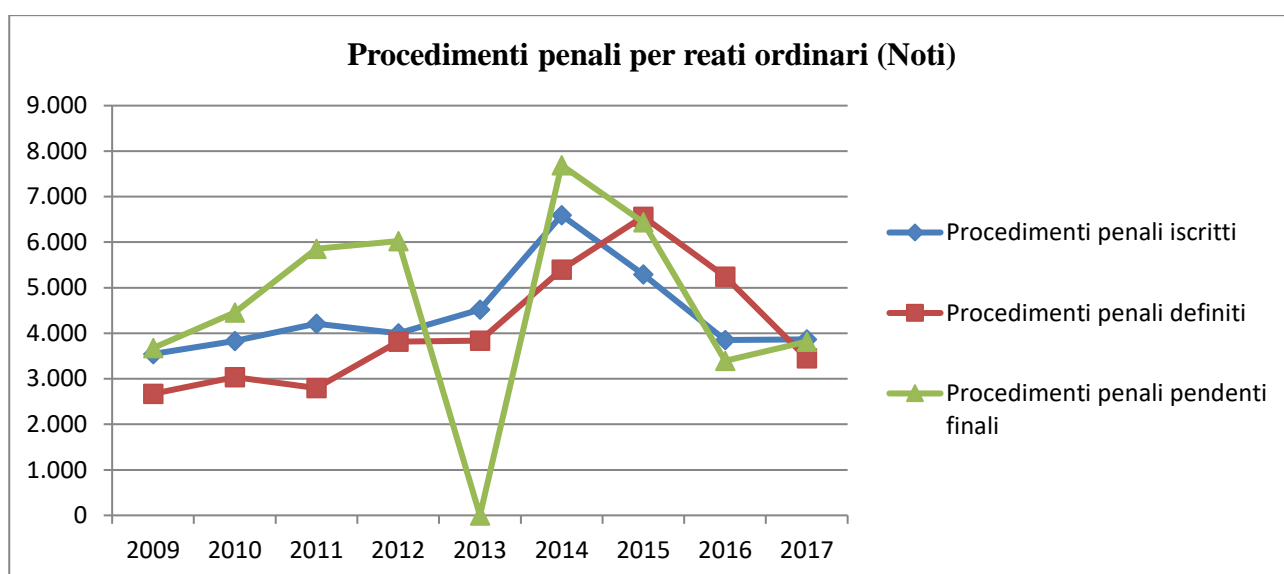
Allo stato attuale, è attesa la convalida del progetto organizzativo da parte del Consiglio superiore, ma si ritiene che l'impianto di base - rispetto alla descrizione qui proposta - non subirà grandi modifiche, se non altro perché la gestione appare, nel complesso, coerente con gli obiettivi di partenza ed è ben piazzata nell'ambito delle possibilità che residuano a uffici di dimensioni commensurabili.

### **8.3.2.2 Procura di Siena**

La Procura di Siena è un ufficio di piccole dimensioni in cui operano sette sostituti coordinati dal procuratore capo. L'attuale progetto organizzativo (831), che ha validità per il triennio 2018-2020, integra e sostituisce il precedente, operandone una revisione. La nuova gestione mira a ridurre la disomogeneità interna in relazione alle determinazioni sull'esercizio dell'azione penale, anche sotto il profilo dei tempi di trattazione dei procedimenti.

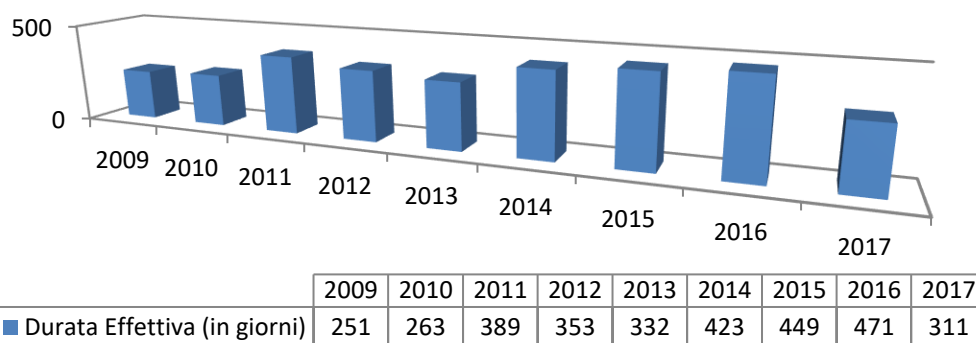
Le statistiche mostrano un andamento altalenante delle pendenze e della durata effettiva di smaltimento degli affari, con il picco massimo fra il 2013-2014 e una perdita di efficienza fra il 2016 e il 2017.

La ragione è che, a seguito della revisione della geografia giudiziaria del 2013, la Procura di Siena ha incamerato i procedimenti iscritti presso l'ormai soppressa Procura di Montepulciano.

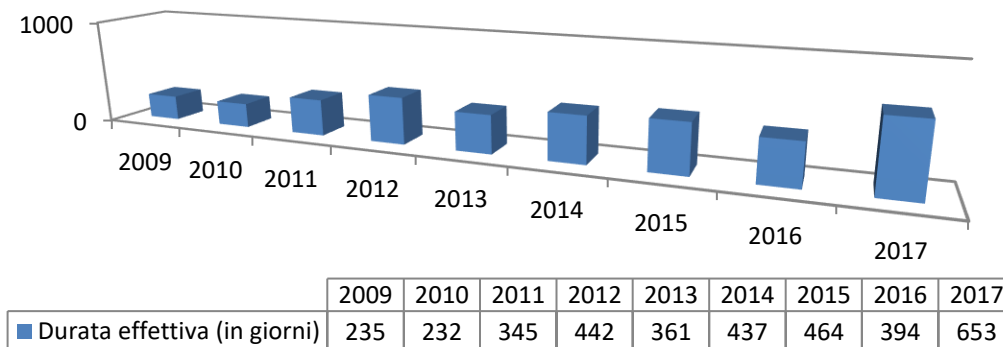


<sup>(831)</sup> Disponibile sul sito della Procura di Siena, all'indirizzo <https://www.procurasienna.it/> [febbraio 2020].

### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati ordinari (Noti)



### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace (Noti)



Insediato il nuovo procuratore della Repubblica, a partire dal 2015, l'ufficio ha conseguito risultati nettamente migliori, sia per la diminuzione della domanda di giustizia che, soprattutto, grazie alla scelta – di cui l'attuale progetto sottolinea l'importanza – di istituire tre gruppi di lavoro specializzati.

Le aree di specialità sono state individuate sulla base dei flussi di lavoro e delle peculiarità del circondario senese. Il settore terziario, l'attività bancaria (Monte dei Paschi) e la filiera agroalimentare (fra cui il Brunello di Montalcino) costituiscono le principali fonti di rilievo socio-economico.

Il primo gruppo di lavoro è specializzato in materia di sicurezza ambientale, tutela del lavoro e del paesaggio e reati contro la P.A., inclusi anche i procedimenti per contraffazione di prodotti agroalimentari e industriali. Il secondo gruppo si occupa della criminalità economico-finanziaria e dei reati societari, compresa l'usura bancaria. Il terzo gruppo, infine, è rivolto alla tutela delle fasce

deboli. Il numero di magistrati impiegati è pari a due unità per sezione, tuttavia, è possibile intervenire a rideterminarne la composizione in presenza di aumenti del carico di lavoro oppure di particolari esigenze di gestione.

La suddivisione per classi di materie ha consentito di «fare un salto di qualità». In prospettiva opposta alla tesi secondo cui nelle procure di ridotte dimensioni la specializzazione non può essere efficacemente attuata, la Procura senese – conferma il progetto – ha dimostrato nei fatti che la specializzazione nei piccoli contesti requirenti non è soltanto possibile, ma è anche lo strumento più indicato per ottenere risultati di gestione positivi, nel rispetto dei canoni di correttezza, uniformità e puntualità dell'azione penale.

Nella scelta delle aree di specializzazione, il titolare ha operato una valutazione di opportunità circa i settori che necessitano di indirizzo uniforme e, in un secondo momento, ha attribuito rilevanza al grado di tecnicismo della materia e al tipo di procedimento, allorquando, ad esempio, si ricorra con una certa frequenza a misure cautelari.

La Procura attua anche strategie di trattazione prioritaria delle indagini. A tal fine, si utilizzano i medesimi criteri messi a punto dal presidente del Tribunale alla stregua dell'art. 132-bis disp. att. c.p.p. Sul punto, il documento organizzativo rinvia alle circolari del Consiglio superiore e specifica che i fascicoli che beneficiano della precedenza debbano essere segnalati, in fase di esame preliminare o di iscrizione a registro, mediante l'uso delle seguenti terminologie: “urgenza”, “vi è richiesta” e “riferire”. Qualora ricorrano queste espressioni, i sostituti dovranno assicurare l'immediata trattazione.

In conclusione, l'adesione alla trattazione specializzata delle notizie di reato risulta totale; per quanto riguarda, invece, le strategie di priorità l'ufficio protende ad un impiego minimo, nella misura in cui ciò risulti, infatti, indispensabile per garantire il coordinamento con l'organo giudicante.

### **8.3.3 Procure delle Isole e del Sud Italia**

Gli uffici del Sud Italia e delle Isole che sono stati oggetto di studio sono le Procure di Catania, Potenza, Napoli, Salerno e Messina.

#### **8.3.3.1 Procura di Catania**

La Procura di Catania è un ufficio di grandi dimensioni, con quarantuno sostituti, cinque procuratori aggiunti e il procuratore della Repubblica.

L'attuale progetto organizzativo è stato redatto tenuto principalmente conto delle problematiche del circondario (832). La conduzione delle indagini da parte dei magistrati etnei incontra complicazioni che non originano tanto dal volume degli affari da smaltire, quanto piuttosto dall'esistenza di strette connessioni che sovente s'instaurano fra aree diverse della delinquenza; per fare un esempio, si pensi ai reati di immigrazione e ai legami con la criminalità organizzata di stampo mafioso, oppure fra i reati in materia ambientale e le violazioni della normativa urbanistica, nonché tra fenomeni di sfruttamento del lavoro (caporalato) e l'attività d'impresa.

In linea di continuità con le precedenti esperienze di gestione, infatti, gli assetti derivanti dalla distribuzione del lavoro ai gruppi specializzati e dall'applicazione delle regole di priorità sono stati rinnovati in virtù di analisi statistiche effettuate per blocchi di due o più aree di specialità e per grado di precedenza dei fascicoli.

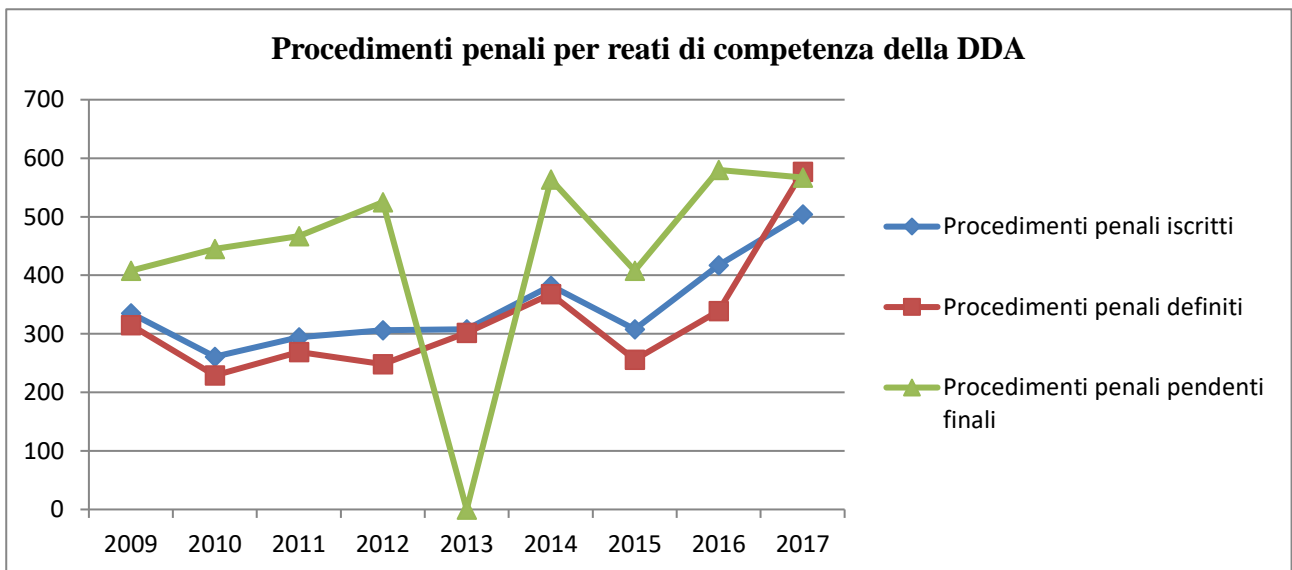
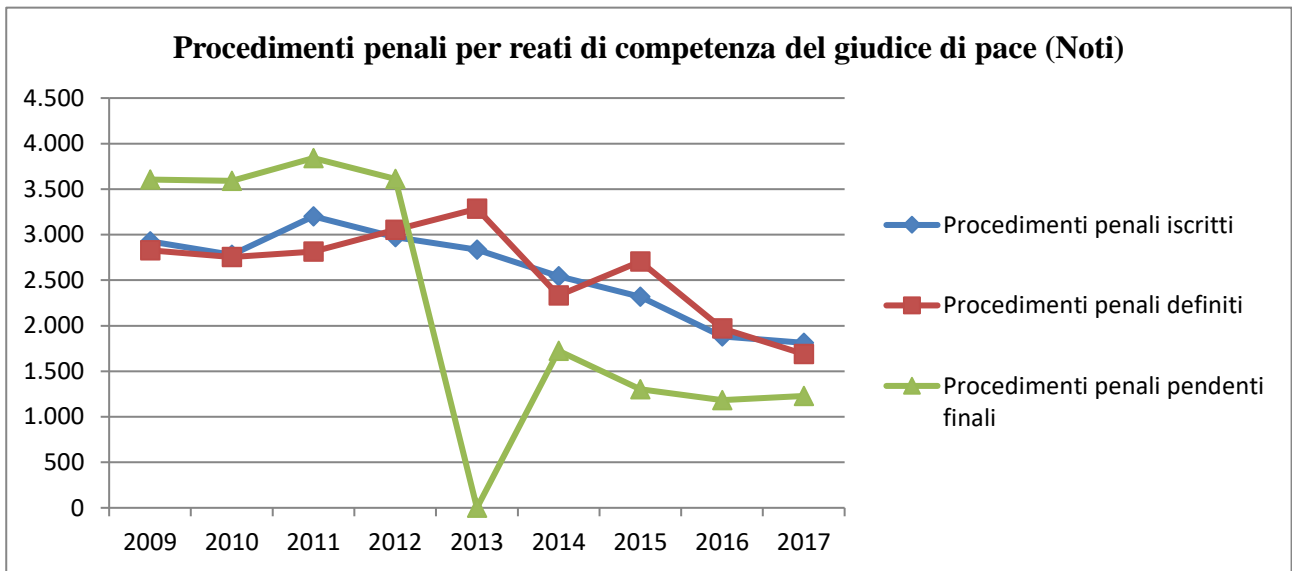
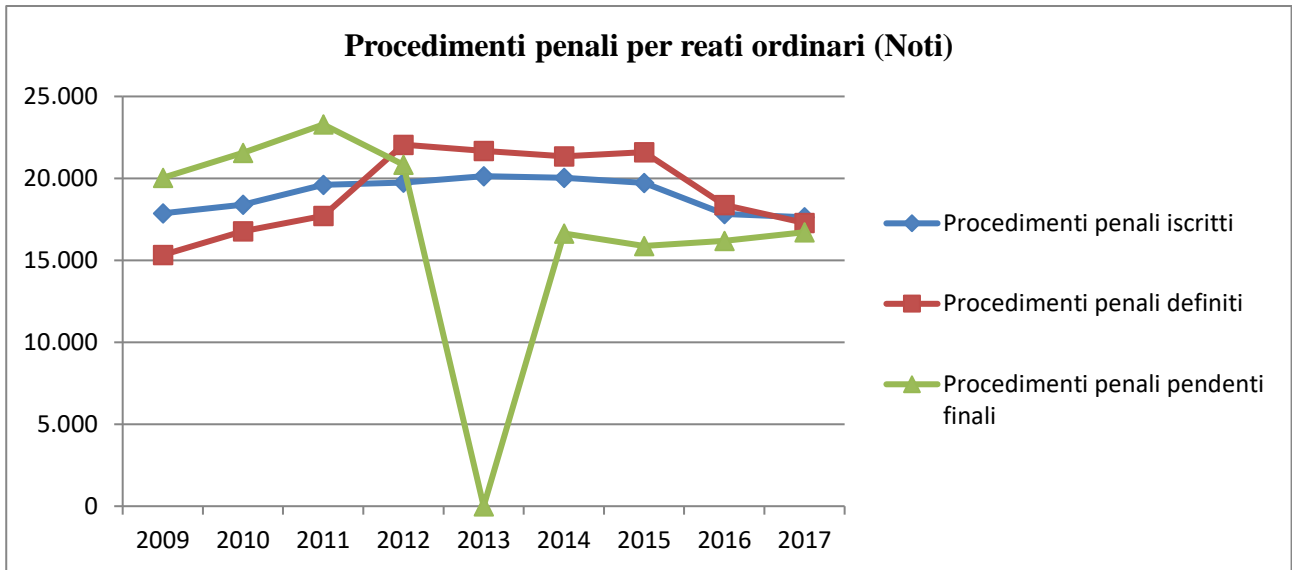
La validità del meccanismo di analisi e l'efficienza dei processi di lavoro sono state confermate anche all'esito degli ordinari controlli ispettivi del Ministero e dalle relazioni della Direzione nazionale antimafia (833). Ulteriori dimostrazioni di buon andamento si ricavano dai dati seguenti.

---

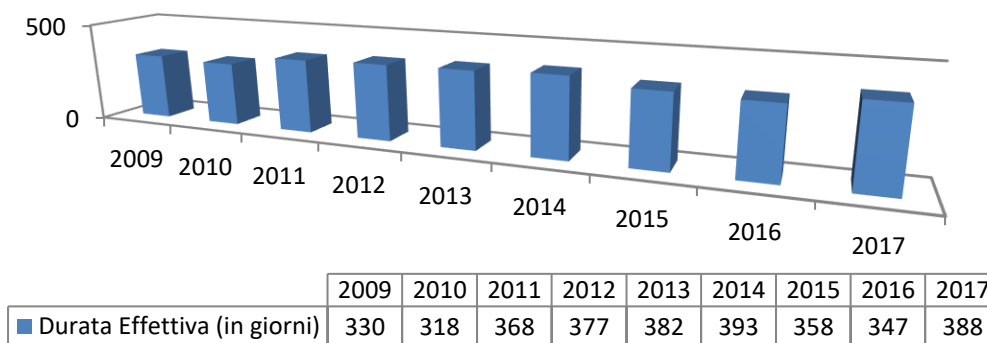
(<sup>832</sup>) È giunto a scadenza il triennio di validità del progetto 2016-2018, ma sul nuovo programma organizzativo sono ancora in corso le verifiche del Consiglio superiore e, per tanto, il documento precedente conserva efficacia sino alla definitiva sostituzione.

(<sup>833</sup>) Gli ispettori del Ministero hanno esaminato le attività dell'ufficio nel periodo dal 2009 al 2015, e hanno espresso un giudizio più che positivo; il progetto organizzativo è stato definito un documento "raffinato" quanto a estro e capacità di gestione. Anche il Procuratore nazionale antimafia, nella relazione relativa al biennio 2013-2014, definì "straordinario" il lavoro della D.D.A. Si veda il *Consuntivo relativo al II sem. 2014*, su [http://www.procuracatania.it/allegatinews/A\\_5285.pdf](http://www.procuracatania.it/allegatinews/A_5285.pdf) [febbraio 2020].

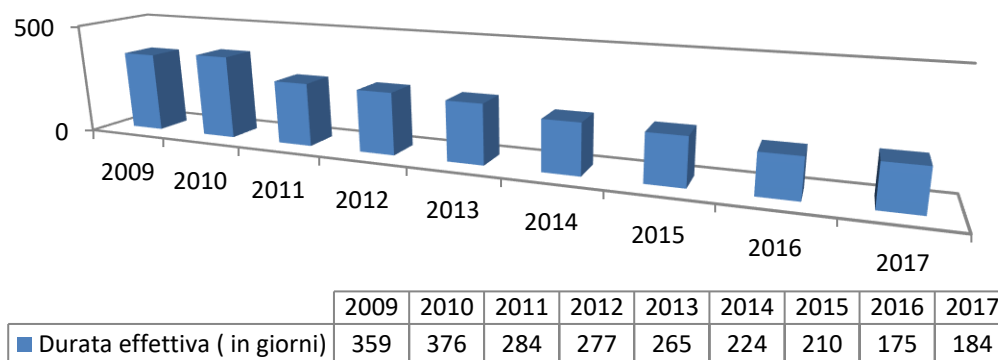




### Tempi di trattazione dei procedimenti penali per reati ordinari (Noti)



### Tempi di trattazione dei procedimenti penali per reati di competenza del giudice di pace (Noti)



Il volume di affari definiti e i tempi di trattazione dei procedimenti si attestano su livelli che difficilmente si osservano in contesti di tale estensione. Il rendimento positivo dell'ufficio etneo è assicurato da almeno dieci esempi di "buone prassi" (834), la maggior parte delle quali trae fondamento da criteri di specializzazione.

A fini di ricerca, viene in rilievo la costituzione di articolazioni investigative miste, che raccolgono magistrati della D.D.A. e delle sezioni ordinarie. Presso la Procura di Catania era attivo da tempo un gruppo misto in tema di immigrazione, in cui le conoscenze sui fenomeni migratori internazionali sono state affiancate alle competenze dei magistrati antimafia. Si tratta di un gruppo

<sup>(834)</sup> L'elencazione è contenuta nel *Consuntivo relativo al II sem. 2014, cit.*

unico nel suo genere, senz'altro replicabile in relazione ad altri fenomeni il cui accertamento rivela non di rado strette correlazioni tra più ambiti criminosi.

Più in generale, l'attività della Procura è stata organizzata in previsione di quattro gruppi di lavoro specializzati, che si aggiungono a un'apposita sezione per la definizione degli affari semplici e al già menzionato gruppo di lavoro intersezionale in materia di immigrazione. Quantità e composizione dei gruppi sono state definite in ragione della tipologia di reato e alle tempistiche di trattazione, previa analisi statistica del carico di lavoro di ciascun dipartimento e del singolo magistrato (835).

Il primo gruppo specializzato si compone di otto sostituti e riguarda le indagini relative ai reati contro la P.A., reati contro l'amministrazione della giustizia, i delitti di falso commessi dai pubblici ufficiali, nonché i reati societari, tributari, fallimentari e finanziari. Anche il secondo gruppo è composto da otto magistrati, tratta dei reati in materia ambientale, edilizia, urbanistica e di tutela del lavoro, tuttavia non è del tutto autonomo rispetto al precedente. Tanto è vero che il progetto parla, rispettivamente, di "Gruppo 1/A" e "Gruppo 1/B", in virtù delle possibili correlazioni investigative.

Il terzo gruppo di lavoro riunisce presso i cinque sostituti che ne fanno parte le indagini sui reati commessi a danno delle fasce deboli. Oltre ai fenomeni di violenza domestica e di genere, il gruppo tratta anche dei reati in materia di riservatezza e protezione dati personali, in quanto aspetti "sensibili" della persona, e dei fenomeni di *cybercrime*.

Infine, la quarta sezione si compone di quattro sostituti specializzati nel perseguimento dei reati di criminalità economica in senso lato, di frode a danno di enti pubblici e di contrabbando.

Rispetto all'illustrata configurazione, occorre dar conto della modifica che ha riguardato soprattutto il primo dei gruppi summenzionati. La suddivisione nei due sottogruppi "1/A" e "1/B" non è più riportata nello schema organizzativo attualmente diffuso dalla Procura (836). Le materie assegnate al sottogruppo "1/B", infatti, sono state trasferite insieme con i reati informatici e la tutela della *privacy* al quarto gruppo, mentre la tutela delle fasce deboli è stata riassegnata in via autonoma al secondo gruppo. Si è proceduto anche alla revisione dei meccanismi di distribuzione residuale e all'aggiornamento del catalogo di reati di competenza della sezione affari semplici.

L'assetto che risulta dalle modifiche attua con maggiore coerenza gli obiettivi della specializzazione; nel senso che i gruppi specializzati sono stati concepiti per funzionare da unità

---

(835) I rilievi statistici sono l'esito di un'indagine interna avviata dalla Procura e sono conservati presso gli uffici amministrativi.

(836) Si veda infatti lo schema riportato all'indirizzo istituzionale [http://www.procuracatania.it/gruppi\\_lavoro.aspx](http://www.procuracatania.it/gruppi_lavoro.aspx) [febbraio 2020].

avanzate di smaltimento del carico di lavoro, e non, invece, come meri centri di raccolta delle informative differenziati per tipologie criminose (837).

Un'ulteriore peculiarità dell'ufficio etneo in punto di specializzazione riguarda, infine, la composizione della Direzione antimafia, che replica a livello geografico la diffusione "a zona" della criminalità organizzata (838).

Per quanto concerne i criteri di priorità, la gestione della trattazione dei procedimenti viene attuata in prevalenza secondo i parametri dettati dall'art. 132 disp. att. c.p.p., allo scopo di garantire un coordinamento efficiente con il Tribunale sotto il profilo dei tempi di fissazione delle udienze G.I.P./G.U.P. e del dibattimento. Vengono trattati con urgenza anche i fascicoli che riguardano reati in tema di corruzione e reati dei "colletti bianchi", immigrazione, fenomeni estorsivi e misure di prevenzione, nonché i delitti commessi in violazione della normativa sulla circolazione stradale e le violenze domestiche e di genere.

In definitiva, l'attività della Procura si contraddistingue per il grado di efficacia, di competenza e di capacità manifestato nel campo dell'innovazione organizzativa. Nonostante operino soltanto quattro gruppi di lavoro specializzati (a esclusione della D.D.A. e della sezione affari semplici), quand'anche si ritenesse che la struttura sia poco adeguata o proporzionata in rapporto alle dimensioni, tuttavia, si dovrebbe comunque riconoscere all'ufficio etneo un posto di eccellenza nella scala di efficienza degli uffici giudiziari. D'altronde, l'eccellenza, che fu già accertata dagli organi ispettivi e da certi vertici della magistratura, è confermata alla luce dei dati più recenti collezionati in occasione della ricerca.

### 8.3.3.2 Procura di Potenza

La Procura di Potenza è un ufficio di medio-piccole dimensioni in cui operano tredici sostituti e un procuratore aggiunto, sotto la direzione del titolare.

I risultati che la Procura ha conseguito sotto il profilo della risposta alle istanze di giustizia sono esito pressoché scontato di carenze periodiche nell'organico dei magistrati, e in particolar modo nell'ultimo quadriennio (839).

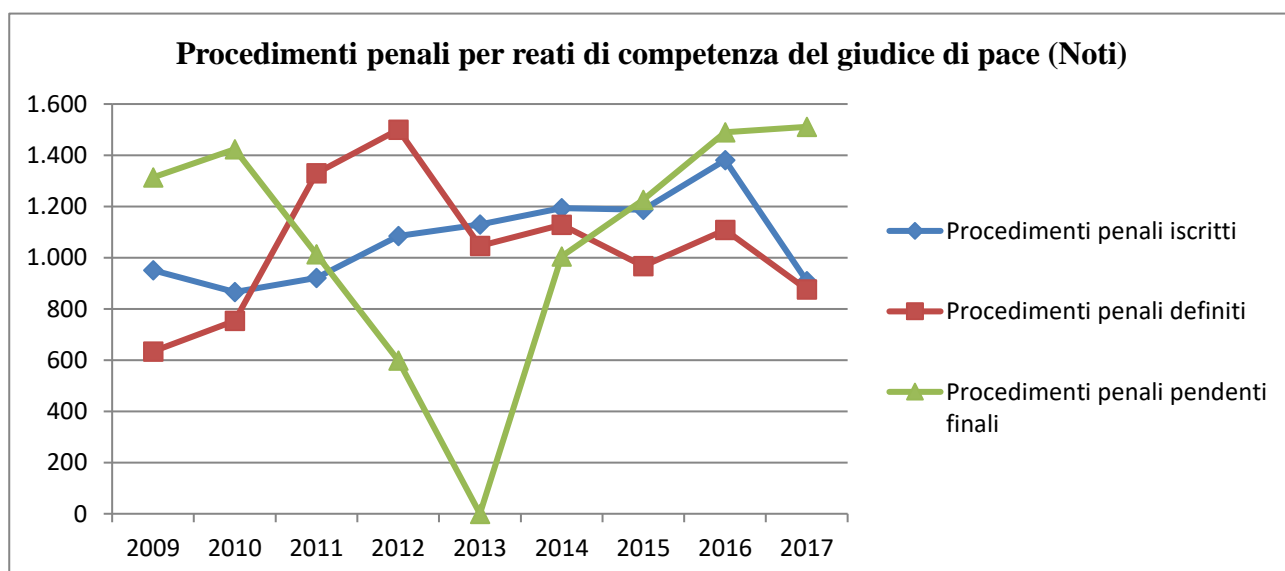
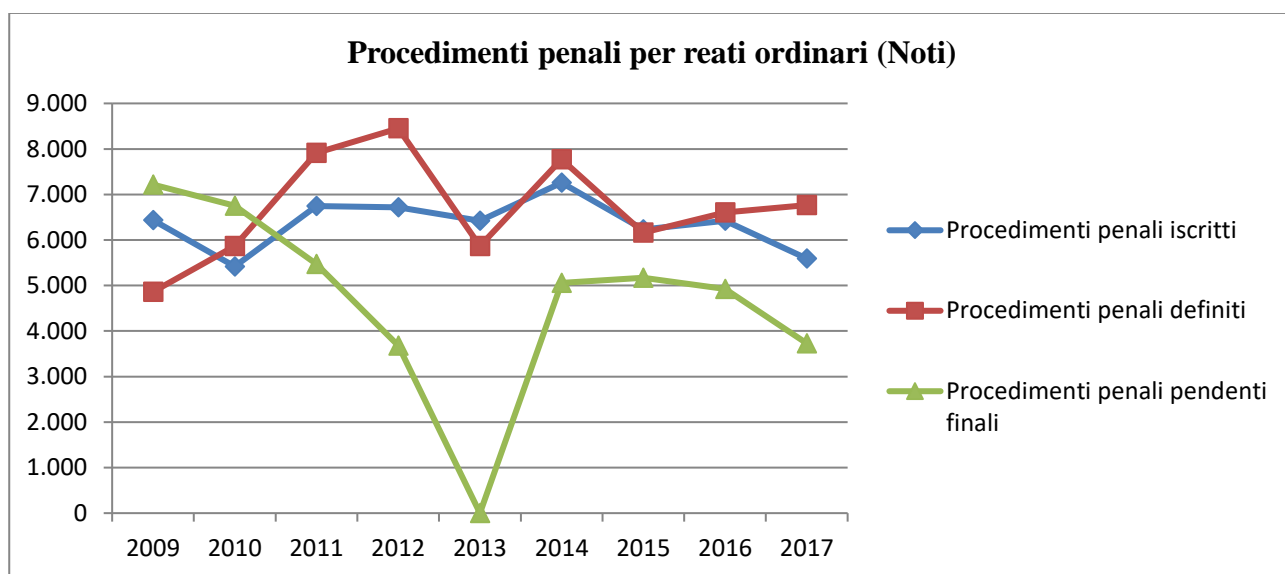
---

<sup>(837)</sup> L'assunto trova conferma nei numerosi protocolli operativi sottoscritti dalla Procura con le autorità di polizia e le istituzioni amministrative territorialmente competenti.

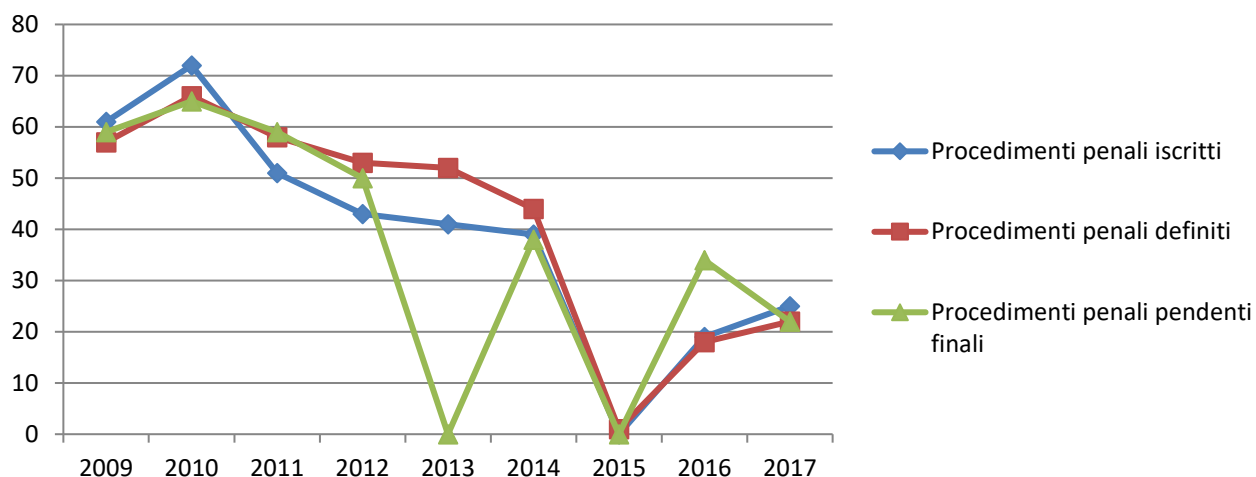
<sup>(838)</sup> Per esempio, l' "Area 1" sulle "Consorterie mafiose altre" e l' "Area 2" relativa alla "Famiglia Santapaola"; analoga distribuzione "a zona" è prevista in relazione ad alcuni reati connessi al fenomeno mafioso, fra cui l'estorsione.

<sup>(839)</sup> Il tasso di scopertura è stato avvertito maggiormente in coincidenza con il biennio 2014-2015, con un vuoto di organico pari a cinque unità su un totale di tredici magistrati. Il dato è contenuto nel *Report di gestione della Procura per l'anno 2014*, reperibile all'indirizzo [http://www.procura.potenza.it/allegatinews/A\\_5218.pdf](http://www.procura.potenza.it/allegatinews/A_5218.pdf) [febbraio 2020].

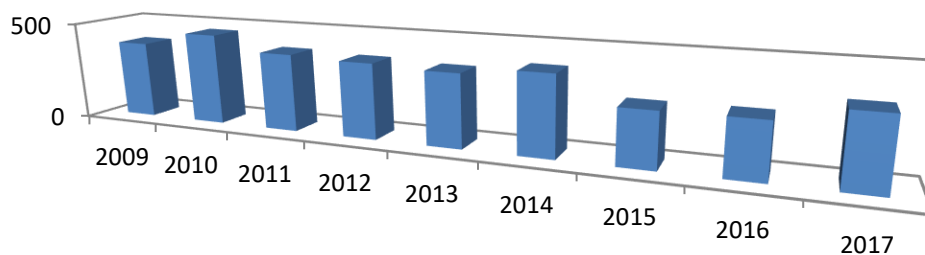
A causa delle ridotte dimensioni e dei vuoti d'organico, non è stato possibile creare dipartimenti specializzati in senso stretto, né, d'altronde, predisporre adeguati strumenti di gestione prioritaria del carico di lavoro. Le difficoltà funzionali, comunque riscontrabili in circostanze del tipo considerato, sono state ben arginate per mezzo della valorizzazione delle attitudini dei singoli sostituti, il cui spazio operativo è stato calibrato in relazione a filoni investigativi piuttosto che su rigide aree di competenza. In tal modo, il rapporto tra procedimenti definiti, nuove iscrizioni e giacenze finali è stato riportato su livelli positivamente bilanciati; il lieve aumento della durata effettiva della trattazione che è stato registrato nel biennio 2016-2017, infatti, non assume particolare rilevanza sotto il profilo del buon andamento.



### Procedimenti penali per reati di competenza della DDA

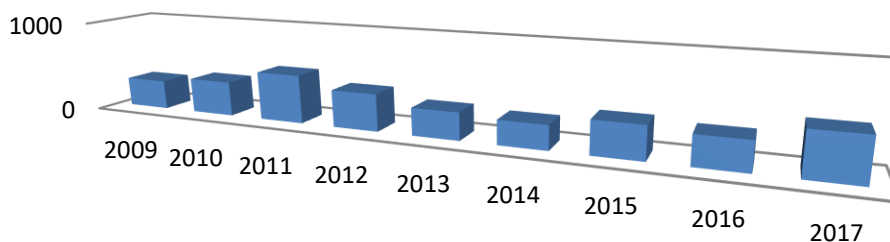


### Tempi di trattazione dei procedimenti penali per reati ordinari (Noti)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
■ Durata Effettiva (in giorni)	391	462	391	379	365	398	271	273	343

### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace (Noti)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
■ Durata effettiva (in giorni)	321	381	529	404	297	262	357	314	461

Con la copertura dei posti vacanti, il titolare (la dirigenza è stata rinnovata nel corso del 2018) ha potuto indicare le “aree omogenee” da assegnare a gruppi di lavoro e allestire, in aggiunta, meccanismi di assicurazione di *trend* positivi.

L’ufficio è strutturato in due dipartimenti, ciascuno suddiviso in tre sezioni con almeno un magistrato. Le aree di specialità complessivamente individuate sono cinque (840), alle quali si aggiunge la Direzione distrettuale antimafia. Le prime tre sezioni costituiscono il primo dipartimento; il secondo dipartimento comprende le sezioni residue.

La prima sezione copre l’area di competenza della D.D.A., compresi i reati le cui indagini sono attribuite alla procura distrettuale, fra cui, ad esempio, le indagini sui fenomeni di terrorismo.

La seconda sezione si occupa dei delitti contro la P.A., dei reati in materia di rifiuti e ambiente, nonché di tutela del territorio (urbanistica e appalti). Si tratta di materie che, nel contesto regionale, sono strettamente connesse (basti considerare l’inchiesta sui fondi destinati alla politica e le autorizzazioni concesse sulle opere di estrazione del petrolio)

La terza sezione raggruppa i procedimenti relativi alle misure di prevenzione, ma sembra che venga gestita in via più che altro “amministrativa” (841).

La quarta area di specialità comprende i delitti contro la famiglia e le fasce deboli, nonché i reati concernenti gli alimenti, l’igiene e la sicurezza del lavoro.

Nella quinta sezione d’indagini vengono indirizzate le informative di criminalità economica, finanziaria e relative ai reati contro il patrimonio.

La sesta e ultima area di specialità concerne i reati di pronta definizione, nonché la gestione degli “affari urgenti”.

La turnazione nel compimento degli affari urgenti e l’assegnazione “a pioggia” (ossia fra tutti i magistrati della Procura) delle questioni non specialistiche prevengono i rischi sottesi all’atrofizzazione delle competenze investigative rispetto alla generalità dei fenomeni criminosi.

La Procura attua, altresì, sistemi di trattazione prioritaria degli affari.

Per prima cosa, occorre segnalare che in quasi tutti gli uffici giudiziari della Regione sono in corso riunioni tra dirigenti di ogni ordine, grado e funzione aventi lo scopo di selezionare e diffondere esempi di buone prassi, riservando precedenza alle pratiche che abbiano ad oggetto l’organizzazione

---

<sup>(840)</sup> Le “Sezioni indagini” dell’ufficio lucano non equivalgono a vere e proprie unità strutturate. Possono essere definite, sotto il profilo funzionale, ai *pool* investigativi, che rispetto ai dipartimenti specializzati sono più flessibili quanto a composizione e coordinamento.

<sup>(841)</sup> La terza sezione indagini, infatti, viene collocata nella categoria “uffici e cancellerie” anziché nella sezione dedicata a “magistrati – sostituti procuratori” come gli altri gruppi di lavoro. Si veda <http://www.procura.potenza.it/personale.aspx?vmp=1> [febbraio 2020].

del processo penale (842). Per conseguenza, la circolazione dei modelli organizzativi restituisce meccaniche uniformi di trattazione degli affari.

Inoltre, così fissata la priorità in relazione al metodo di esercizio dell'azione penale, la Procura attua essenzialmente i criteri legali previsti dall'art 132-bis disp. att. c.p.p., con la precisazione che, tuttavia, i procedimenti a rischio prescrizione e quelli in cui l'indagato sia irreperibile vengono trattati soltanto in seconda battuta.

In conclusione, l'organizzazione dell'attività requirente nel capoluogo lucano rappresenta una valida dimostrazione del fatto che le dimensioni e l'organico non condizionano in senso assoluto la possibilità di suddividere il lavoro in gruppi specializzati; a tal fine, la valorizzazione delle attitudini personali dei magistrati e i meccanismi di distribuzione dei procedimenti "ordinari" risultano decisivi. I criteri di priorità concorrono a garantire la sostenibilità di esercizio dell'azione penale, anticipando la trattazione degli affari che non termineranno, in ipotesi, con una dichiarazione di avvenuta prescrizione.

### **8.3.3.3 Procura di Napoli**

La Procura di Napoli è un ufficio metropolitano di grandi dimensioni, dove operano nove procuratori aggiunti, novantasette sostituti e il procuratore della Repubblica. Questi numeri valgono l'appellativo di "Procura più grande d'Italia" e consentono ampi spazi di gestione dell'attività requirente.

In particolare, a partire dal 2014, la Procura ha ottenuto buoni risultati in termini di servizio offerto alla collettività, per due principali ragioni. Innanzi tutto, a seguito della revisione della geografia giudiziaria è stato costituito un ufficio requirente limitrofo, la Procura di Napoli Nord, verso la quale è confluita una parte importante della massa di lavoro. Inoltre, l'assetto gestionale è stato rivisto nell'ottica di favorire la specializzazione dei magistrati e la priorità nella trattazione dei procedimenti.

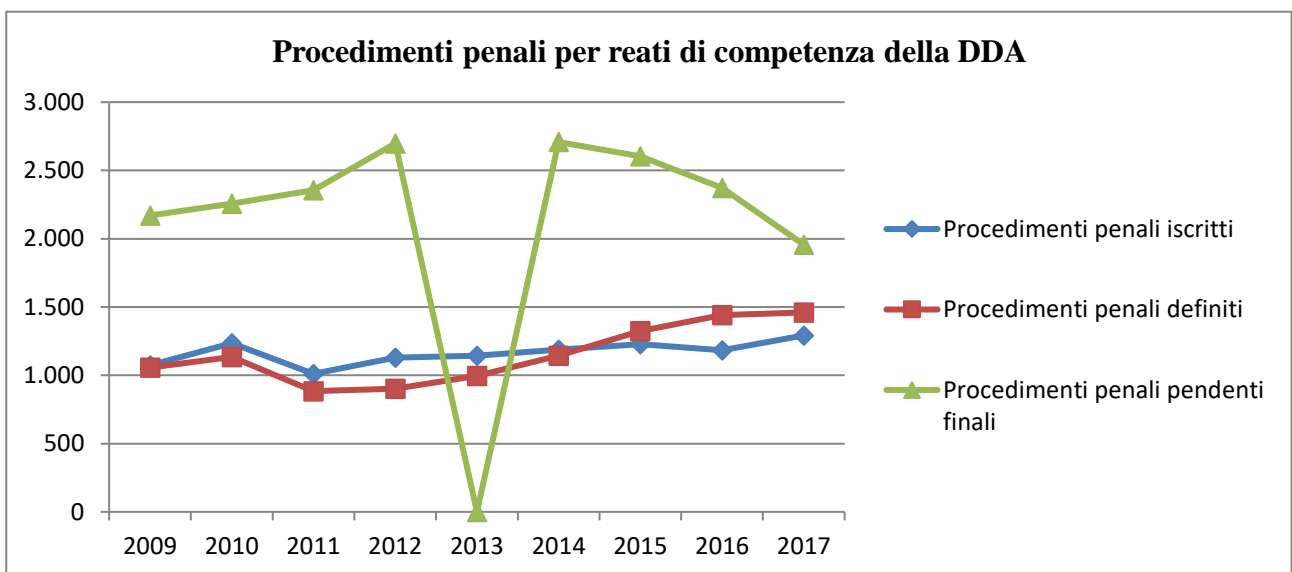
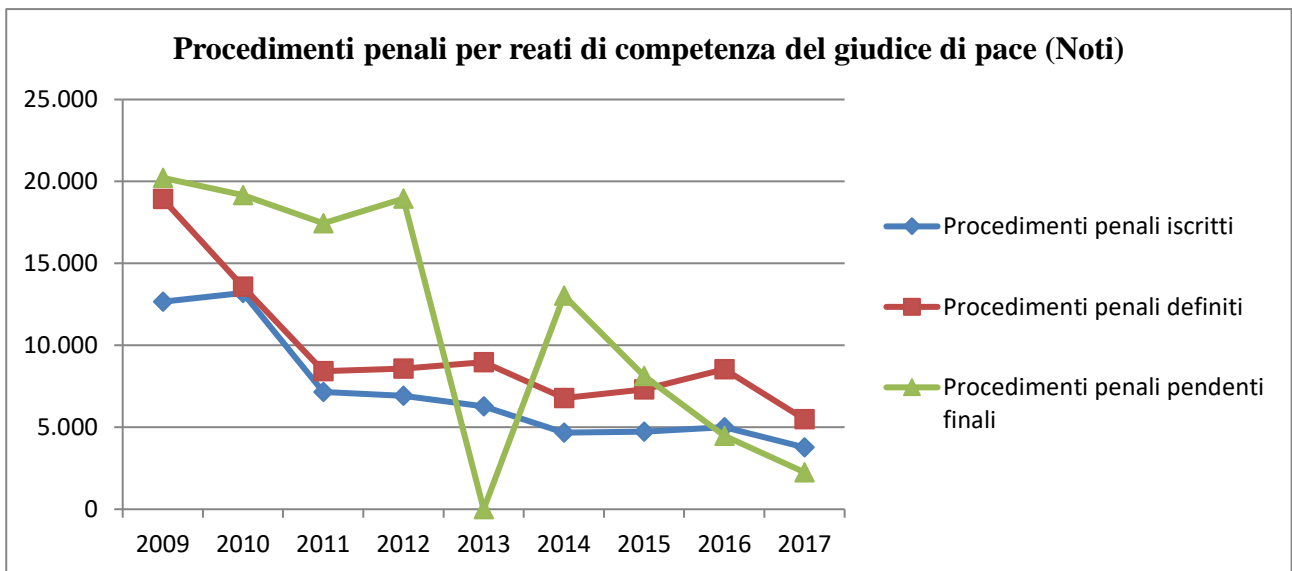
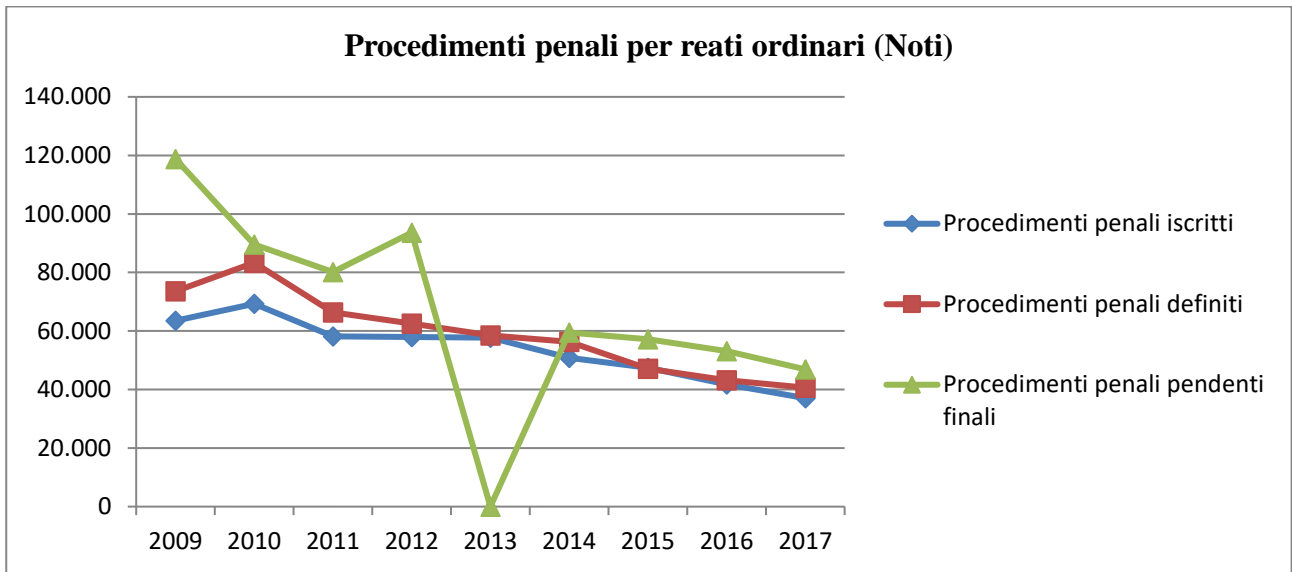
Le statistiche confermano la validità delle ipotesi avanzate. La quantità delle pendenze è diminuita e il livello delle definizioni, invece, ha superato anche quello dei procedimenti iscritti ogni anno. Per quanto concerne i dati sulla Direzione distrettuale antimafia, il livello delle questioni pendenti appare abbastanza alto rispetto alle nuove iscrizioni e ai procedimenti definiti, tuttavia, nel complesso, anche in questo campo si registra un andamento positivo, con la riduzione delle giacenze.

---

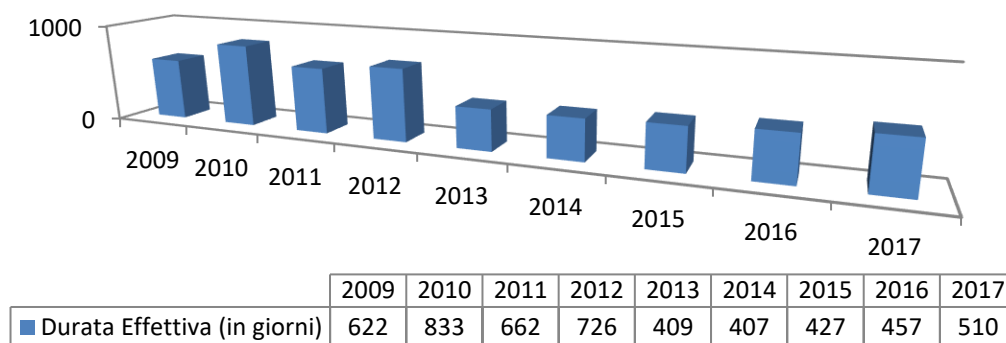
<sup>(842)</sup> Si veda l'intervento del Procuratore generale della Corte d'Appello di Potenza, del 27 gennaio 2018, presso [http://www.giustizia.basilicata.it/allegatinews/A\\_3938.pdf](http://www.giustizia.basilicata.it/allegatinews/A_3938.pdf) [febbraio 2020].



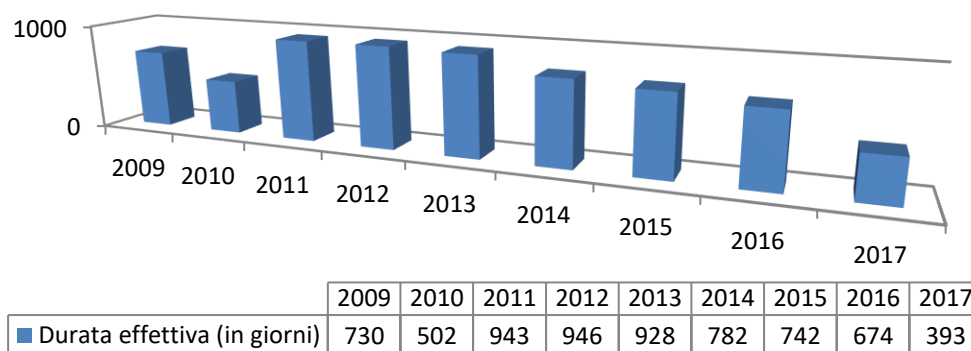
La durata annua effettiva della trattazione, inoltre, è inquadrabile entro termini tali da non sollevare preoccupazioni, e comunque nella media dei risultati ottenuti da uffici di analoghe dimensioni.



### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati ordinari (Noti)



### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace (Noti)



Sono note le problematiche criminose (estremamente variegata e di significativa pervasività) che l'ufficio napoletano deve affrontare. Nella gestione delle procure che operano in queste condizioni, occorre anche una certa dose di intuito. Per tale ragione, la struttura organizzativa può essere esposta a continui arrangiamenti rispetto agli organici e a ogni altra eventualità che periodicamente interessa l'ufficio. Va subito chiarito, dunque, che quanto verrà di seguito illustrato potrà essere stato già oggetto di revisione al momento di presentazione delle conclusioni finali di ricerca, ma, fuori del dato materiale in sé, quel che occorre valutare in linea con gli obiettivi del lavoro è il contenuto ideologico che il titolare ha inserito nel progetto organizzativo.

Con le risorse a disposizione, la Procura è stata suddivisa in dieci sezioni specializzate – è stato scelto di non averne di più – competenti per specifiche materie. Le sezioni sono coordinate dai procuratori aggiunti e costituiscono nella loro unità anche una segreteria centrale di dipartimento, con

compiti che, per esempio, concernono la ricezione e lo smistamento degli atti, l'elaborazione delle istanze degli avvocati e la gestione dell'utenza. Le dieci sezioni comprendono sette gruppi di lavoro specializzati in particolari tipi di illeciti, un dipartimento destinato alla cura degli affari civili, una sezione esperta in materia di esecuzione e la Direzione distrettuale antimafia. A queste va aggiunta anche una sezione di supporto composta da V.P.O.

La prima sezione specializzata coincide con la Direzione distrettuale antimafia, all'interno della quale operano oltre trenta magistrati. È indipendente e autonoma dalle altre sezioni, ma agisce in stretto contatto con esse, essendo frequenti le connessioni con episodi di mafia (autori di "reati-spia"). L'attività interna è stata ripartita in due aree di intervento secondo un criterio geografico: l'Area 1 è preparata per la vigilanza sul territorio dei circondari di Napoli, Napoli Nord (per i comuni della Provincia di Napoli) e Torre Annunziata; l'Area 2 è esperta nell'interpretazione dei fenomeni criminosi compresi nei circondari di Santa Maria Capua Vetere, Napoli Nord (per i comuni della Provincia di Caserta), Nola, Avellino, Benevento. Si tratta di una scelta che adottano anche altre procure presso cui la D.D.A è incardinata, come gli uffici siciliani, e che consente di maturare una profonda conoscenza specialistica del territorio di riferimento. D'altronde, tale sistema mutua la suddivisione territoriale delle cosche mafiose e degli affiliati alle associazioni aventi le medesime finalità.

La seconda sezione è specializzata nei reati contro la P.A. e impiega poco meno di una decina di sostituti.

La terza sezione tratta le questioni relative ai rapporti pubblici o privati in materia economica e finanziaria; il gruppo di lavoro sulla criminalità economica è uno fra i più grandi, in quanto a numero di componenti: ben dodici sostituti.

La tutela dei soggetti deboli è l'area di specialità appartenente alla quarta sezione, in cui operano otto sostituti; all'interno della sezione, inoltre, sono individuati specifici filoni d'indagine, ad esempio i procedimenti in materia di relazioni familiari, che sono attribuiti alla cura di uno o più magistrati.

La quinta sezione è specializzata in ambiente, edilizia e urbanistica, ed è composta da una decina di sostituti.

I reati in materia di lavoro e colpa professionale sono trattati dai sette magistrati che compongono la sesta sezione.

La settima sezione riguarda i reati che pongono in pericolo la sicurezza urbana ed è composto da oltre dieci magistrati; gruppi di questo tipo non sono costituiti in tutte le grandi procure metropolitane, la valutazione di opportunità è rimessa al procuratore, che, a tal fine, può richiedere informazioni anche tramite canali istituzionali diversi dall'autorità giudiziaria. Nel contesto

napoletano, questo gruppo evade considerevoli masse di lavoro, e i magistrati che se ne occupano sono in parte favoriti anche da una certa serialità che connota le manifestazioni criminose.

L'ottava sezione tratta i procedimenti relativi alle misure di prevenzione ed è composta da poche unità. In forza del collegamento tra le misure di prevenzione e il fenomeno mafioso, altre procure trattano unitamente le due aree di materia; la procura partenopea, invece, ha operato la scelta opposta al fine di favorire trattazioni anche prioritarie di tali procedimenti, che seguono percorsi separati e distinti.

Altrettanto vale a proposito della nona e della decima sezione, che sono rispettivamente competenti in materia di affari civili ed esecuzione, con poche unità all'attivo.

Rispetto a quanto detto sinora, è necessario precisare che nel corso del 2017 si è insediato il nuovo procuratore, il quale, senza smantellare integralmente l'apparato previgente, ha provveduto a un restauro dei componenti dei gruppi di lavoro e delle materie di specialità. Per fare un esempio, sono stati integrati i componenti del gruppo specializzato nei reati contro la P.A. e sono stati introdotti due nuovi filoni investigativi: la criminalità informatica, in una sezione apposita distinta dalla D.D.A., e la criminalità predatoria, sottospecie della sicurezza urbana.

La Procura ha inoltre avviato una seria revisione dei meccanismi di trattazione dei procedimenti, senza perseguire obiettivi di politica giudiziaria (843); infatti, il procuratore attua le priorità in quanto mezzo di programmazione del lavoro finalizzato a garantire che l'esercizio dell'azione penale sia efficiente, completo e tempestivo. I parametri di riferimento vengono stabiliti anche d'intesa con il Tribunale e con le istituzioni forensi, predisponendo appositi protocolli che elencano le classi di procedimenti aventi precedenza nello svolgimento delle indagini e nella formazione dei ruoli d'udienza. Il criterio principale è l'art. 132-bis disp. att. c.p.p., al quale vengono affiancati i parametri fissati dal C.S.M. e dal legislatore, per esempio in tema di misure di prevenzione e reati commessi a danno delle fasce deboli (844). Priorità vuol significare, in ultima analisi, dare la stura a una giustizia di qualità, puntando a realizzare obiettivi strategici nella razionalizzazione delle

---

<sup>(843)</sup> Nelle precedenti esperienze di gestione, la Procura di Napoli adottava priorità per istituire corsie preferenziali di trattazione, per almeno le seguenti sedici tipologie di affari: reati associativi, criminalità organizzata e terrorismo; reati contro la P.A. e in particolare il fenomeno della concussione; delitti in materia di falso e frodi a danno di enti pubblici; criminalità economico-finanziaria; reati societari, tributari e fallimentari; reati contro la persona e l'incolumità pubblica; criminalità predatoria; estorsione e usura; reati in materia ambientale e edilizia; sostanze stupefacenti; interruzione di pubblico servizio; criminalità informatica; delitti in materia di sfruttamento della prostituzione; tutela del lavoro; illecita concorrenza; violenza in occasione di manifestazioni sportive.

<sup>(844)</sup> Sono ammesse deroghe o eccezioni da valutare in relazione al singolo caso concreto, previo assenso del coordinatore della sezione specializzata o del procuratore capo, avuto riguardo agli interessi della persona offesa e dell'imputato, nonché alla concreta offensività del fatto. La prescrizione si colloca come fonte residuale di precedenza.

risorse e nel potenziamento delle indagini anche grazie alla trattazione specialistica degli affari da parte dei magistrati.

I criteri di specializzazione e di priorità vengono perciò combinati in un'unica filosofia di gestione dell'attività giudiziaria. La qual cosa, se non altro, eleva la procura partenopea al rango di ufficio-modello orientato all'innovazione delle strutture organizzative.

#### **8.3.3.4 Procura di Salerno**

La Procura di Salerno è un ufficio di dimensioni medio-grandi in cui operano ventinove sostituti, tre procuratori aggiunti e il procuratore capo.

Il posto di vertice della Procura è stato vacante sino alla metà del mese di luglio 2019 (845), perciò l'assetto organizzativo dell'ufficio si trova ancora in piena fase di rinnovo. Di conseguenza, gli elementi raccolti con le interviste attengono ai profili essenziali della gestione. Risulta comunque utile tenerne conto ai fini del presente studio.

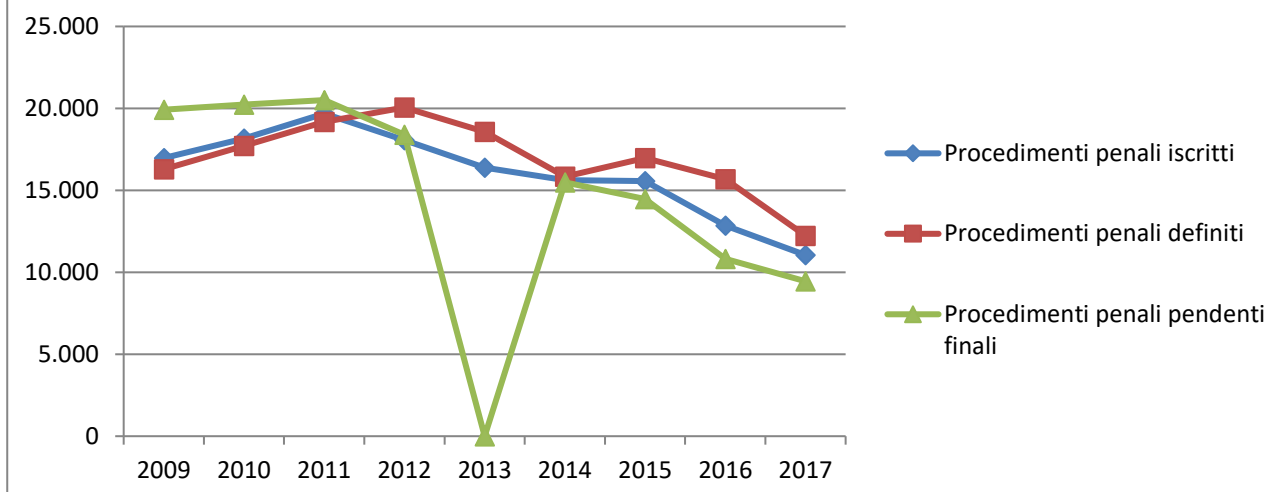
Sul piano statistico, la situazione di vacanza dell'organico è stata avvertita in misura maggiore nell'ambito di competenza della Direzione distrettuale antimafia, i cui dati riferiscono un aumento considerevole delle pendenze e un andamento in ribasso dei procedimenti definiti. Per la parte che residua, i dati relativi ai movimenti degli affari ordinari e ai reati di competenza del giudice di pace sono positivi, poiché il *trend* negativo non provoca disservizi tangibili. Infatti, la riduzione del volume di procedimenti definiti è dovuta al corrispondente calo delle iscrizioni e delle giacenze di fine anno.

Una chiave di lettura delle tabelle che sono di seguito riportate, dunque, va ricercata nella condizione di precarietà degli assetti organizzativi ormai in via di ristrutturazione: vale a dire, i risultati ottenuti nell'ultimo triennio sono stati tutto sommato positivi, ma cominciavano a essere avvertiti gli effetti negativi prodotti dall'assenza di una gestione chiara, certa e univoca, in seguito al pensionamento del procuratore nel mese di settembre 2018.

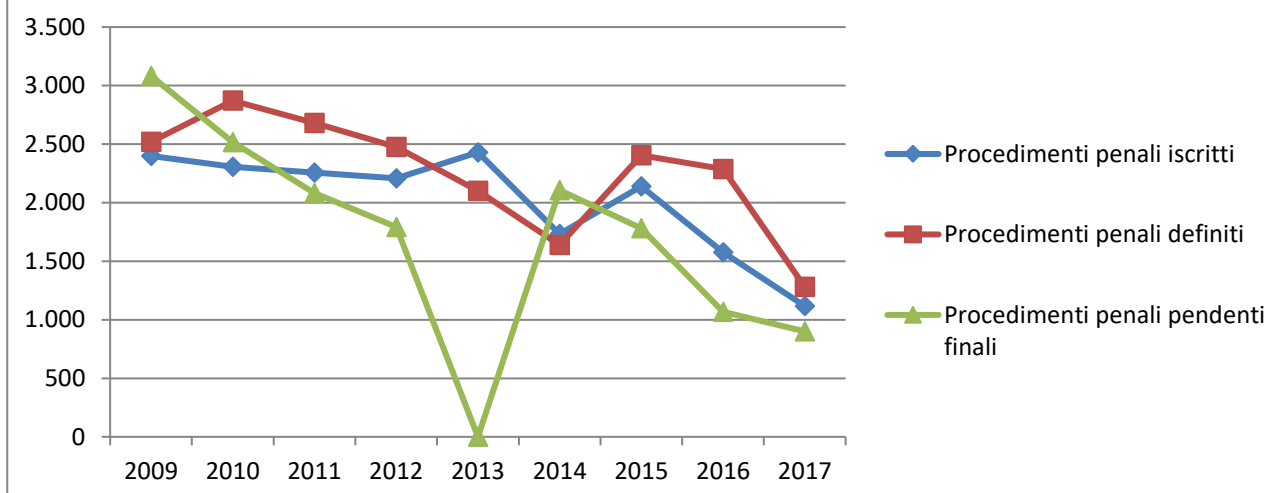
---

<sup>(845)</sup> A luglio 2019, invero, è stata soltanto proposta all'unanimità la nomina a Procuratore della Repubblica. La candidatura sarà oggetto di prossima approvazione da parte del plenum del C.S.M. Il consenso unanime da parte della V Commissione per gli incarichi direttivi, in effetti, costituisce un valido indizio per escludere prolungamenti della vacanza al vertice dell'ufficio e il respingimento della proposta.

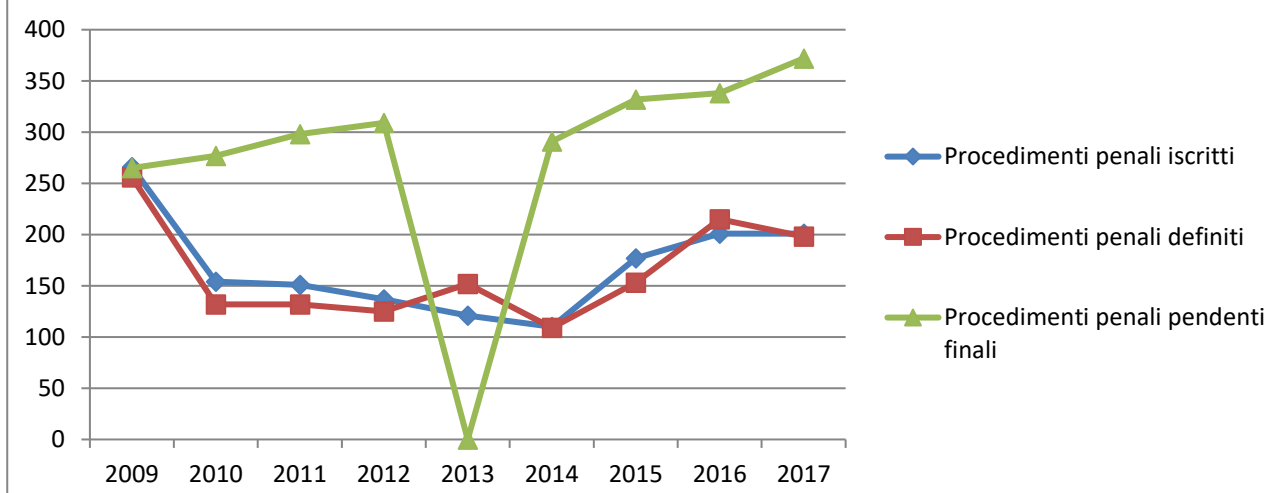
**Procedimenti penali per reati ordinari (Noti)**



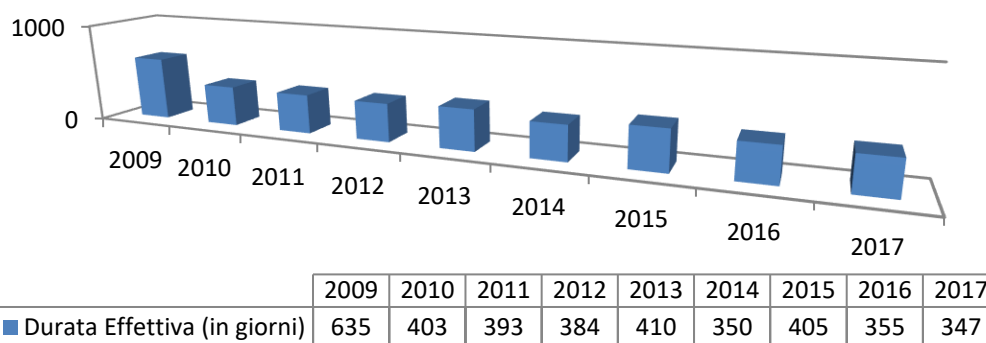
**Procedimenti penali per reati di competenza del giudice di pace (Noti)**



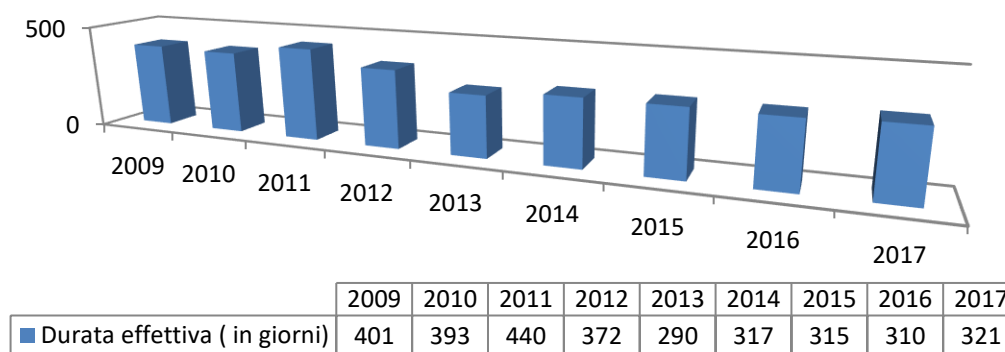
**Procedimenti penali per reati di competenza della DDA**



### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati ordinari (Noti)



### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace (Noti)



Una chiave di lettura ulteriore consiste nella volontà di ricercare maggiori equilibri interni all'ufficio in punto di specializzazione e di priorità.

Con uno fra gli organici più numerosi delle procure del Sud Italia, almeno sulla carta, la Procura di Salerno non ha potuto sfruttarne appieno il potenziale, anche a causa della difficoltà nel reperire risorse materiali che consentissero di avviare serie politiche di trattazione prioritaria e specializzata degli affari (846).

Per quanto concerne i gruppi di lavoro, si contano aree di specialità in materia di reati commessi con violenza alla persona, anche a sfondo sessuale, e a danno di soggetti deboli, reati contro la P.A.,

(846) La qual cosa non vale a dire che l'ufficio non ne abbia tratto alcun beneficio, sono stati istituiti sia gruppi di lavoro sia criteri di priorità, ma serve, più in generale, a provare una certa resistenza culturale della magistratura, che messa di fronte alla sproporzione delle risorse disponibili rispetto all'entità dell'impegno richiesto al singolo sostituto non ricerca altrove le soluzioni di gestione se non nell'apporto dei mezzi materiali.

l'ambiente (è nota l'inchiesta sulle "Fonderie Pisano") e il territorio, procedimenti che riguardano magistrati, nonché fenomeni di immigrazione, truffa, usura, estorsione e riciclaggio; a questi si aggiungono la sezione D.D.A. e misure di prevenzione, e la struttura per lo smaltimento degli affari semplici.

A riguardo, infine, di criteri di priorità, la Procura adotta parametri di precedenza ricavati a partire dal dettato dell'art. 132-bis disp. att. c.p.p., nonché da indici convenzionali attinenti, per esempio, alla concreta offensività del fatto, al termine di prescrizione e al pregiudizio per l'accertamento dei fatti. Precedenza di trattazione è riservata anche a procedimenti che riguardino particolari fattispecie criminose, quali, ad esempio, i reati ambientali, le violenze sessuali e l'omicidio stradale, nonché alcune tipologie di procedimenti, fra cui quelli relativi alle misure di prevenzione.

Non v'è ragione di credere che, in seguito alla diffusione del nuovo programma, si addivenga a mutamenti sostanziali dell'assetto qui appena tratteggiato; purtuttavia, senza arrecare pregiudizio all'esigenza di continuità organizzativa dell'ufficio, sarà comunque opportuno provvedere a una revisione degli schemi di assegnazione che scaturiscono dalle priorità.

### **8.3.3.5 Procura di Messina**

La Procura di Messina è un ufficio di medie dimensioni in cui operano diciannove sostituti e tre procuratori aggiunti sotto il coordinamento del Procuratore della Repubblica.

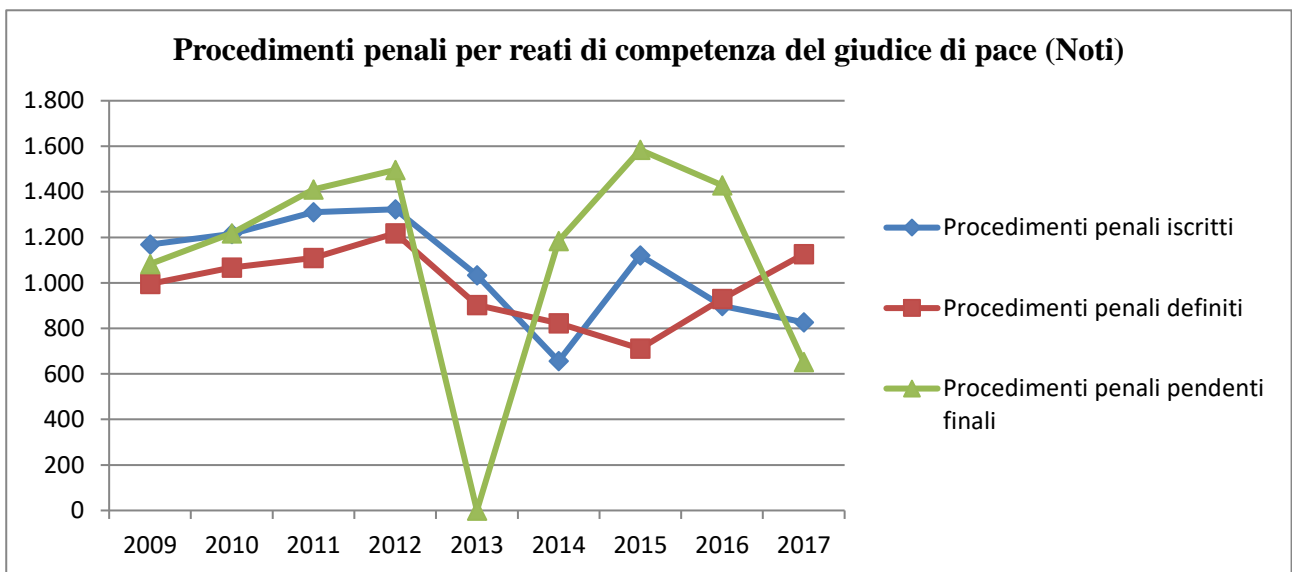
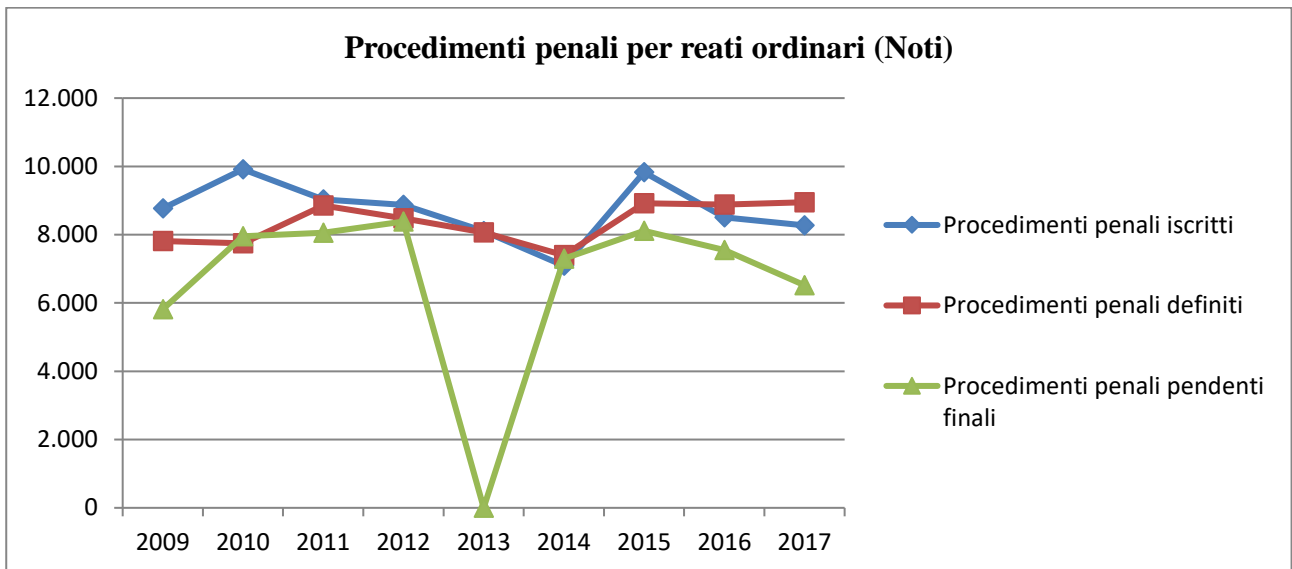
In sede di intervista, il titolare ha fin da subito chiarito che il circondario messinese è interessato da una serie di peculiarità dovute anzitutto alla morfologia del territorio di competenza, per esempio l'esistenza del collegamento portuale, e, inoltre, alle caratteristiche della realtà criminosa di stampo siciliano, che richiede un'intensa attività investigativa non limitata alla superficie delle singole vicende.

Questo stato di cose rende evidente che le scelte organizzative a disposizione del titolare siano in qualche modo vincolate, nel senso che un'attività della Procura che fosse tutta incentrata sull'efficienza potrebbe non essere in cima alla lista delle aspettative di giustizia della collettività di riferimento. Dunque, diventa prioritario il metodo di gestione e non la politica giudiziaria perseguita dal magistrato, né, d'altronde, la speditezza delle indagini, se gli inquirenti comunque non possono assicurarne l'effettività.

In attuazione di tali premesse, il dirigente ha optato per una metodologia di lavoro ispirata alla specializzazione delle attività, piuttosto che alla precisa indicazione di criteri di precedenza nello smaltimento degli affari.

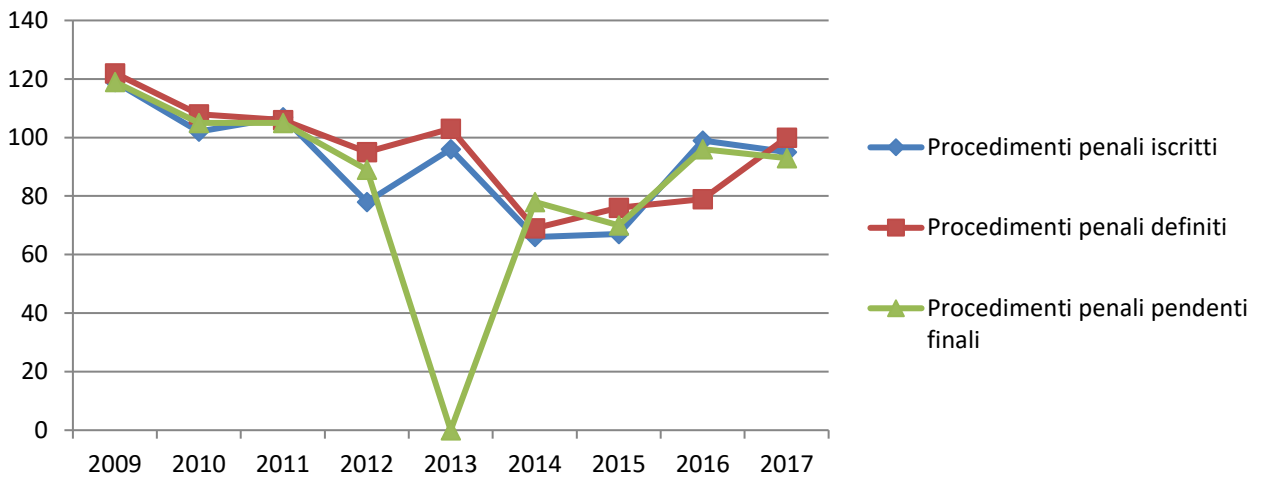


I principi che orientano la gestione della Procura di Messina concernono l'imparzialità, la responsabilità e la trasparenza nelle assegnazioni, giacché «il lavoro del magistrato è anzitutto un lavoro di servizio» (847). La fondatezza della tesi è sostenuta, peraltro, da risultati statistici.

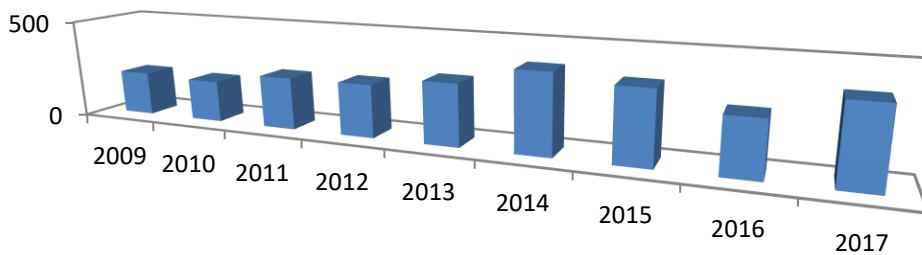


(847) In questi termini si sono espressi i magistrati della Procura.

### Procedimenti penali per reati di competenza della DDA

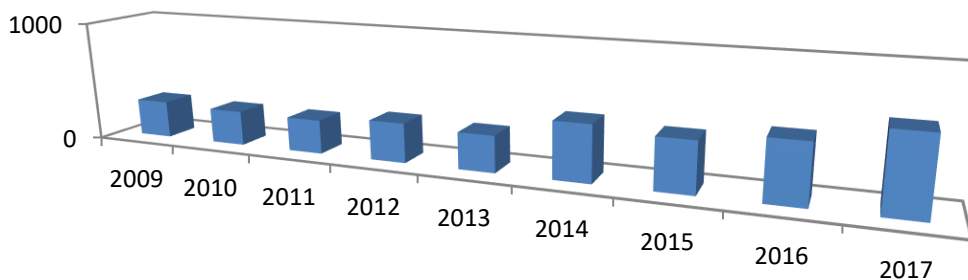


### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati ordinari (Noti)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
■ Durata Effettiva (in giorni)	221	209	262	264	307	396	359	271	375

### Tempi di trattazione dei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace (Noti)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
■ Durata effettiva (in giorni)	308	287	280	325	299	461	414	482	616

I dati relativi alla movimentazione dei procedimenti e ai tempi di trattazione mostrano un andamento complessivamente positivo, anche in relazione agli affari riservati alla Direzione distrettuale antimafia.

Sono attivi gruppi di lavoro specializzati in materia di reati contro la P.A. e crimini dei “colletti bianchi”, di tutela dell’ambiente e del territorio, di lotta all’immigrazione clandestina e nei reati commessi a danno delle fasce deboli, nonché in relazione ai reati contro il patrimonio e ai fenomeni di usura e riciclaggio. Inoltre, sono presenti una struttura per la trattazione centralizzata degli affari civili, una per la definizione degli affari semplici e un gruppo che si occupa delle questioni relative all’esecuzione penale. In aggiunta, a Messina ha sede anche la Direzione distrettuale antimafia, dove opera un sottogruppo specializzato in tema di misure di prevenzione.

A proposito dei criteri di priorità, la Procura di Messina ha adottato linee guida per la deflazione degli affari d’intesa con il Tribunale e sulla base delle riunioni distrettuali dei dirigenti degli uffici giudiziari. La prospettiva entro la quale i criteri si collocano, dunque, attiene allo smaltimento del carico di lavoro, mentre – val la pena di ripetere – il raggiungimento degli obiettivi di correttezza, puntualità e uniformità è assicurato con la specializzazione.

Un primo ordine di iniziative è difatti rivolto alla selezione di tempi e modi della trattazione allo scopo di far avanzare ai sostituti un maggior numero di richieste di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (valorizzando il dettato dell’art. 125 disp. att. c.p.p.) o in applicazione dell’istituto della particolare tenuità del fatto, evitando in ogni caso di dar luogo a “maxi-procedimenti” (848). Un secondo ordine di iniziative, invece, presuppone la valutazione, da compiersi di concerto con il Tribunale, sulla quantità di procedimenti a citazione diretta che possono essere trasmessi agli uffici giudicanti con periodicità annuale o semestrale.

Se vagliate in ottica d’insieme, si ricava che entrambe queste due direttive tendono a garantire la corrispondenza effettiva, in tale specifico ambito, tra quanto richiesto (dal P.M.) e quanto pronunciato (dal Giudice), mettendo in pratica un principio che può essere definito di “autolimitazione” dell’attività giudiziaria.

Nel merito, i criteri di priorità scelti dalla Procura sono anzitutto i criteri fissati all’art. 132-bis disp. att. c.p.p. e, fuori del catalogo disciplinato dal codice, viene riconosciuta precedenza ai procedimenti riguardanti: delitti per i quali sia prevista in concreto l’irrogazione della pena della reclusione superiore a sei anni (a fronte della pena edittale superiore nel minimo a due anni e nel massimo a sei anni); abuso d’ufficio e truffa aggravata ai danni di enti pubblici; misure di prevenzione patrimoniali.

---

(<sup>848</sup>) In tale ultima ipotesi, è indicata la via dello “stralcio” delle posizioni che possono essere definite autonomamente, allo scopo di contenere il numero di posizioni da trattare in un unico processo.

Donde, la nozione di priorità così accolta rinvia tanto ai procedimenti che devono essere trattati con urgenza quanto ai reati la cui trattazione può essere dilazionata, tale per cui «fare qualcosa che non va fatto» costituisce un'evidente anomalia del sistema nel caso in cui non si riesca ad assicurare, se non altro allo stato attuale delle cose, eguale capacità di smaltimento degli affari tra procure e tribunali.

In conclusione, la logica di gestione che fa da scorta all'elaborazione di prassi del tipo sin qui considerato s'inquadra in prevalenza entro la "dimensione temperata" dell'azione penale (849), in cui la sostenibilità del relativo esercizio è fondamentale (850).

#### 8.4 Alcune riflessioni finali

La specializzazione e le priorità ricoprono un ruolo centrale nell'ambito delle prassi requirenti. Da Nord a Sud dell'Italia, il tentativo di raggiungere gli obiettivi di efficacia e di efficienza si attua principalmente per mezzo di queste due opzioni investigative. Ciascuna procura conserva la facoltà di optare per l'una o per l'altra tecnica di gestione degli affari (851), oppure può dare a entrambe simultanea attuazione, con misure di vario genere e specialità.

Non è sfuggita l'importanza, che fu già segnalata nella fase iniziale di ricerca, di uniformare queste misure in rapporto all'intera realtà nazionale; all'esito dell'analisi appena, conclusa si propone l'opportunità di far corrispondere gli strumenti di gestione alle peculiarità esistenti nei distretti giudiziari.

Con le linee guida dell'ufficio, i titolari auspicano l'uniformità delle determinazioni interne alla procura, sì da rendere più omogenea l'attività dei sostituti. Così operando, tuttavia, verrebbe a crearsi un effetto paradossale. A forza di specializzare e di rendere prioritaria la trattazione dei reati nel contesto interno, l'esercizio dell'azione penale potrebbe risultare, all'opposto, del tutto inefficace sul piano esteriore della prevenzione e dell'osservanza della legalità.

Un esempio servirà a chiarire il punto.

In sede di intervista con i magistrati di alcune delle procure sopra menzionate, è emersa l'insoddisfazione verso un sistema che garantisce a chiunque di sapere che, per esempio, a Torino la

---

<sup>(849)</sup> Di cui si è ampiamente trattato nella seconda parte del lavoro.

<sup>(850)</sup> Il principio di obbligatorietà dell'azione penale dev'essere «interpretato nel senso di obbligatorietà sostenibile, che cioè tenga conto delle concrete possibilità di esperimento di tutti i gradi del giudizio che consentano di pervenire ad una pronuncia di merito entro il termine di prescrizione del reato», *sic* il Procuratore della Repubblica.

<sup>(851)</sup> L'adozione di prassi in materia di specializzazione e di priorità è facoltativa. Tuttavia, nel primo caso si ha a che fare con misure convalidate e, quindi, raccomandate dal C.S.M. e dal Legislatore, mentre, nel secondo caso, a cagione della segnalata ambiguità della normativa di riferimento e di alcune resistenze culturali della magistratura, l'adozione dei criteri di priorità resta puramente discrezionale.

violazione delle norme sulla sicurezza del lavoro è perseguita meglio e con maggiori risorse che ad Ancona, dove per tanto le imprese corrono «più scientemente» il rischio di commettere il fatto, oppure che a Udine l'interesse della persona offesa non rileva tanto quanto ad Ancona o a Potenza ai fini del riconoscimento dell'urgenza di trattazione, con la conseguenza di non avvalersi della facoltà (comunque riconosciuta al danneggiato dall'ordinamento processuale) di esercitare l'azione civile in sede penale. La mancanza di una mappatura certa e completa dei criteri di specializzazione e di priorità adottati a livello nazionale amplifica gli effetti negativi.

Per quanto possibile, allora, in questa parte del lavoro è stato ricercato l'obiettivo di cogliere il contenuto reale di quelle prassi per tratteggiare i contorni dei modelli organizzativi semplificati e distinti per dimensione che sono allegati in appendice di tesi (Sezione 1-B, IV). In tal modo, si ritiene di offrire agli "addetti ai lavori" adeguati elementi per compiere perlomeno un tentativo di riconduzione dei fenomeni di specializzazione e di priorità alla naturalità della funzione requirente che si ricava dall'art. 112 Cost. (852).

A tal fine, sono state impiegate anche le rilevazioni statistiche del DG-STAT, presso il Ministero della Giustizia.

I modelli operativi delle singole procure sono stati quindi confrontati con i risultati di gestione, per valutarne il grado di efficacia. L'obiettivo è stato raggiunto soltanto in parte. Per spiegarne la ragione, conviene ripetere che il metodo impiegato dall'istituzione ministeriale per la raccolta dei dati non offre reali possibilità di verifica circa l'utilità pratica della ripartizione in gruppi di lavoro e dei meccanismi di priorità; complice, altresì, una riforma del processo penale che sembra abbia giovato alle grandi procure più che ai piccoli uffici (853). I dati costituiscono certamente indizi di efficacia dell'attività requirente, ma non sono anche la prova decisiva.

A eccezione dei procedimenti di competenza della D.D.A., per i quali vale un sistema di raccolta dati *ratione materiae*, dunque, è stato necessario rielaborare i medesimi indizi tenuto conto delle informazioni raccolte in prima persona con l'indagine di ricerca, garantendo se non altro maggiore coerenza e serietà agli argomenti sostenuti.

Raggiunto questo parziale obiettivo (854), in futuro bisognerà ripartire da ricerche rivolte verso classi di procedimenti specialistici e prioritari, anziché sulle prassi degli uffici, per incrociare i dati

---

(852) Naturalità desunta dalla norma costituzionale in quanto crocevia di garanzie e compendio di valori.

(853) È diffusa l'opinione che il processo penale stia attraversando una fase di rinnovamento all'insegna dell'effettività-efficienza (profilo quantitativo della giustizia penale), con poco riguardo agli aspetti di principio dell'effettività-garanzia (profilo qualitativo della giustizia penale).

(854) Le statistiche giudiziarie non rappresentano la finalità da raggiungere, bensì il punto da cui partire. Alla stessa conclusione era pervenuto il gruppo di lavoro istituito presso il C.S.M. per l'individuazione di *standard* sulla definizione dei procedimenti. Cfr. Circolare CSM, *Risoluzioni del Consiglio superiore della Magistratura sugli standard medi di definizione dei procedimenti e relazioni del Gruppo di lavoro (Delibera del 24 luglio 2009)- Relazione sul settore penale*,

ottenuti e stilare, in ultima analisi, un elenco di settori per i quali appaia realmente sensato impostare canali di gestione differenziata; la qual cosa, di tutta evidenza, serve a evitare che il pubblico ministero si tramuti in un “tecnico” della materia (specialistica) o, secondo altra ipotesi, in un “poliziotto” immerso in un circuito di consensi elettivi (e “priorità politiche”).

Il mito delle *best practices* può condurre indifferentemente all’uno o all’altro scenario, se si frantendono le posizioni di partenza. Si ritiene, perciò, di promuovere le sole prassi fondate su meccanismi obiettivi e non apertamente orientati alla personalizzazione dei risultati.

Rinviando queste riflessioni a indagini future, è possibile tentare una risposta al quesito iniziale: se le tecniche di specializzazione e di priorità attuate dalle procure siano concepite (dai magistrati) come pratiche di selezione.

La soluzione non può che essere negativa, per la ragione *tranchant* che, in tutte le procure oggetto di studio, le aree di specialità e le materie “urgenti” sono effettivamente sintomatiche di reali bisogni del territorio, piuttosto che essere legate a esigenze di servizio. L’equilibrio del sistema, dunque, va ricercato nelle istanze attributive di certi valori alle modalità di trattazione degli affari.

Non appare sensato scartare *a priori* l’opportunità che, ad esempio, nella “Terra dei fuochi” le tematiche ambientali vengano a collocarsi in cima alle attività requirenti, che, allo scopo di offrire adeguate tutele, devono per forza di cose essere svolte anche con il grado necessario di competenze qualificate.

L’effetto di selezione non è voluto, per quanto, comunque, venga accettato dai dirigenti.

In definitiva, uniformando dall’esterno le prassi degli uffici e facendo in modo che esse corrispondano a effettivi bisogni della collettività di riferimento, i criteri di specializzazione e di priorità agirebbero naturalmente da sostegno all’attività requirente, anziché essere avvertiti come un traguardo congiunto alla funzione.

A conclusione della terza e ultima parte del lavoro, allora, si propone avanti al processual-penalista la possibilità di elaborare modelli compatibili con le regole che presidiano il processo penale, affinché l’organizzazione del processo non vada a detrimento delle sue irrinunciabili garanzie.

---

2009, [http://www.csm.it/circolari/090724PENALE\\_4.pdf](http://www.csm.it/circolari/090724PENALE_4.pdf) [febbraio 2020], nella parte in cui si afferma che «ogni ufficio giudiziario si organizza attorno a gruppi di lavoro o a specializzazioni che risentono di molteplici fattori [...]», e perciò «ogni ufficio adotta proprie soluzioni, che sono solo in parte riscontrabili negli altri uffici, anche di dimensioni simili [...]», derivandone l’impossibilità di «conoscere quale sia la percentuale di affari “specialistici” assegnati ai magistrati di ciascun gruppo, essendo gli affari c.d. “generici” utilizzati per compensare le diverse quantità di procedimenti assegnati per ragione di materia ai gruppi e ai singoli loro componenti».

L'effettività del servizio non equivale a privazione delle guarentigie di chi prende parte al processo «da attore, convenuto o semplice testimone» (855), ma contribuisce a rendere effettivo anche l'esercizio dell'azione penale, ferma l'obbligatorietà, nei termini che sono stati illustrati.

---

<sup>(855)</sup> In questo stesso senso e con la medesima serie di sostantivi è stata chiusa l'ultima delle interviste condotte nell'ambito delle ricerche per tesi.

## CONCLUSIONI

### Proposte e prospettive in tema di esercizi selettivi dell'azione penale

I criteri di specializzazione e di priorità costituiscono esempi di esercizi selettivi dell'azione penale se vengono usati col proposito di gestire le dinamiche dei processi penali fuori dell'ambito organizzativo dell'attività requirente. A questa conclusione si arriva sviluppando nel loro insieme le riflessioni proposte nelle tre parti del lavoro di ricerca.

Inizialmente, abbiamo estratto le coordinate organizzative dell'esercizio dell'azione penale dal quadro delle fonti interne e della normativa sovranazionale. Questa operazione è servita al duplice scopo di individuare i valori che presiedono all'ordinato svolgimento del processo ed evitare di indirizzare la trattazione verso la via della deriva burocratica delle procedure criminali. È stato spiegato che per garantire una giustizia di qualità ci vuole prima di ogni altra cosa un'evoluzione culturale nel campo dell'organizzazione giudiziaria.

Sotto questo profilo, dunque, abbiamo approfondito le tematiche organizzative in relazione alle strutture requirenti, riflettendo sulle conseguenze che sono derivate in capo al pubblico ministero in seguito all'approvazione della legge (*rectius*, delle leggi) di riforma dell'ordinamento giudiziario nel biennio 2005-2006, sia nel breve che nel lungo termine.

L'effetto avuto nell'immediato è consistito in un complessivo irrigidimento delle gerarchie interne all'ufficio di procura, che è stato definito "processo di gerarchizzazione" del pubblico ministero. In seguito alla progressiva scomparsa dei riferimenti normativi sulla responsabilità esclusiva del titolare della procura, inoltre, si è complicato lo scenario – già scarsamente organico – dei rapporti che questi mantiene nei confronti dei sostituti procuratori. La riforma ha cancellato anche le tabelle di organizzazione degli uffici requirenti, che erano preparate dal Consiglio superiore (856), mentre sono stati conferiti maggiori poteri direttivi al procuratore della Repubblica. Costui, dunque, programma le attività dell'ufficio a cui è preposto e stabilisce i criteri di cui i magistrati devono tener conto ai fini dell'esercizio corretto, puntuale e uniforme dell'azione penale. Nel lungo periodo, tuttavia, il problema della disuniforme organizzazione delle procure è sorto quasi in contemporanea

---

<sup>(856)</sup> Il Consiglio fissava i criteri di organizzazione degli uffici giudicanti e requirenti per mezzo di tabelle che venivano comunicate ai dirigenti dei medesimi uffici, in maniera tale che essi potessero operare secondo schemi predefiniti e uniformi.



al tema della gestione efficiente dei procedimenti penali e la conseguente perdita di fiducia nei servizi della giustizia da parte del cittadino.

A questo punto, gli spazi per una rapida circolazione delle “buone prassi” sono stati aperti dall’adozione di metodologie operative orientate alla trattazione specializzata degli affari e altresì regolata da meccanismi di precedenza. Ma non si è trattato di un’assoluta novità, anzi, le origini del fenomeno specialistico e dei criteri di priorità possono farsi risalire già intorno agli anni Settanta.

Prima di entrare nel merito degli argomenti proposti per ciascuno dei due criteri oggetto d’indagine, torna utile qualche riflessione a proposito degli aspetti direttivi e funzionali dell’esercizio dell’azione penale.

Nel periodo che ha preceduto la riforma, il servizio giudiziario era affetto da gravi inefficienze quanto a flussi di lavoro e tempi di trattazione dei procedimenti penali. Le procure erano al collasso, insediate, tra le altre cose, dal volume di affari definiti – o da definire – con la dichiarazione di prescrizione del reato. Se invece consideriamo il biennio che è appena trascorso, questo fatto non corrisponde più a verità, perché le procure hanno smaltito più procedimenti di quanti ne sono stati iscritti. In questo arco di tempo, a parte la nota riforma, anche il Consiglio superiore della magistratura ha lavorato a un’idea di giustizia più vicina agli interessi del cittadino (da ultimo con la Circolare del 16 novembre 2017), preparando il terreno per un riscatto della dimensione applicativa dell’azione penale sulla concezione rigida del relativo esercizio, che origina dal principio di obbligatorietà. Con una serie di interventi sull’organizzazione del pubblico ministero, sono state delineate le qualità essenziali del “buon procuratore”, vale a dire l’organo posto al vertice della procura che al fine di preservare l’obbligatorietà dell’azione penale ne assicura anche l’esercizio corretto, puntuale e uniforme, nel rispetto del buon andamento e della ragionevole durata del processo.

Ne abbiamo ricavato una nuova immagine del processo penale, le cui forme vengono composte più evidentemente in funzione di ideali, per esempio, di “effettività” e “deflazione” (857), che non sui corrispettivi di significato tecnico-giuridico (“tutela” e “prontezza”).

Questa logica, se può orientare l’attività del politico o del burocrate di professione, non può convincere il magistrato a privilegiare l’aspetto quantitativo del “fare giustizia”, e certamente non appartiene al giurista, che, d’altro canto, non può essergli affatto indifferente; ciò, se non altro, per una ragione in particolare. Essa si lega in rapporto di causa-effetto con un’altra versione del principio di obbligatorietà dell’azione penale, che possiamo definire nell’accezione di “obbligatorietà

---

(857) Il processo s’inarca verso quelle nuove forme della deflazione penale descritte da G. INZERILLO, *Verso nuove forme di deflazione penale*, in *Giust. pen.*, 2003, I, c. 340; cui, d’altro canto, corrisponde un nuovo ruolo dell’organo d’accusa nel sistema processuale, segnalato già da U. NANNUCCI, *Il futuro del pubblico ministero*, Relazione al convegno *Quale futuro per il Pubblico Ministero* (patrocinato dalla Regione Toscana, 25-26 ottobre 1991), in *Il Ponte*, 1992, fasc. I, 86, che ha preannunciato una trasformazione del p.m. in «investigatore professionale gerarchizzato».

sostenibile”. Combinando logiche di pura efficienza con la notoria concezione temperata dell’azione (858), si realizzano meccanismi discrezionali di gestione dell’attività requirente.

Il processualpenalista deve attivarsi di fronte a questa visibile conversione del principio costituzionale.

È sembrato necessario, allora, fornire, anzitutto, alcune indicazioni sui requisiti teorici delle prassi originate a partire dalla dimensione applicativa dell’azione e dalla sostenibilità del suo esercizio, perché le procure ne fanno uso già da tempo. In aggiunta, verificare la compatibilità al dettato costituzionale di queste prassi è stato l’obiettivo che abbiamo raggiunto nella parte empirica della ricerca, allo scopo di dare un solido basamento alle tecniche che impiegano criteri di specializzazione e di priorità.

Per quanto concerne la specializzazione *lato sensu* investigativa (Parte I), è stata individuata la finalità che più la contraddistingue. Essa si propone l’obiettivo di gestire efficacemente l’attività d’indagine nella fase iniziale del procedimento penale, adottando, in prevalenza, gli stessi schemi investigativi che tempo addietro diedero inizio alla lotta contro il terrorismo ideologico e la criminalità mafiosa per mano degli organi di polizia e dei giudici istruttori.

L’adeguamento degli assetti organizzativi del pubblico ministero rispetto all’attività di polizia (attività specializzata) ha evitato la dipendenza cognitiva dell’autorità giudiziaria nei confronti di quest’ultima (agli effetti dell’art. 109 Cost.), e inoltre, allo stesso modo, ne ha tratto beneficio il coordinamento investigativo, che è risultato meno difficoltoso grazie al superamento delle problematiche poste dal collegamento delle indagini che venivano svolte in contemporanea, e in parallelo, da più procure.

Ciò nondimeno, si è ritenuto di distinguere la specializzazione dall’iper-specializzazione della funzione requirente. L’iper-specializzazione è fondata su un’eccessiva scomposizione della realtà fattuale oggetto di accertamento, dando luogo a frammentazioni del sapere che restituiscono il più delle volte un effetto deresponsabilizzante all’attività del magistrato. Anche per questo motivo, dopo aver illustrato le origini del fenomeno specialistico, è stata offerta la prova che la mancanza di una definizione realmente conforme al quadro processuale sia la causa tangibile della speculazione che avviene nel momento in cui bisogna tradurre, nella pratica, le prodezze della specializzazione.

---

(858) L’attualità del principio di obbligatorietà dell’azione penale rispetto alle configurazioni moderne del processo è un tema che fa ancora discutere. Si è svolto a Verona il XXXIII Convegno dell’Associazione tra gli Studiosi del Processo Penale Gian Domenico Pisapia (ASPP), nei giorni 11 e 12 ottobre 2019, sul tema dell’obbligatorietà dell’azione penale e del suo possibile bilanciamento con i principi che si collocano ai margini del fenomeno processuale strettamente inteso, ad esempio verso le segnalate istanze di efficienza ed effettività. Per approfondire, si veda la documentazione del Convegno pubblicata su <http://www.studiosiprocessopenale.it/> [febbraio 2020].

Sicuri che la specializzazione sia destinata a ispirare future riforme legislative, abbiamo dunque tentato un chiarimento anche a questo proposito. Sono stati respinti i costrutti di accezione sociologica e quelli comunque attinenti al campo particolare dell'amministrazione della giustizia. È stata invece accolta, a ragion veduta, una definizione unitaria, che risponde ai canoni che regolano il processo penale da entrambe le prospettive del buon andamento e del giusto processo, mettendone in rilievo i profili che connotano il piano sia individuale sia aggregato dell'attività del pubblico ministero. Per conseguenza, abbandonata la prospettiva del magistrato "tuttofare", è stato dimostrato che per garantire la trattazione più spedita delle notizie di reato fosse opportuno istituire dipartimenti, sezioni o gruppi di lavoro specializzati *ratione materiae*, mantenendo una proporzione bilanciata tra il flusso dei procedimenti, da una parte, e l'autonomia del singolo sostituto (indipendenza cd. interna), dall'altra.

Al riguardo, si comprende anche la ragione per cui la costituzione di gruppi specializzati non sia un indizio sicuro del contenuto di politica criminale delle scelte che si compiono.

Beninteso, se è vero che non si tratta di scelte di mera facciata ma di valutazioni svolte con coscienza dal magistrato a capo dell'ufficio, allora la circostanza che ad alcuni gruppi di lavoro siano riservate la trattazione di uno specifico settore criminoso e una certa composizione svela in linea di principio il maggior peso che si accorda a quei settori rispetto alla generalità dei fenomeni criminali. Nel contesto locale in cui operano le procure, infatti, ciò si ritiene espressivo all'incirca del medesimo valore di strategie di priorità, in quanto si tratta di fattori sintomatici della preferenza convenuta in rapporto a un preciso gruppo di reati.

Tuttavia, esistono altri fattori che condizionano le decisioni in ordine alla quantità e alla tipologia dei gruppi da istituire, con la conseguenza che, in molti casi, si è davanti a scelte di tipo obbligato. La validità dell'assunto è stata documentata nella terza parte del lavoro, dove si è potuto verificare che, per esempio, l'incidenza di alcuni reati nel contesto delle procure persuade il titolare dell'ufficio a creare un gruppo specializzato per la tutela del bene giuridico di riferimento.

D'altro canto, il parametro del bene giuridico tutelato non può essere impiegato, in esclusiva, per costituire aree di specializzazione, perché conduce a evoluzioni poco omogenee dell'attività requirente. Sul punto, attesi gli sviluppi del principio della "riserva di codice", è stata segnalata la necessità di individuare alternative meno vaghe e indeterminate dell'accennato parametro. La scelta di costituire l'area di specialità, infatti, va commisurata anche all'opportunità di prevedere sistemi di assegnazione interna degli affari che realizzino un coordinamento effettivo tra gruppi dello stesso ufficio e fra sezioni di procure diverse.

Allo scopo di esaminare le possibili opzioni, la ricerca è stata rivolta al contesto sovranazionale (Germania). Si è ritenuto che il modello tedesco delle *Staatsanwaltschaften* (gli uffici del pubblico

ministero tedesco) offrì spunti di significativo interesse utili a dimostrare la convenienza pratica del criterio di specializzazione.

L'intuizione ha avuto buoni riscontri, giacché sono stati individuati modelli alternativi di distribuzione *ratione materiae* ai vari dipartimenti e all'assegnazione interna degli affari ai pubblici ministeri (859). Un ulteriore risultato si è avuto in relazione alla possibilità di valutare *ex post* il percorso di un qualsiasi fascicolo attraverso i vari dipartimenti specializzati. La proposta che si formula è di apporre, già al momento dell'iscrizione nel registro ex art. 335 c.p.p., un numero di ruolo progressivo sui fascicoli in entrata corredato da una sigla che designi con precisione il gruppo "competente" (860). Ciò consentirebbe di misurare dati statistici per ciascun gruppo di lavoro, contribuendo a rendere efficiente l'attività dell'ufficio per mezzo di calcoli più accurati delle risorse (umane e materiali) da assegnare. La specializzazione "alla tedesca", tuttavia, è considerata a tutti gli effetti una priorità nell'esercizio dell'azione penale (a questo scopo sono costituite le *Schwerpunktstaatsanwaltschaften*); sotto questo aspetto, quindi, si differenzia dalla nostra esperienza nazionale, senza negare, comunque, validità alle proposte avanzate.

In seguito, abbiamo approfondito i profili pratici della specializzazione.

In premessa, si è detto che il contesto dimensionale delle procure non rappresenti un ostacolo insuperabile rispetto alla possibilità di istituire gruppi specializzati, perché i criteri tradizionali di classificazione degli uffici in base alle dimensioni (grandi, medi, piccoli uffici) non sono più idonei a promuovere l'assoluta centralità degli organici nel compimento di indagini complete e tempestive.

Si propone di aggiornare i criteri discretivi in funzione di nuove metrature ma anche per mezzo di coordinate geografico-culturali correlate al territorio di competenza. Questa operazione consentirebbe di riconoscere alle dimensioni un'importanza relativa, per certi versi.

Infatti, di fronte all'impossibilità di istituire gruppi di lavoro specializzati a causa degli organici vacanti, oppure perché si reputa che le dimensioni semplicemente non lo permettano, l'ipospecializzazione si può evitare in vario modo: vale a dire incentivando la formazione dei singoli magistrati, raggruppando in maniera essenziale i filoni d'indagine, inserendo uno o più magistrati in più gruppi di lavoro, regolando in maniera ponderata la rotazione dei sostituti e adoperando di più lo strumento della co-assegnazione dei procedimenti. Allo stato della legislazione vigente, nessuna norma preclude iniziative del tipo considerato.

---

(<sup>859</sup>) Giova richiamare in sintesi alcuni modelli: alfabetico puro o misto, in base alla sola lettera iniziale del cognome dell'indagato o in relazione anche a certe tipologie criminose; per età anagrafica del presunto autore; geografico del *locus commissi delicti* entro il territorio di competenza.

(<sup>860</sup>) La prassi in questione è stata ricavata a partire dall'analisi del sistema di specializzazione in uso presso la procura di *Konstanz*.

Per affermare che le competenze specialistiche dei magistrati hanno l'effetto di rendere ottimale la trattazione dei procedimenti, dacché a occuparsene sono gli esperti nel settore o perché si fa uso di protocolli investigativi, si è dovuto anche ribattere alle condizioni sfavorevoli all'applicazione del criterio di specializzazione.

In quest'ordine di idee, sono venuti in rilievo, per esempio, i rischi di contaminazione della funzione e di sclerosi delle competenze professionali, in quanto ostacoli non del tutto superabili con il meccanismo di rotazione periodica, nonché l'impossibilità di assicurare che i tribunali tengano udienze dedicate per materia.

Contro quest'ultimo inconveniente, si propone un sistema "personalizzato" di gestione delle udienze. In buona sostanza, è stato auspicato un intervento normativo di senso contrario all'abrogazione dell'art. 3 disp. att. del codice di rito, che riabilitasse, per quanto possibile, la designazione dello stesso magistrato per la trattazione del procedimento in tutte le fasi del relativo grado di giudizio. La maggior parte delle procure si è organizzata già in questa maniera: si evita di far presenziare in aula un solo magistrato per tutti quanti sono i ruoli d'udienza.

A proposito degli altri effetti negativi, è stata spiegata la necessità di dare maggiore certezza al concetto di "specializzazione per materia", onde gestire per mezzo di criteri trasparenti le assegnazioni interne degli affari penali. Si propone, perciò, l'opportunità di elaborare una mappatura dei gruppi specializzati a livello nazionale.

Tuttavia, l'impossibilità di attivare percorsi di specializzazione nelle procure di ridotte dimensioni resta il limite funzionale più evidente del criterio. In tal senso, possono scaturire effetti positivi dall'unione di due distinte proposte: i sostituti vanno inseriti, al contempo, in più d'un gruppo specializzato e i percorsi di specializzazione devono coinvolgere anche la polizia giudiziaria. Il nuovo codice di procedura penale, infatti, già dispone che il pubblico ministero debba operare insieme con la polizia, in attuazione di una concreta collaborazione funzionale.

D'altronde, questo approccio torna utile anche in un'ottica difensiva, perché le applicazioni del criterio di specializzazione si addicono al piano investigativo come alla tutela dei diritti. Fanno discutere le proposte di istituire nuove Procure nazionali (in materia di reati finanziari, anticorruzione e del lavoro), ulteriori Sezioni specializzate di Tribunale (sezioni distrettuali per l'immigrazione e la delinquenza minorile), autentiche specializzazioni forensi (l'avvocato "specializzato").

In definitiva, abbiamo dimostrato che, in una prospettiva più ampia, la specializzazione sia un fenomeno di politica organizzativa giudiziaria che opera in maniera trasversale per mezzo di criteri di gestione delle indagini a favore del pubblico ministero, dei giudici, dell'avvocato e del cittadino.

Raggiunto questo obiettivo iniziale, un ulteriore scopo della ricerca è consistito nel chiarire se i criteri di priorità, che condividono con la specializzazione un requisito genetico-funzionale, attuino

una selezione pratico-organizzativa sui tempi dell'indagine, oppure una di natura più che altro opportunistica delle notizie di reato da trattare (Parte II). L'alternativa, più concretamente, attiene alla dimensione applicativa dell'obbligatorietà e del processo penale.

Pertanto, si è voluto verificare se le priorità, che già regolano l'attività delle procure, siano espressive di facoltà discrezionali esercitate in maniera incompatibile col sistema processuale.

A tal proposito, si conferma la necessità di integrare i tradizionali mezzi di analisi con strumenti interpretativi che riconoscano l'esistenza di interessi *a latere* dell'obbligatorietà, i quali (interessi) terminano nel processo penale sottoforma di istanze volte a ottenere efficacia, efficienza ed effettività dalla tutela giurisdizionale.

Da questa nuovo angolo prospettico, è stato spiegato che, per salvaguardare l'obbligatorietà, bisogna collocare i principi scolpiti negli articoli 112 e 97 della Costituzione su un piano di equipollenza assiomatica, in quanto l'impossibilità di trattare tutte le notizie di reato in tempi ragionevoli ripropone, sul piano teorico, il problema di trovare un equilibrio nel rapporto tra attività giudiziaria e politica criminale. Così facendo, il processualpenalista può offrire, in concreto, soluzioni anche diverse dal radicale abbandono dell'obbligatorietà e quindi contrarie all'introduzione di sistemi discrezionali.

È stata riesaminata la concezione "temperata" del medesimo principio, ricavandone un significato che sviluppa l'impostazione della ricerca.

Quando si solleva la contrapposizione obbligatorietà-discrezionalità dell'azione penale, si mette in risalto un effetto entropico del sistema ad azione obbligatoria che provoca disordini nella gestione dei procedimenti. È questo disordine a creare il problema della mancata trattazione delle notizie di reato, non si vuole eliminare il principio dell'obbligatorietà in sé. Pertanto, occorrono criteri utili a mantenere l'equilibrio costituzionale, i quali, per evitare eccezioni all'obbligatorietà, mettano ordine nel sistema per mezzo di programmi di trattazione attivi già nella fase d'indagine.

Sotto questo profilo, dunque, si è parlato di "discrezionalità fisiologica" del pubblico ministero, come manifestazione delle attività requirenti in senso processuale (per esempio, nell'attività di raccolta e registrazione delle notizie di reato, organizzazione e gestione dell'agenzia investigativa, modulazione dei tempi di durata delle indagini preliminari, scelta dei riti alternativi al giudizio ordinario).

Per questa via, sono state chiarite le incertezze sulla responsabilità dei magistrati requirenti in occasione dell'esercizio delle facoltà discrezionali: agisce correttamente, sul piano deontologico, il pubblico ministero che, allo scopo di gestire il carico di lavoro, lascia dietro di sé una certa quantità di fascicoli determinando un notevole arretrato, purché applichi i criteri di priorità.

Il Consiglio superiore aveva spiegato le ragioni di questa posizione nel “caso Vannucci”, ma si è ritenuto di precisare, alla luce dei risultati parziali, se si trattasse di un’opzione compatibile anche rispetto all’obbligatorietà.

Riconosciuti gli spazi discrezionali accordati dalla legislazione processuale e stabilite le condizioni di esercizio, si prospetta la ragionevolezza, rispetto ai canoni del processo ad azione penale obbligatoria, di criteri che accordano il potere di compiere una scelta vincolata nei fini, obiettiva e predeterminata, dunque non meramente utile per decidere le condizioni di trattazione degli affari. Per quanto concerne l’arretrato, in definitiva, di fronte alla “crisi” dell’obbligatorietà è venuta in rilievo una situazione di inesigibilità della condotta, piuttosto che di inazione del pubblico ministero.

Fatta questa precisazione, è stata conseguentemente scartata la possibilità che l’art. 112 cost. costituisca l’unico parametro di raffronto utile a convalidare o mettere al bando le priorità, in quanto criteri poco o per nulla omogenei.

L’argomento che valorizza la disomogeneità dei modelli di priorità elaborati dai vari uffici o dai magistrati di uno stesso ufficio non coglie nel segno. È stato dimostrato che in tal modo essi verrebbero comunque a sistemarsi sul piano gestionale-operativo, che si distingue dal piano astratto in quanto l’esercizio dell’azione penale è “fisiologicamente” discrezionale in relazione al caso concreto (ad esempio, sotto l’art. 125 disp. att. c.p.p.).

I criteri di priorità mirano a colmare *deficit* organizzativi dell’attività requirente e – detto per inciso – non sono uno strumento processuale in più a disposizione del pubblico ministero.

Inoltre, abbiamo definito l’ambito valoriale da cui si ricavano i parametri per l’elaborazione delle regole di precedenza.

Un primo gruppo riguarda i limiti edittali delle fattispecie. La valutazione di priorità che il p.m. effettua assume contorni analoghi a quella del giudice in sede di commisurazione della sanzione, ma ne prende le distanze perché non realizza la logica riferita dall’art. 133 c.p. Si propone di far discendere questa valutazione dal canone di ragionevolezza e buon andamento degli uffici giudiziari che si ricava dalla combinazione fra art. 3 e art. 97 della Costituzione, in applicazione di criteri finalistici, fattuali e logici che favoriscano la semplificazione del sistema processuale.

Non si è di fronte al potere discrezionale del p.m. sull’azione penale, ma a una discrezionalità del legislatore in materia di politica criminale. Per questo è stato scartato un secondo gruppo di parametri incentrati su giustificazioni di razionalità ed economicità di sistema; antepoendo l’efficienza alla ragionevolezza e al principio di legalità, si ottengono difatti criteri incompatibili sotto entrambi i profili dell’obbligatorietà (anche come uguaglianza) e del buon andamento (nel senso già indicato): verso la giustizia “a numero chiuso” e i “reati prioritari”.

In quest'ordine di idee, anche il giudizio direttissimo è un esempio di priorità. Per la precisione, è un criterio di priorità avente natura prevalentemente processuale: ai processi che si celebrano nelle forme del giudizio direttissimo (compresi i direttissimi cd. atipici) è assicurata assoluta priorità nella determinazione dei ruoli d'udienza (132-bis, lett. f) disp. att. c.p.p.). Al contempo, l'informazione che si ricava da questa regola (che già opera nel sistema processuale) è che il pubblico ministero deve compiere tutte le attività strumentali all'assunzione delle proprie determinazioni, relativamente ai reati da definire con direttissimo (o anche immediato, che affianca il primo rito nel decalogo normativo) in vista di obiettivi acceleratori.

Ma è stato spiegato che la speditezza acquisita nel trattamento processuale delle questioni penali non sia per ciò solo risolutiva del problema del carico di lavoro.

Dunque, l'analisi sul tema dei poteri discrezionali del pubblico ministero in relazione alla dimensione applicativa dell'obbligatorietà è servita a chiare le problematiche sul piano formale del riconoscimento normativo dei criteri di priorità.

Prima di delineare il quadro delle fonti, si è ritenuto opportuno esaminare i contenuti delle proposte di riforma di rango ordinario e di revisione costituzionale che si sono succedute negli anni, onde poter cogliere più agilmente le specificità del modello vigente.

Si è visto che le proposte di legge ordinaria avevano ricollegato alla discrezionalità del p.m. nella trattazione degli affari un significato politico; nelle seconde, invece, il *trait d'union* era rappresentato dalla modifica dell'art. 112 cost. nel senso di un radicale abbandono dell'obbligatorietà. Tra le iniziative intraprese più di recente (l'Atto S. n. 388, del 9 maggio 2018, in esame presso le Commissioni parlamentari, e lo schema del disegno di legge delega per l'efficienza del processo civile e penale e di modifica dell'ordinamento giudiziario, o "d.d.l. Bonafede"), è diffusa l'idea che le priorità debbano affiancare, senza sostituirlo, l'esercizio obbligatorio dell'azione penale (esercizio, dunque, obbligatorio e prioritario dell'azione): è stata così confermata l'esistenza di un collegamento fra la normativa processuale e ordinamentale, quest'ultima, per tradizione, di pertinenza quasi unicamente organizzativa nella riflessione della dottrina.

L'impostazione della ricerca ha colto subito questo aspetto. Si è proposto di guardare al tema dell'obbligatorietà anche in prospettiva concreta, dimostrando la possibilità di regolamentare la discrezionalità del pubblico ministero con l'aggiunta di un valore ulteriore tutelato al di sotto dell'obbligatorietà, vale a dire l'assicurazione di efficienza giudiziaria come sviluppo completo del processo penale. Questa conclusione contribuisce anche a dare forma progressiva alla discrezionalità requirente, in senso affatto peculiare rispetto alle dinamiche di esercizio dell'azione penale esistenti presso altre esperienze nazionali (sono stati considerati i sistemi di Francia, Germania e Spagna, per i sistemi di *civil law*, e di Inghilterra e Stati Uniti, per i sistemi di *common law*).



Tale esito ha consentito, altresì, di approfondire le *nuances* di carattere normativo ed empirico delle priorità nella tradizione degli uffici requirenti, dimostrando, anzitutto, la correlazione esistente fra le originarie iniziative dei capi degli uffici (le note circolari Pieri-Conti, Zagrebelsky, Maddalena, e - nella parte iniziale dello scritto - anche Pignatone) e la sistematica delle fonti dei criteri (principalmente: l'art. 227 del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, l'art. 132-bis disp. att. c.p.p., il “codice rosso” e i testi elaborati dal Consiglio superiore della magistratura).

In seguito, sono state spiegate le ragioni che hanno spinto i dirigenti delle procure ad accogliere con favore la soluzione delle priorità di fronte alla ingovernabilità dei flussi di lavoro: in buona sostanza, i criteri non istituirebbero sistemi di selezione finalistica delle indagini, ma sarebbero direttive di gestione dei procedimenti che agiscono sui termini cronologici della trattazione.

L'analisi fattuale condotta sulla normativa primaria e secondaria (fra cui la circolare C.S.M. del 16 novembre 2017) è stata decisiva per sottoporre questa tesi a una prova di resistenza critica.

Ne è risultato che l'adozione di priorità sia una facoltà esercitabile dal procuratore della Repubblica in situazioni di difficoltà organizzative non altrimenti superabili. L'equilibrio dei valori tutelati dalla Costituzione non viene alterato se le procure si conformano alle regole sul metodo e sui presupposti assiomatici di esercizio di tali prerogative. Tuttavia, restava aperto il problema di assicurarne anche il controllo democratico.

Poiché le scelte di gestione ineriscono all'organizzazione interna della procura, esse sfuggono a un sindacato di ragionevolezza e di proporzionalità.

Per risolvere la questione, sono state fornite alcune coordinate sulla gestione dei flussi di lavoro (gestione prioritaria dei flussi), badando sia alle possibili graduazioni interne alle priorità (priorità delle priorità), sia agli effetti sui procedimenti che riguardano “reati non prioritari” (differimento, accantonamento o preterizione). All'esito di questa operazione, abbiamo proposto di superare la volontà diretta a individuare un titolare unico del potere di stabilire i criteri di precedenza. L'azione coordinata di almeno quattro attori (il Parlamento, il Procuratore della Repubblica, il Consiglio superiore della magistratura e il Ministro della giustizia, che possono farsi coadiuvare in questo compito) soddisfa tutti gli obiettivi di rappresentatività, responsabilità, indipendenza e obbligatorietà.

Si propone, in altri termini, una legge sulle priorità formata con i meccanismi e le cautele descritti in trattazione.

Da ultimo, è stato considerato il piano delle situazioni patologiche riconducibili all'esercizio e al mancato esercizio dei criteri, interrogandosi anche sulla reale opportunità di rimedi alternativi. In particolare, sono state illustrate le conseguenze dell'inosservanza delle regole di priorità all'atto della loro traduzione pratica, per esempio in relazione al parere sulla professionalità a cura del dirigente o

a un eventuale “reclamo” all’organo giudicante, e si è fatto chiarezza sulla pratica della “avocazione per inerzia”.

Quanto ai possibili rimedi alle priorità, ammesso che esistano delle alternative, andrebbero garantiti con qualsiasi mezzo gli obiettivi di correttezza, uniformità e puntualità introdotti con la riforma del 2006, perché, come la specializzazione, anche le priorità realizzano una selezione ragionevole e proporzionata delle risorse requirenti in corrispondenza con finalità non meramente deflative.

Dall’indagine partecipata attivamente in alcuni uffici requirenti (Parte III), è emerso che i modelli messi a punto dai titolari degli uffici in materia di specializzazione investigativa e di criteri di priorità non costituiscono esercizi selettivi dell’azione penale sul piano della politica giudiziaria, essendo piuttosto strumenti che mirano alla soddisfazione dei bisogni concreti della collettività di riferimento: strumenti da intendere alla stregua di politiche organizzative sulla gestione dei procedimenti.

Sono stati spiegati anche i riflessi sulla responsabilità del procuratore che, in ipotesi, derivano dalla scarsa uniformità dei modelli, verificando nel merito le effettive possibilità di organizzazione della struttura organizzativa su un campione di procure rappresentativo della realtà nazionale.

Per dare equilibrio al sistema, si propone di far corrispondere gli strumenti di gestione alle peculiarità esistenti nei distretti giudiziari, confezionando in maniera trasparente e partecipata i progetti organizzativi delle procure.

Procedendo per questa via, l’indicazione di aree di specialità e di materie “urgenti” può essere sintomatica di bisogni reali del territorio e può avere efficacia positiva rispetto alle esigenze di servizio. Sotto la dimensione applicativa dell’obbligatorietà, si genera un effetto indiretto di selezione, che non è voluto ma semplicemente accettato dai dirigenti.

Osservando le cautele che abbiamo descritto nel corso della trattazione, dunque, è possibile garantire effettività all’esercizio dell’azione penale senza provocare l’indebolimento delle tutele offerte dal processo.

In ultima analisi, la costituzione di gruppi specializzati e l’indicazione di criteri di priorità costituiscono esercizi selettivi dell’azione penale nella misura in cui si facciano coincidere i sistemi delle garanzie con gli assetti e le discipline della gestione, ma i risultati che abbiamo ottenuto con la ricerca dottorale hanno dimostrato che i piani sono francamente distinti, anche se vi sono effetti che si propagano, di riflesso, verso entrambe le direzioni del processo e dell’organizzazione (le “nuove forme” del processo).

Per questo, *de iure condendo*, occorrono metodi e principi di selezione, per orientare l’esercizio dell’azione penale verso meccaniche distinte da quelle che fondano le prassi requirenti, tale che la

dimensione applicativa non trascini, dunque, verso un “corto-circuito” di legalità. Sarà necessaria una riflessione teorica più approfondita, che dal basso della funzione pratica conduca verso l’alto del sistema normativo a un equilibrio la cui realizzabilità è stata esplorata e documentata con la presente indagine.

## BIBLIOGRAFIA

Fonti e sussidi:

AA. VV., *Anti-corruption specialisation of prosecutors in selected european countries, Working paper, Organisation for Economic Co-operation and Development (Anti-corruption network for Eastern Europe and Central Asia)*, settembre 2011, <https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/49540917.pdf> [febbraio 2020].

AA.VV., *Pubblico ministero e riforma dell'ordinamento giudiziario*, Atti del Convegno (Udine, 22-24 ottobre 2004), Giuffrè, Milano, 2006.

AA. VV., *Le attività investigative del pubblico ministero in Italia e nei paesi dell'Unione europea*, Atti del convegno (Urbino-San Marino, 14-16 settembre 1995), in *Archivio della nuova procedura penale*, 1995.

ABBAGNANO TRIONE A., *I confini mobili della discrezionalità penale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008.

ADORNO R. I., COLAMUSSI M., DI CHIARA G., DI PALMA E., *et al.*, *Il processo come garanzia: tra crisi e valori del sistema*; in PERCHINUNNO V. (a cura di), *Percorsi di procedura penale*, Milano, Giuffrè, II, 2000.

ADORNO R., *I rapporti tra P.M. e P.G. nel prisma dell'art. 109. Cost: ieri, oggi, domani.*, in *Cassazione penale*, fasc. 5, 2012.

AIMONETTO M. G., voce *Processo penale francese*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, II, Milano, Giuffrè, 2008.

ALBRECHT H., *Criminal Prosecution: Developments, Trends and Open Questions in the Federal Republic of Germany*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 8(3), 2000.

ALLEGREZZA S., *I giudizi direttissimi tra codice e leggi speciali*, Torino, Giappichelli, 2012.

ALPA G., PADOA SCHIOPPA A., DANOVÌ R., BERLINGUER A., *et. al.*, in CERINI D. V., SCARPELLI F. (a cura di), *L'avvocato nella società contemporanea*, Torino, Giappichelli, 2016.

ALPA G., *Oltre il mercato. la nuova avvocatura per la società del cambiamento*, in *Economia e diritto del terziario*, fasc. 3, 2015.

ALT E., *Un pubblico ministero dallo status malato*, in *Questione giustizia - Online*, 21 febbraio 2014, [http://www.questionegiustizia.it/articolo/un-pubblico-ministero-dallo-status-malato\\_21-02-2014.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/un-pubblico-ministero-dallo-status-malato_21-02-2014.php) [febbraio 2020].

AMATO G., *L'inerzia del P.m. giustifica l'avocazione da parte del P.g.*, in *Guida dir.*, fasc. 32, 2017.

AMATO G., *Il nuovo assetto ordinamentale del p.m.: il ruolo del procuratore e i rapporti con i sostituti*, in *Diritto penale e processo*, fasc. 1, 2010.

AMATO G., *L'assetto ordinamentale del P.M. Il ruolo del Procuratore e i rapporti con i Sostituti*, in *GNOSIS Rivista italiana di intelligence*, fasc. 4, 2009, <http://gnosis.aisi.gov.it/gnosis/rivista21.nsf/ServNavig/17> [febbraio 2020].

AMATO G., *I rapporti tra procuratore della Repubblica e sostituto procuratore: opportunità di una rimediazione?*, in *Cassazione penale*, fasc. 6, 1997.

AMATO G., *La crisi del processo pretorile ed i possibili rimedi di immediata o futura attuazione*, in *Cassazione penale*, fasc. 4, 1996.

AMODIO E., *I volti della giustizia negoziata nella riforma del patteggiamento*, in *Cassazione penale*, fasc. 2, 2004.

AMODIO E., *Patologia del maxiprocesso: diagnosi e terapeutica*, Atti del convegno *Anatomia del maxiprocesso*, in *Dif. Pen.*, 1987.

AMORTH A., *La nozione di gerarchia*, Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore, 1936.

ANDOLINA E., *Il dissenso del procuratore della Repubblica sulla richiesta di misura cautelare*, in *Diritto penale e processo*, fasc. 1, 2010.

ANGELILLIS A., *L'istituto applicativo dell'avocazione: prassi applicative e questioni aperte*, in *Questione giustizia*, 13 giugno 2017, <http://www.questionegiustizia.it/articolo/l-istituto-dell-avocazione-prassi-applicative-e-questioni-aperte-13-06-2017.php> [febbraio 2020].

APRATI R., *Efficacia preclusiva locale del provvedimento di archiviazione e criteri di priorità "negativi"*, in *Diritto penale e processo*, fasc. 4, 2011.

APRILE E., SILVESTRI P., *Le indagini preliminari e l'archiviazione*, Milano, Giuffrè, 2011.

ARDITURO A., *La nuova circolare del Csm sulle procure*, in *Questione giustizia - Online*, 16 novembre 2017, presso <http://questionegiustizia.it/articolo/la-nuova-circolare-del-csm-sulle-procure-15-11-2017.php> [febbraio 2020].

ARICÒ G., voce *Notizia di reato*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1979.

ARNAUD C., *L'effet corroboratif de la jurisprudence*, Toulouse, LGDJ - Lextenso edition, 2016.

ASPRELLA C., *Un nuovo rito applicabile in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*, in *il Corriere giuridico*, fasc. 6, 2017.

AURIEMMA P., *Il pubblico ministero. Indipendenza esterna ed interna*, in *La giustizia penale*, fasc. 3, 2014.

BALDUCCI P., *Verso una giustizia a "due velocità": obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti*, in *L'Indice penale*, fasc. 2, 2009.

BARAGGIA A., *Il pubblico ministero francese in cerca di identità tra riforme costituzionali e moniti sovranazionali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014.

BARAK A., *La discrezionalità del giudice*, trad. it. di traduzione I. MATTEI, Milano, Giuffrè, 1995 (1989).

BARBERA A., *Calamandrei e l'ordinamento giudiziario: una battaglia su più fronti*, Relazione al convegno *Piero Calamandrei e la ricostruzione dello Stato democratico* (Firenze, 18 febbraio 2006), 31 luglio 2006, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) [febbraio 2020].

BARGIS M., BELLUTA H., *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, Torino, Giappichelli, 2017.

BARGIS M., *Il giudice unico di primo grado e la progressiva "messa a punto" del processo penale*, in *Commento alla normativa delegata sul giudice unico*, diretto da CHIAVARIO M., LUPO E., II, Torino, Utet, 2001.

BARILE P., *L'obbligatorietà dell'azione penale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, Cedam, 1992.

BARTOLE S., *Corte costituzionale e magistratura*, in OCCHIOCUPO N. (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, Il Mulino, 1978.

BATTARINO G., *Autorità giudiziaria e polizia giudiziaria: ritorno alla Costituzione*, in *Questione giustizia – Online*, 13 dicembre 2018, <http://questionegiustizia.it/articolo/autorita-giudiziaria-e-polizia-giudiziaria-ritorno-alla-costituzione-13-12-2018.php> [febbraio 2020].

BELLANTONI G., *Soggetti vulnerabili e processo penale. Verso nuovi scenari*, Torino, Giappichelli, 2017.

BELLETTI M., *Considerazioni in ordine ai profili di conformità a Costituzione del disegno di legge costituzionale n. 388, recante "Disposizioni per l'individuazione delle priorità di esercizio dell'azione penale"*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 14 maggio 2019, <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=12532> [febbraio 2020].

BENE T., *La effettività della funzione del pubblico ministero di direzione delle indagini e la legalità processuale*, in *Processo penale e Giustizia*, fasc. 1, 2018.

BENEDETTI E., *Sviluppi recenti in materia di istituzione della procura europea: l'adozione del regolamento n. 9941/2017*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, fasc. 57, 2017.

BELFIORE E., *Un magistrato e la guerra perduta*, in *Polizia e democrazia*, marzo 2010.

BETTI B., *Interpretazione della legge e degli atti giuridici. (Teoria generale e dogmatica)*, Milano, Giuffrè, 1949.

BIANCARDI A., DAVIGO P., FIANDACA G., GIARDA A., et al., *L'azione penale in Italia: obbligatorietà o discrezionalità?*, A. BAZOLI (a cura di), Roma, Arel, 2016.

BIANCONI G., *Processi a numero chiuso a Roma. Non più di 12mila casi all'anno*, in *Corriere della sera - Archivio online*, 7 marzo 2014.

BIANCOSPINO D., *I fatti dell'avvocatura*, in *Archivio civile*, fasc. 10, 2001.

BITONTO M. L., *L'accentramento investigativo delle indagini sui reati informatici*, in *Diritto dell'Internet*, fasc. 5, 2008.

BLANKENBURG E., H. TREIBER, *The Establishment of the Public Prosecutor's office in Germany*, *International Journal of the Sociology of Law* vol. 12, 1985.

BLASI A., *La legge istitutiva del tribunale per i minorenni: commento*, Forlì, Cotiro, 1955.

BLENGINO C., *Esercizio dell'azione penale e processi organizzativi: la selezione del crimine come output della Procura*, in SARZOTTI C. (a cura di), *Processi di selezione del crimine*, Milano, Giuffrè, 2007.

BRICOLA F., *La discrezionalità nel diritto penale. Nozioni e aspetti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1965.

BOMBI M., *Nessuna delega in bianco al CNF per decidere, o meno, la specializzazione dell'avvocato*, in *Diritto & Giustizia*, n. 193, 2017.

BONAFEDE A., *Intervento del ministro alla Corte d'appello di Firenze*, Inaugurazione anno giudiziario 2019, 26 gennaio 2019, [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_15\\_3.page](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_15_3.page) [febbraio 2020].

BONAZZI G., *Storia del pensiero organizzativo*, Milano, Franco Angeli, 2008.

BORGNA P., *Per una riforma del processo penale all'insegna di una comune cultura della giurisdizione*, in *Questione giustizia*, 18 febbraio 2019, [http://questionegiustizia.it/articolo/per-una-riforma-del-processo-penale-all-insegna-di-una-comune-cultura-della-giurisdizione\\_18-02-2019.php](http://questionegiustizia.it/articolo/per-una-riforma-del-processo-penale-all-insegna-di-una-comune-cultura-della-giurisdizione_18-02-2019.php) [febbraio 2020].

BORRACCETTI V., *Le nuove strategie di contrasto nei confronti della criminalità mafiosa - direzione nazionale e direzioni distrettuali antimafia. Un bilancio della esperienza del coordinamento*, Intervento svolto al seminario *La mafia fra tradizione e innovazione. Globalizzazione, criminalità, istituzioni* (Palermo, 23-24 novembre 2001), in *Questione giustizia*, fasc. 3, 2002.

BOTTI C., MANZIONE D., MARZADURI E., MILETTI M. N., RUGGIERI F., *Il principio di obbligatorietà dell'azione penale oggi: confini e prospettive*, in *Criminalia*, Ets, 2010.

BOVE M., *Ddl Bonafede: il vizio della riforma non accenna a finire*, in *Guida al diritto*, fasc. 33, 2019.

BOVE M., *Quel "restyling" che non fa bene alla giustizia*, in *Guida al diritto*, fasc. 12, 2015.

BOYNE S., *Prosecutorial Accountability in the Rechtsstaat: The Tension between Law, Politics, and the Public Interest*, in *Indiana University Robert H. McKinney School of Law*, Research Paper No. 2016-29, 2016.

BOYNE S., *Is the Journey from the In-box to the Out-box a Straight Line? the Drive for Efficiency and the Prosecution of low-level Criminality in Germany*, in LUNA E., WADE M. (a cura di) *The Prosecutor in Transnational Perspective*, Oxford University Press, 2012.

BRANCACCIO M., *CSM e organizzazione degli uffici di procura dopo le modifiche ordinamentali del 2006*, in *Questione giustizia*, fasc. 5, 2011.

BRESCIANI L., *D.lg. 19 febbraio 1998, n. 51. Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado. Titolo IV. Disposizioni sul processo penale*, in *Legislazione penale*, fasc. 2-3, 1998.

BRICCO P., *Le logiche della magistratura e del diritto, le ragioni dell'impresa e del lavoro*, in *Questione giustizia*, fasc. 2, 2014.

BRUNO G. L., *L'organizzazione dell'Ufficio di Procura*, Relazione al convegno *Quale magistratura oggi? Il ruolo del magistrato tra profili organizzativi e responsabilità*, di Unicost Puglia (Monopoli, 11-12 settembre 2015), presso [www.unicost.eu](http://www.unicost.eu) [febbraio 2020].

BRUTI LIBERATI E., *Le scelte del pubblico ministero: obbligatorietà dell'azione penale, strategie di indagine e deontologia*, in *Questione giustizia*, fasc. 1, 2018.

BRUTI LIBERATI E., *Amministrazione della giustizia e ruoli dei magistrati dirigenti degli uffici*, in *Questione giustizia*, n. 2-3, 2003.

BUSCAGLIA E., VAN DIJK J., *Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector*, in *Forum on Crime and Society*, vol. 13, fasc. 1-2, 2003.

CAIANIELLO M., voce *Archiviazione (dir. proc. pen.)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, II, Milano, Giuffrè, 2008.

CAJANI F., *La competenza della procura distrettuale per i reati informatici*, in CADOPPI A., CANESTRARI S., MANNA A., PAPA M. (diretto da), *Cybercrime*, Milano, Wolters Kluwer [Utet], 2019.

CALASSO F., voce *Diritto (partizioni: le basi storiche)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, XII, 1964.

CALETTI G. M., *"Revenge porn". Prime considerazioni in vista dell'introduzione dell'art. 612-ter c.p.: una fattispecie "esemplare", ma davvero efficace?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 15 aprile 2019, <https://www.penalecontemporaneo.it/d/6648-revenge-porn-prime-considerazioni-in-vista-dell-introduzione-dell-art-612-ter-cp-una-fattispecie-es> [febbraio 2020].

CALLARI F., *L'assetto organizzativo dell'ufficio della procura della Repubblica: verso nuovi equilibri sistematici*, in *Cassazione penale*, fasc. 1, 2017.



CALOGERO P., *L'organizzazione della procura e del lavoro del pubblico ministero. poteri del procuratore e garanzie di autonomia e indipendenza dei sostituti*, in *Giustizia insieme*, fasc. 1, 2013.

CAMOGLIO P., *Il giudice specializzato in materia d'impresa: problemi e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2014.

CANANZI F., *Tavola rotonda*, in CIRIELLO A. (a cura di), *Organizzando la giustizia: Atti del convegno* (Capri, ottobre 2016), Vicalvi, Key editore, 2017.

CANZIO G., LIOTTA S., SPIEZIA F., *La direzione nazionale antimafia e il coordinamento delle indagini di mafia dopo 20 anni: bilancio e prospettive*, in AA.VV., *Criminalia*, Ets, 2012.

CAPPUCCIO D., *La conferma del dirigente: dall'analisi dei dati alla ricerca di una credibile prospettiva*, in *Questione giustizia*, fasc. 4, 2017.

CAPRIOLI F., *Indagini preliminari e udienza preliminare*, in CONSO G., GREVI V. (a cura di), *Compendio di procedura penale*, Padova, Cedam, 2010.

CAPRIOLI F., MELILLO G., RUGGIERI F., SANTALUCIA G., *Sulla possibilità di introdurre nel processo penale ordinario l'istituto della declaratoria di particolare tenuità del fatto. Riflessioni a margine di una recente proposta*, in *Cassazione penale*, fasc. 11, 2006.

CAPRUSO M., *I giudici della Repubblica: giudici soggetti alla legge o giudici di fronte alla legge?*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977.

CARAVITA B., *Obbligatorietà della azione penale e collocazione del pubblico ministero: profili costituzionali*, in GAITO A. (a cura di), *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, Atti del Convegno (Perugia, 20-21 aprile 1990), Napoli, Jovene, 1991.

CARCANO D., *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, Milano, Giuffrè, 2009.

CARCANO D., CASTELLI C., DAL CANTO F., D'AMBROSIO V., et al., *L'organizzazione dell'ufficio del Pubblico ministero*, in PACIOTTI E. (a cura di), *Per un nuovo ordinamento giudiziario*, Firenze, Passigli Editore, 2006.

CARCANO D., *Stabilire i criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti è un dovere dei capi degli uffici*, in *Cassazione penale*, fasc. 5, 1998.

CARDELLA F., *Il collegamento tra indagini separate*, in *Quaderni del Consiglio superiore della magistratura*, II, n. 134, 2002.

CARLI L., *La riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero nella nuova normativa ordinamentale*, in *Critica Penale*, fasc. 2, 2007.

CARLI L., *La "notitia criminis" e la sua iscrizione nel registro di cui all'art. 335 c.p.p.*, in *Diritto penale e processo*, 1995.

CARTABIA M., *La CEDU e l'ordinamento italiano: rapporti tra fonti, rapporti tra giurisdizioni*, in BIN R., BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e CEDU: il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*. Atti del seminario (Ferrara, 9 marzo 2007), Torino, Giappichelli, 2007.

CARUSO G., *La discrezionalità penale. Tra «tipicità classificatoria» e «tipologia ordinale»*, Padova, Cedam, 2009.

CASELLI G. C., *Memoria presentata alla Commissione del Senato il 15 febbraio 2012, Documento della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, prot. n. 2307/11 MAG*, <http://www.amblav.it/download/Documento-Caselli-Procura-Repubblica-Torino-Audizione-Senato-15-2-2012.pdf> [febbraio 2020].

CASELLI G. C., *Audizione al Senato della Repubblica*, Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», 87° resoconto stenografico, 15 febbraio 2012, n. seduta 95, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/289790.pdf> [febbraio 2020].

CASIRAGHI R., *La corte di Strasburgo condanna l'Italia per la mancata tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, in *Diritto penale contemporaneo*, fasc. 3, 2017.

CASTELLI C., *La dirigenza degli uffici giudiziari: una riforma da completare a livello culturale e normativo*, in *Questione giustizia*, fasc. 2-3, 2013.

CAVALLINI D., *Le valutazioni di professionalità dei magistrati: prime riflessioni tratte da una ricerca empirica sui verbali del Csm*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, fasc. 4, 2012.

CATALANO E. M., *Requisiti investigativi, procedimento probatorio e decisione nei procedimenti di mafia*, BARGI A. (a cura di), *Il doppio binario nell'accertamento dei fatti di mafia*, Torino, Giappichelli, 2013.

CATALANO S., sub *Articolo 112*, in CLEMENTI F., CUOCOLO L., ROSA F., VIGEVANI G. E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, II, Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, Bologna, Il Mulino, 2018.

CATALANO S., *Rimedi peggiori dei mali: sui criteri di priorità nell'azione penale*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2008.

CAVINI S., *La pubblica accusa nei diversi stati dell'Unione europea: breve rapporto sui principi vigenti in Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1, 1999.

CECHELLA C., *Resta un camaleonte il nuovo Tribunale della famiglia*, in *Guida al diritto*, fasc. 22, 2016.

CENCI D., *La competenza investigativa della D.I.A. e suoi rapporti con le procure distrettuali*, in A. BARGI (a cura di), *Il «doppio binario» nell'accertamento dei fatti di mafia*, Torino, Giappichelli, 2013.

CERESA GASTALDO M., *Sulla legittimità della misura cautelare non assentita dal procuratore della Repubblica*, in *Cassazione penale*, fasc. 11, 2009.

CERESA GASTALDO M., *Dall'obbligatorietà dell'azione penale alla selezione politica dei processi*, in *Diritto penale contemporaneo - Riv. trim.*, 2011 e in *Riv. it dir. proc. pen.* 2011.

CESARI C., *L'inflazione delle notizie di reato e i filtri selettivi ai fini del processo*, in *Rivista di diritto processuale*, fasc. 6, 2011.

CESARI C., *Efficienza della giustizia penale e strategie di depenalizzazione processuale*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *La ragionevole durata del processo: garanzie ed efficienza della giustizia penale*, Torino, Giappichelli, 2005.

CESARI C., *Le clausole di irrilevanza del fatto nel sistema processuale penale*, Torino, Giappichelli, 2005

CHELO C., *I giudici contestano la Superprocura. Durissimo Bertoni: «Sarebbe l'altra faccia della cupola»*, in *L'Unità Archivio*, 12 ottobre 1991.

CHELO C., *Ecco il supergiudice antimafia Martelli: «Non indaga, coordina gli altri magistrati»*, in *L'Unità Archivio*, 16 novembre 1991.

CHIARLONI S., *La domanda di giustizia: deflazione e/o risposte differenziate*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1988.

CHIAVARIO M., voce *Diritto processuale penale*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, IX, Milano, Giuffrè, 2016.

CHIAVARIO M., *Diritto processuale penale: profilo istituzionale*, Torino, Utet, 2012.

CHIAVARIO M., *Obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, in AA.VV., *Il pubblico ministero oggi*, Milano, Giuffrè, 1994.

CHIAVARIO M., *L'azione penale tra diritto e politica*, Padova, Cedam, 1995.

CHIMENTI C., *In margine al rinvio presidenziale del nuovo ordinamento giudiziario*, [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/489.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/489.pdf) [febbraio 2020].

CHIRICO A., *Il vero scandalo rimosso dal Csm*, in *Il Foglio – Online*, 15 luglio 2019, <https://www.ilfoglio.it/giustizia/2019/07/15/news/il-vero-scandalo-rimosso-dal-csm-265346/> [febbraio 2020].

CIPRIANI A., *Si delinea la superprocura Un giudice vicino ai ministri*, in *L'Unità Archivio*, 24 ottobre 1991.

- CISTERNA A., *Mafia: centralizzato il monitoraggio delle interdittive*, in *Guida al diritto*, fasc. 12, 2018.
- CISTERNA A., *Così l'associazione "semplice" diventa distrettuale*, in *Guida al diritto*, fasc. 12, 2017
- CIVININI G., *La specializzazione del giudice*, in *Questione Giustizia*, fasc. 4, 2000.
- CIVININI M.G., PROTO PISANI A., SALMÈ G., SCARSELLI G., *La riforma dell'ordinamento giudiziario tra il ministro Castelli e il ministro Mastella*, in *Il Foro italiano*, V, 2007.
- CLARICH M., *Quella crisi di sistema che logora la giustizia e intacca la fiducia*, in *Guida al diritto*, fasc. 8, 2019.
- COLAICCO S., DITO G., *L'ispettorato generale presso il Ministero della Giustizia. Funzioni, natura, attività*, in *Archivio penale*, fasc. 1, 2012.
- COLAMUSSI M., *Comunicazioni a distanza apprese dall'inquirente per volontà di un interlocutore*, in SCALFATI A. (a cura di), *Le indagini atipiche*, Torino, Giappichelli, 2014.
- COLAVITTI G., *Indipendenza dell'avvocato e diritto costituzionale*, in *Cultura e diritti*, fasc. 1-2, 2016
- COLAVITTI G., *Le specializzazioni dell'avvocato tra libertà professionale e nuovo ordinamento forense*, in *La rivista del Consiglio, IPSOA*, Wolters Kluwer, ordine degli Avvocati di Milano, 2015.
- COLLIN P., *"Wächter der Gesetze" oder "Organ der Staatsregierung"? Konzipierung, Einrichtung und Anleitung der Staatsanwaltschaft durch das preußische Justizministerium von den Anfängen bis 1860*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 2000.
- COLOMBO D., *I partiti a Casini: puntare su toghe specializzate in reati finanziari*, ne *Il Sole 24 ore*, 23 gennaio 2018, in <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-01-22/i-partiti-casini-puntare-toghe-specializzate-reati-finanziari-195156.shtml?uuid=AErW48mD> [febbraio 2020].
- COMI V., *Avvocato specialista alle porte: diffuso il regolamento esecutivo del Ministro della Giustizia. Le regole d'ingaggio*, in *Archivio penale*, fasc. 3, 2015.
- CONSO G., GREVI V., NEPPI MODONA G., *Il codice di procedura penale. Dalle leggi delega ai decreti delegati*, IV, *Relazione al Progetto preliminare del 1988*, Padova, Cedam, 1990.
- CONSO G., *Introduzione alla riforma*, in CONSO G. (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Bologna, Zanichelli, 1979.
- CONSO G., *Autorità giudiziaria e polizia*, in *Archivio penale*, fasc. 1, 1968.
- CONSO G., *Note in margine alla declaratoria d'illegittimità dell'art. 234, co. 2, c.p.p., ovvero sia la crisi della sezione istruttoria*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1963.

CONSOLI A., *Giurisdizione penale ed efficienza. Procure della Repubblica tra vincoli e produttività*, Tesi di dottorato di ricerca in *Law and Economics*, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, 2007.

CONTINI M. C., *La riforma "Orlando-Minniti" a un anno dall'entrata in vigore. i molti dubbi e le poche certezze nelle prassi delle sezioni specializzate*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fasc. 3, 2018.

COPPOLA F., *'Creare giudici specializzati' è questa la direttiva del CSM*, in *la Repubblica Archivio*, 28 giugno 1988.

CORDERO F., *Procedura penale*, IX ed., Milano, Giuffrè, 2012.

CORDERO F., voce *Archiviazione*, in *Enciclopedia del diritto*, II, Milano, Giuffrè, 1958.

CORDERO F., *Le situazioni soggettive nel processo penale: studi sulle dottrine generali del processo penale*, Torino, Giappichelli, 1956.

CORSO P., *Effetti penali degli istituti deflattivi*, in *Rassegna Tributaria*, fasc. 2, 2015.

COSTANZO G., *Principio di legalità, azione penale e trasformazione dello Stato di diritto*, Milano, Giuffrè, 2018.

CRAVERA F., *Arturo Soprano: "Ho ventimila processi arretrati e per smaltirli chiamo i giudici in pensione"*, in *laRepubblica – Online*, 24 settembre 2017, in [https://torino.repubblica.it/cronaca/2017/09/24/news/arturo\\_soprano\\_ho\\_ventimila\\_processi\\_arretrati\\_e\\_per\\_smaltirli\\_chiamo\\_i\\_giudici\\_in\\_pensione\\_-176356002/](https://torino.repubblica.it/cronaca/2017/09/24/news/arturo_soprano_ho_ventimila_processi_arretrati_e_per_smaltirli_chiamo_i_giudici_in_pensione_-176356002/) [febbraio 2020].

CRISCUOLO M., GIAMBRUNO S., MARINO R., *Il giudice unico. Commento organico al D. Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51*, Napoli, Simone, 2000.

CRISTIANI A., *La discrezionalità dell'atto nel processo penale*, Milano, Giuffrè, 1985.

CUADRADO SALINAS C., *Discrecionalidad del Fiscal y flexibilización de la acción penal. El interés público en una administración eficaz de la Justicia*, in *Revista general de derecho procesal*, fasc. 18, 2009.

CUOCOLO L., *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul «drafting» legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, 7 gennaio 2005, [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/dibattiti/magistratura/cuocolo.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dibattiti/magistratura/cuocolo.html) [febbraio 2020]

CURRELLI C., MINISCI F., *Il pubblico ministero. Compiti e poteri nelle indagini e nel processo.*, Milano, Giuffrè, 2011.

D'AIUTO M., *De jure condendo*, in *Processo penale e Giustizia*, fasc. 2, 2014.

D'ALESSANDRO F., *Efficienza e giustizia distributiva nelle procedure concorsuali*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, fasc. 3, 2018.

D'ALESSIO A., *Attribuzioni delle Procure Distrettuali e delle Direzioni Distrettuali Antimafia create al loro interno*, in BARGI A. (a cura di), *Il "doppio binario" nell'accertamento dei fatti di mafia*, Torino, Giappichelli, 2013.

D'ALOIA A., *Il rinvio alle camere della riforma dell'ordinamento giudiziario: note a prima lettura*, [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/490.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/490.pdf) [febbraio 2020].

D'AMBROSIO L., *Ruolo e attività della polizia giudiziaria nelle indagini: brevi considerazioni e qualche proposta*, fasc. n. 7-8, in *Cassazione penale*, 2006.

D'AMICO M., *Amministrazione creatrice ed esecutrice del diritto*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2018.

D'ANGELO G., *L'organizzazione degli uffici del p.m. con particolare riferimento ai criteri di assegnazione degli affari*, in *Documenti giustizia*, 1997.

D'ELIA G., *Magistratura, polizia giudiziaria e Costituzione: contributo allo studio dell'art. 109 cost.*, Milano, Giuffrè, 2002.

D'ELIA G., *I principi costituzionali di stretta legalità, obbligatorietà dell'azione penale ed eguaglianza a proposito dei «criteri di priorità» nell'esercizio dell'azione penale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998.

DANIELE M., *La triangolazione delle garanzie processuali fra diritto dell'Unione europea, Cedu e sistemi nazionali*, in *Diritto penale contemporaneo, Rivista trimestrale*, fasc. 4, 2016.

DANOVI R., *Formazione e accesso. le proposte conclusive dell'avvocatura*, in *Rassegna Forense*, fasc. 3, 2003.

DAL CANTO F., *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, Giappichelli, 2018.

DAL CANTO F., *Le trasformazioni della legge sull'ordinamento giudiziario e il modello italiano di magistrato*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2017.

DAVIS A. J., *Arbitrary justice: the power of the american prosecutor*, New York, Oxford University Press, 2007.

DAVIS A. J., *The Power and Discretion of the American Prosecutor*, in *Droit et cultures*, n. 49, 2005.

DAVIS A. J., *Prosecution and race: the power and privilege of discretion*, in *Fordham law review*, 67, n. 13, 1998.

DE CARO A., *Controllo sulla ricorrenza dei presupposti*, in AA.VV., *Il decreto sicurezza. D.l. 92/2008 convertito con modifiche in legge n. 125/2008*, SCALFATI A. (a cura di), Torino, Giappichelli, 2010.

DE CESARE L., DELEONARDIS C., DI NAPOLI M., DI PAOLA C., *et al.*, *L'azione penale tra obbligatorietà e discrezionalità. Atti del Convegno (Bari, 29 novembre 2008)*, GAROFOLI V, (a cura di), Milano, Giuffrè, 2009.

DE FRANCESCHI P., *Violenza domestica: dal caso Rumor al caso Talpis cosa è cambiato nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo?*, in *Giurisprudenza penale web*, 2018, <http://www.giurisprudenzapenale.com/2018/01/06/violenza-domestica-dal-caso-rumor-al-caso-talpis-cosa-cambiato-nella-giurisprudenza-della-corte-europea-dei-diritti-delluomo/> [febbraio 2020].

DE LALLA P., *Il concetto legislativo di azione penale*, Napoli, Jovene, 1966.

DE LEO F., *Il principio di responsabilità nella dirigenza delle procure*, in *Questione giustizia*, fasc. 5, 2008.

DE RUGERIIS G., *In viaggio verso il processo penale telematico*, in BRIGHI R., PALMIRANI M., SÁNCHEZ JORDÁN M. E. (a cura di), *Informatica giuridica e informatica forense al servizio della società della conoscenza. Scritti in onore di Cesare Maioli*, Canterano, Aracne, 2018.

DE SANTIS S., *L'uso politico degli strumenti processuali penali*, in *Archivio penale*, fasc. 3, 2012.

DE AMICIS G., *La cooperazione verticale*, in KOSTORIS R. E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, Giuffrè, 2017.

DE ANGELIS L., *La riforma del giudice unico e la giustizia del lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, fasc. 4, 1998.

DE FRANCESCO A., *L'erosione del principio della direzione delle indagini e del monopolio dell'azione penale del pubblico ministero nel procedimento penale avanti al giudice di pace*, in *Indice penale*, 2003.

DE LEO F., *La circolare romana sulla personalizzazione delle funzioni del p.m.*, in *Questione giustizia*, fasc. 2, 1991.

DE MARCO A., *Distribuzione degli affari e specializzazione*, in *Quaderno del Consiglio superiore della magistratura*, VII, n. 56, 1992.

DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale*, Milano, Wolters Kluwer [Padova, Cedam], 2017.

DE SIMONE M. V., *sub art. 102 Direzione distrettuale antimafia*, in SPANGHER G., MARANDOLA A., *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, Milano, Wolters Kluwer [Padova, Cedam], 2019.

DEGANELLO M., *Notizie di reato ed ingestibilità dei flussi: le scelte organizzative della procura torinese*, in *Cassazione penale*, fasc. 4, 2011.

DEIDDA D., *Bilancio e prospettive della formazione dei dirigenti*, in *Questione giustizia*, fasc. 1, 2016.



DELEUZE B., DELMAS M. M., DERVIEUX V., JUNG H., JUY-BIRMANN R., edizione italiana a cura di M. CHIAVARIO, *Procedure penali d'Europa*, Padova, Cedam, 2001.

DEVOTO M., *Ordinamento giudiziario (voce)*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, XXI, Roma, 2000.

DI BITONTO M. L., *Terrorismo internazionale, procedura penale e diritti fondamentali in Italia*, in *Cassazione penale*, fasc. 3, 2012.

DI BITONTO M. L., voce *Avocazione*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, III, Milano, Giuffrè, 2010.

DI CARLO L., *Diritti fondamentali tra teoria del discorso e prospettive istituzionalistiche*, Milano, Giuffrè, 2009.

DI CHIARA G., *Legalità dell'agire, ordine nel procedere e governo del carico giudiziario*, in CONSO G. (a cura di), *Il diritto processuale penale nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006.

DI CHIARA G., *Il pubblico ministero e l'esercizio dell'azione penale*, in FIANDACA G., DI CHIARA G., *Una introduzione al sistema penale per una lettura costituzionalmente orientata*, Napoli, Jovene, 2003.

DI COSTANZO L., *The harmonization process and the Italian legal profession*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2017.

DI FEDERICO G., *L'indipendenza della magistratura in Italia e in Europa*, in I. DEL BAGNO, *L'indipendenza della magistratura. Norme, idee, prassi*, capitolo del volume a cura di O. ABBAMONTE, *Il potere dei conflitti. Testimonianze sulla storia della Magistratura italiana*, Torino, Giappichelli, 2017.

DI FEDERICO G., *Obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero*, relazione a convegno *Obbligatorietà dell'azione penale nell'Italia del 2008: un tabù da superare* (Roma, 2008), in [www.irsig.cnr.it](http://www.irsig.cnr.it) [febbraio 2020]

DI LALLA I., voce *Notizia di reato*, in *Digesto discipline penalistiche*, VIII, Torino, Utet, 1994.

DI LAURO M., *Riforma del rito civile legata a flessibilità e modifiche strutturali*, in *Guida al diritto*, fasc. 18, 2015.

DIEZ-PICAZO L. M., *Il problema della discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 4, 1995.

DITTA A., Intervista a Gian Domenico Caiazza, *Scandalo Csm, i penalisti a TPI: "Bisogna ridurre il peso politico delle procure"*, comparsa su *The Post Internazionale (TPI) - Online*, 21 giugno 2019, presso <https://www.tpi.it/interviste/scandalo-csm-penalisti-ridurre-peso-politico-procure-20190621351647/> [febbraio 2020].



DOLCINI E., *Esercizio dell'azione penale, divisione dei poteri e prevenzione generale dei reati. Lo spiacevole retrogusto del progetto di riforma costituzionale della giustizia*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, fasc. 4, 2011.

DOLCINI E., voce *Potere discrezionale del giudice (dir. proc. pen.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985.

DOMINIONI O., *La corte assediata*, in *Diritto penale e processo*, n. 12, 2013.

DOMINIONI O., *Interesse alla persecuzione penale e irrilevanza sociale del fatto nel prisma dell'efficienza giudiziaria*, in *Il Foro ambrosiano*, fasc. 4, 2010.

DOMINIONI O., voce *Azione penale*, in *Digesto discipline penalistiche*, I, Torino, Utet, 1989.

DONINI M., *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *Diritto penale contemporaneo, Riv. trim.*, fasc. 4, 2013.

DONINI M., *Diritto penale di lotta vs. diritto penale del nemico*, in KOSTORIS R.E., ORLANDI R. (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Torino, Giappichelli, 2006.

DONINI M., *Per un codice penale di mille incriminazioni: progetto di depenalizzazione in un quadro del "sistema"*, in *Diritto penale e processo*, fasc. 12, 2000.

DRAGONE S., *Iscrizione della notizia di reato e del nome della persona inquisita. Problematiche sui termini delle indagini*, in *Il nuovo codice di procedura penale. Prime esperienze*, Atti del Convegno (Milano, 1-3 giugno 1990), Roma, Eti, 1991.

EISENSTEIN J., JACOB H., *Felony Justice. An organizational analysis of criminal courts*, Boston, Little, Brown and Company, 1977.

EMRICH-KATZIN S., *Schwerpunktstaatsanwaltschaften im Wirtschaftsstrafrecht und die Stellung der Wirtschaftsreferenten*, PL Academic Research, Frankfurt a. M., 2012.

ERLE G., *Tre prospettive su veridicità e agire morale: Leibniz, Kant, Hegel*, Bologna, Archetipolibri, 2011.

ESSER J., *Precomprensione e scelta del metodo nel processo di individuazione del diritto. Fondamenti di razionalità nella prassi decisionale del giudice*, trad. it. di PATTI S., ZACCARIA G., Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2010 (1983).

FABRI M., *Discrezionalità e modalità di azione del pubblico ministero nel procedimento penale*, in *Polis*, XI, 1997.

FADIGA L., *La giustizia minorile in Italia: nascita ed evoluzione*, in *Questione giustizia*, 27 aprile 2016, <http://questionegiustizia.it/articolo/la-giustizia-minorile-in-italia-nascita-ed-evoluzione-27-04-2016.php> [febbraio 2020].

FALCONE G., *Le critiche ai maxiprocessi*, in FONDAZIONE G. e F. FALCONE (a cura di), *La posta in gioco. Interventi e proposte (1982- 1992)*, Milano, Bur, 2010.

- FALCONE G., *Professionalità e coordinamento per sconfiggere Cosa Nostra*, in FONDAZIONE G. e F. FALCONE (a cura di), *La posta in gioco. Interventi e proposte (1982- 1992)*, Milano, Bur, 2010.
- FALCONE G., *Interventi e proposte*, Milano, Sansoni Editore [R.C.S.], 1994.
- FANCHIOTTI V., *Processo penale statunitense (voce)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, II, Milano, Giuffrè, 2008.
- FANCHIOTTI V., *Processo penale nei paesi di Common law*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, X, Torino, Utet, 1995.
- FANCHIOTTI V., *Lineamenti del processo penale statunitense*, Torino, Giappichelli, 1987.
- FANTACCHIOTTI M., FRESA M., TENORE V., VITELLO S., *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali: magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari, onorari, avvocati dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2010.
- FANTACCHIOTTI M., FIANDESE F., *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Padova, CEDAM, 2009.
- FANTICELLI L., SALVADORI E., CIPRIANI S., *L'azione penale*, Siena, Centro Stampa Università, 1995.
- FANULLI G. L., *Il pubblico ministero nel processo penale francese*, in *Archivio della nuova procedura penale*, fasc. 5, 2006.
- FANULLI G. L., *Il pubblico ministero nel processo penale tedesco*, in *Archivio nuova procedura penale*, fasc. 1, 2006.
- FASSONE E., *Una proposta per l'ispettorato generale del Ministero*, in *Cassazione penale*, fasc. 11, 1995.
- FAZIO V., *La sfida dell'ordinamento giudiziario (Considerazioni realistiche sul "progetto Mastella")*, in *Questione giustizia*, fasc. 2, 2007.
- FAULKNER W., *Privacy. Il sogno americano: che ne è stato?*, Milano, Adelphi, 2003.
- FERRAJOLI L., *La giustizia penale nella crisi del sistema politico*, in BRUTI LIBERATI E., CERETTI A., GIASANTI A. (a cura di), *Governo dei giudici: la magistratura tra diritto e politica*, Milano, Feltrinelli, 1996.
- FERRI G., *Ordinamento Giudiziario e Costituzione*, in FERRI G., TEDOLDI A. (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a dieci anni dalla legge n. 150 del 2005*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016.
- FERRI G., *La riforma dell'ordinamento giudiziario e la sua sospensione*, in *Studium iuris*, fasc. 4, 2007.
- FERRUA P., *Il dissenso del procuratore in tema di misura cautelare davanti alla Corte di Cassazione*, in *Questione giustizia*, fasc. 4, 2009.

FIANDACA G., *Giù la maschera al partito dei giudici*, su *Il Foglio – Online*, 9 maggio 2016, <http://www.ilfolgio.it/politica/2016/05/09/news/giu-la-maschera-al-partito-dei-giudici-95886/> [febbraio 2020].

FIDELBO G., *Le disposizioni sul processo penale*, in LATTANZI G. (a cura di), *Il giudice unico. Le nuove norme ordinamentali, civili, processuali e amministrative al 2 gennaio 2000*, Milano, Giuffrè, 2000.

FIMIANI P., FRESA M., *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari*, Torino, Giappichelli, 2013.

FIORANI M., *Die Judikative muß von der Regierung unabhängig werden: Von Italien lernen!*, in *Die Tageszeitung: taz*, 24 luglio 1993.

FIorentino G., *L'articolo 2 della legge delle guarentigie: lo stato della legislazione, dell'interpretazione e le prospettive di riforma*, in *Questione giustizia*, fasc. 4, 2017.

FLORES PRADA I., *L'“aggiornamento” della giustizia penale spagnola nel 2015. Riforme parziali in attesa del nuovo codice di procedura penale*, in *Processo penale e Giustizia*, fasc. 5, 2016.

FORTELEONI L., *Criteri di priorità degli uffici di procura*, in *Magistratura indipendente*, 8 aprile 2019, <https://www.magistraturaindipendente.it/criteri-di-priorita-degli-uffici-di-procura.htm> [febbraio 2020].

FUMU G., *Commento all'art. 335 c.p.p.*, in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, coordinato da M. CHIAVARIO, IV, Torino, Utet, 1990.

FUSAI E., *Anticorruzione la Procura di Milano contro l'Anac di Cantone*, su *Rai TG1*, in onda il 28 giugno 2018.

GAITO A., SPANGHER G., GIUNCHEDI F., SANTORIELLO C., *Scopi della giustizia penale e politica processuale differenziata*, in GIUNCHEDI F. (coordinato da), *La giustizia penale differenziata. I procedimenti speciali*, I, Torino, Giappichelli, 2010.

GAITO A., *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero: atti del convegno (Perugia, 20-21 aprile 1990)*, Napoli, Jovene, 1991.

GAITO A., voce *Procedibilità (dir. pen. proc.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXV, Milano, Giuffrè, 1975.

GALATI A., *Brevi note in tema di formazione professionale degli avvocati*, in *Rassegna Forense*, fasc. 2, 2001.

GALIMBERTI A., *Gli avvocati: via il dogma dell'azione penale obbligatoria*, in *IlSole24ore – online*, 23 agosto 2014, <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-08-23/gli-avvocati-via-dogma-azione-penale-obbligatoria-081341.shtml?uud=ABbzbgmB> [febbraio 2020].

GARUFI C., *Diritto di famiglia e degiurisdizionalizzazione*, Vicalvi, Key editore, 2018.

GASPARINI A., *Il prosecutor e le scansioni dell'azione penale*, in GAMBINI MUSSO R. (a cura di), *Il processo penale statunitense. Soggetti e atti*, Torino, Giappichelli, 2009.

GATTA G. L., *Il disegno di legge in tema di violenza domestica e di genere (c.d. codice rosso): una sintesi dei contenuti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 8 aprile 2019, <https://www.penalecontemporaneo.it/d/6605-il-disegno-di-legge-in-tema-di-violenza-domestica-e-di-genere-cd-codice-rosso-una-sintesi-dei-conte> [febbraio 2020].

GATTA G. L., *Audizione informale alla Camera dei deputati, Esame del disegno di legge C. 1189 del Governo "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici"*, a commissioni riunite Giustizia e Affari costituzionali, 12 novembre 2018, [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/000/461/Prof.\\_Gatta.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/461/Prof._Gatta.pdf) [febbraio 2020].

GATTA G. L., *Depenalizzazione e nuovi illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie civili: una riforma storica*, in *Diritto penale contemporaneo*, 26 gennaio 2016, presso <https://www.penalecontemporaneo.it/d/4427-depenalizzazione-e-nuovi-illeciti-sottoposti-a-sanzioni-pecuniarie-civili-una-riforma-storica> [febbraio 2020].

GERACI R. M., *Le parti accusatrici nel processo penale spagnolo*, in *Processo penale e giustizia*, n. 3, 2019.

GIANGIACOMO B., *La nuova organizzazione e i compiti degli organi di autogoverno: consigli giudiziari, consiglio direttivo della Corte di cassazione e Consiglio superiore della magistratura*, in *Il Foro italiano.*, V, 2010.

GIANNINI M. S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1939.

GIMENEZ SANCHEZ I., *Pluralidad de partes en el proceso penal*, Madrid, S.A-McGraw-Hill - Interamericana de España, 1998.

GIORGINI G., MEZZETTI L., SCAVONE A., *La costituzione "vivente": nel cinquantesimo anniversario della sua formazione*, Milano, Franco Angeli, 1999.

GIUSSANI A., *Questioni di competenza in senso stretto e in senso lato nella nuova disciplina delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale*, in NIVARRA L. (a cura di), *L'Enforcement dei diritti di proprietà intellettuale. Profili sostanziali e processuali*, Quaderno di Aida n. 12, Milano, 2005.

GRASSO G., *Le valutazioni di professionalità*, Relazione al XXXI Congresso dell'Associazione nazionale magistrati, 21 ottobre 2017, <https://www.associazionemagistrati.it/doc/2829/relazione-di-gianluca-grasso-magistrato-di-tribunale-destinato-alla-corte-suprema-di-cassazione.htm> [febbraio 2020].

- GREVI V., *L'organizzazione del pubblico ministero*, in *Studi parmensi*, XXVIII, Milano, Giuffrè, 1980.
- GROSSO C. F., voce *Polizia giudiziaria*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, XXIII, 1990.
- GUARINIELLO R., *La procura nazionale sulla sicurezza del lavoro*, in *Il Foro italiano*, fasc. 3, 2012.
- GUAZZALOCA B., PAVARINI M., *Corso di diritto penitenziario*, Bologna, Edizioni Martina Bologna, 2004.
- GUARNIERI C., *La riforma impossibile*, in *Legislazione penale*, fasc. 4, 2006.
- GUARNIERI C., *Pubblico ministero e sistema politico*, Padova, Cedam, 1984.
- GUASTINI R., *Hart su indeterminatezza, incompletezza, e discrezionalità giudiziale*, in *Ragion pratica*, fasc. 2, 2003.
- GUASTINI R., *Principi di diritto e discrezionalità giudiziale*, in *Diritto pubblico*, fasc. 3, 1998.
- GULLO N., *Prevenzione del terrorismo, tutela dell'ordine pubblico e diritti fondamentali degli stranieri: riflessioni sull'espulsione degli stranieri prevista dall'art. 3, d.l. n. 144 del 2005*, in *Diritto & questioni pubbliche*, fasc. 2, 2017.
- GUSTAPANE A., *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, Bologna, Bononia University Press, 2018.
- GUSTAPANE A., *Osservazioni sul progetto della commissione ministeriale Vietti in tema di organizzazione degli uffici del pubblico ministero*, in *La Giustizia Penale*, fasc. 7, 2016.
- GUSTAPANE A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della Bicamerale*, Milano, Giuffrè, 1999.
- HELLEBRAND J., *Die Staatsanwaltschaft. Arbeitsgebiet und Arbeitspraxis: eine Einführung für angehende Staatsanwälte und für Referendare bei Eintritt in die staatsanwaltschaftliche Ausbildung*, C. H. Beck, München, 1999.
- IACOBONI A., *Le valutazioni di professionalità*, in *Il Foro italiano*, V, 2016.
- IACONA R., *Palazzo d'ingiustizia: il caso Robledo e l'indipendenza della magistratura. Viaggio nelle procure italiane*, Venezia, Marsilio, 2018.
- IANNIELLI F., ROCCHEGIANI M., *La Direzione investigativa antimafia*, Milano, Giuffrè, 1995.
- IANNUCILLI L., DE TURA A., *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, parte VIII, gennaio 2009, [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/STU\\_212.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_212.pdf) [febbraio 2020].

ICHINO G., *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale*, in *Questione giustizia*, fasc. 2, 1997.

ILLUMINATI G., *Corsie preferenziali e binari morti*, in MAZZA O., VIGANÒ F. (a cura di), *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica: (d.l. 23 maggio 2008, n. 92 conv. in legge 24 luglio 2008, n. 125)*, Torino, Giappichelli, 2008.

ILLUMINATI G., *Reati «speciali» e procedure «speciali» nella legislazione d'emergenza*, in *Giustizia penale*, III. 1981.

INZERILLO G., *Verso nuove forme di deflazione penale*, in *Giustizia penale*, 2003.

IODICE T., PONIZ L., PESCI S., SAVA L., et al., *Pubblico ministero, ordinamento e garanzie*, in GIANGIACOMO B. (a cura di), *Documento elaborato dal gruppo di lavoro costituito all'esito del seminario "Modelli organizzativi delle Procure della Repubblica e credibilità della giurisdizione"* (Roma, 3 dicembre 2011), Magistratura democratica, presso [http://www.magistraturademocratica.it/mdem/intervento\\_all.php?a=on&s=&id=1614](http://www.magistraturademocratica.it/mdem/intervento_all.php?a=on&s=&id=1614) [febbraio 2020].

JAKOBS G., *Diritto penale del nemico? Una analisi sulle condizioni della giuridicità*, in GAMBERINI A., ORLANDI R. (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico*, Bologna, Monduzzi, 2007.

JEHLE J., WADE M., *Coping with overloaded criminal justice systems. The rise of prosecutorial power across Europe*, Heidelberg, Springer, 2006.

KALB L., *La ricostruzione orale del fatto tra efficienza ed efficacia del processo penale*, Torino, Giappichelli, 2005.

KISSEL O. R., MAYER H., *Gerichtsverfassungsgesetz (GVG). Kommentar*, C.H. Beck, München, 2019.

KOETZ A. G., FELTES T., *Rechtstatsachenforschung. Organisation der Staatsanwaltschaften*, Bundesanzeiger, 1996.

KOSTORIS R. E., *Pubblico Ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, in *Cassazione penale*, fasc. 12, 2013.

KOSTORIS R. E., *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, in *Rivista di diritto processuale*, fasc. 4, 2007.

KOSTORIS R. E., *Criteri di selezione e moduli deflativi nelle prospettive di riforma. Atti del Convegno (Como, 24-26 settembre 1999)*, in AA.VV., *Il giudice unico nel processo penale*, Milano, Giuffrè, 2001.

KOSTORIS R. E., *Obbligatorietà dell'azione penale, esigenze di deflazione e "irrelevanza del fatto"*, in AA.VV., *I nuovi binari del processo penale tra giurisprudenza costituzionale e riforme*, Atti del Convegno (Caserta-Napoli, 8-10 dicembre 1995), Milano, Giuffrè, 1996.

LA CHIOMA F., SCALETTA D., *Il documento organizzativo della PNA alla luce della circolare sull'organizzazione delle procure*, 31 gennaio 2018, <https://www.magistraturaindipendente.it/il-documento-organizzativo-della-pna-alla-luce-della-la-circolare-sullorganizzazione-delle.htm> [febbraio 2020].

LAMADRID LUENGAS M. Á., *El principio de oportunidad como herramienta de política criminal*, Ediciones Jurídicas Andrés Morales, 2018.

LEONE R., *Iene intorno a Falcone*, in *la Repubblica Archivio*, 7 giugno 1992.

LEONE S., *L'ufficio del pubblico ministero tra gerarchia e impersonalità: simul stabunt simul cadent?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2006.

LETTIERI F., *Il pubblico ministero nel processo penale tedesco*, in *Cassazione penale*, fasc. 8-9, 1994.

LEVITA L., *L'attività discrezionale della pubblica amministrazione. Forme e limiti dell'esercizio del potere amministrativo*, Matelica, Halley, 2008.

LOCATELLI G., *Le attribuzioni processuali della direzione distrettuale antimafia*, in *Diritto penale e processo*, fasc. 3, 1998.

LOLLO A., *L'indipendenza interna dei magistrati nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2012.

LONGARI C., *Il "nuovo" principio di riserva di codice tra vecchie problematiche e prospettive future*, in *Processo penale e Giustizia*, fasc. 6, 2018.

LORUSSO S., *L'illusione accusatoria al tramonto*, in *Diritto penale e processo*, n. 12, 2015.

LUCIANI M., *Il rinvio presidenziale*, in PIZZORUSSO A., LUCIANI M., SGUBBI F., GIOVANNETTI T., et al., *La Legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Il Foro italiano*, V, 2006.

LUPARIA L., *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002.

LUPO E., *Sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012. On the administration of justice in 2012, Relazione tenuta dal Primo Presidente della Corte suprema di cassazione, Ernesto Lupo, il 25 gennaio 2013, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario.*, in *Giustizia civile*, fasc.7-8, 2013.

MACCORA V. E., *La dirigenza degli uffici giudiziari nella esperienza del Consiglio Superiore della Magistratura negli anni 2006/2010*, in *Questione giustizia*, fasc. 2-3, 2013.



MADDALENA M., Audizione presso la II Commissione, Giustizia, alla Camera dei Deputati, Seduta del 17 febbraio 2011, XVI Legislatura, *Indagine conoscitiva sulla attuazione del principio della ragionevole durata del processo*, 11, <https://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stencomm/02/indag/processo/2011/0217/INTERO.pdf> [febbraio 2020].

MAGGIO P., *Brevi riflessioni sui criteri di priorità nella trattazione delle cause dettati dalla riforma sul «giudice unico»*, in AA.VV., *Il giudice unico nel processo penale*, Atti del Convegno (Como, 24-26 settembre 1999), Milano, Giuffrè, 2001.

MAIWALD M., *Il ruolo dei magistrati in Germania*, in *Studi Urbinati, A - Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, [S.l.], v. 59, n. 2, giugno 2013.

MANACORDA S., *Il p.m. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Diritto penale e processo*, fasc. 5, 2017.

MANCUSO C., *La "competenza" delle sezioni specializzate in materia d'impresa: il perimetro e le questioni*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, fasc. 12, 2017.

MANGANO C., *Criteri per l'assegnazione degli affari negli uffici giudiziari previsti dalla nuova circolare sulla formazione delle tabelle*, 5 luglio 2017, <https://www.magistraturaindipendente.it/criteri-per-lassegnazione-degli-affari-negli-uffici-giudiziari-previsti-dalla-nuova-circol.htm> [febbraio 2020].

MANTOVANI F., *Il principio di offensività del reato nella Costituzione*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, IV, Milano, 1977.

MANZIONE D., *Le indagini collegate nel sistema processuale italiano*, in MELILLO G., SPATARO A., VIGNA P. L. (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Milano, Giuffrè, 2004.

MANZIONE D., *La distrettualizzazione del pubblico ministero e del giudice preliminare*, in DI CHIARA G. (a cura di), *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, Giappichelli, 2003.

MANZIONE D., *Sub art. 227*, in CHIAVARIO M., LUPO E. (a cura di), *Commento alla normativa delegata sul giudice unico*, II, Torino, Utet, 1999.

MARAFIOTI L., FIORELLI G., PITTIRUTI M., *Maxiprocessi e processo "giusto"*, in BARGI A. (a cura di), *Il "doppio binario" nell'accertamento dei fatti di mafia*, Torino, Giappichelli, 2013.

MARANDOLA A., *I registri del pubblico ministero: tra notizia di reato ed effetti procedurali*, Padova, Cedam, 2001.

MARCOLINI S., voce *Processo penale spagnolo*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, II, 2008.



MARIANI MARINI A., *La formazione congiunta di magistrati e avvocati*, in *Diritto e Formazione*, fasc. 8-9, 2004.

MARINELLI C., *Ragionevole durata e prescrizione del processo penale*, Torino, Giappichelli, 2016.

MARINI L., *Sicurezza sul lavoro, intervento giudiziario e organizzazione degli uffici. Considerazioni minime per una quotidianità diffusa*, in *Questione giustizia*, fasc. 2, 2012.

MARINI L., *La «personalizzazione» delle attività del p.m.: un lusso o una necessità?*, in *Questione giustizia*, fasc. 2, 1991.

MARRA G., *La responsabilità civile del pubblico ministero per inerzia nell'attività di indagine*, in *Diritto penale e processo*, fasc. 2, 2016.

MARTIN RIOS M. P., *Il complesso ruolo del principio di opportunità nel processo penale spagnolo a carico di minori*, in *Cassazione penale*, fasc. 2, 2013.

MARTINENGI S., *Questi reati non devono prescriversi*, *ivi*, 1° marzo 2017, <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2017/03/01/questi-reati-non-devono-prescriversiTorino05.html?ref=search> [febbraio 2020].

MARTÍNEZ R., *El Ministerio Fiscal y la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*, in *Noticias Jurídicas*, 1° gennaio 2010, <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4511-el-ministerio-fiscal-y-la-reforma-de-la-ley-de-enjuiciamiento-criminal/> [febbraio 2020].

MARTINI M., CHÊNE M., HODESS R., *Anti-corruption specialisation: law enforcement and courts*, 28 gennaio 2014, <https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/AnticorruptionspecialisationLawenforcmentandcourts2014.pdf> [febbraio 2020].

MARZADURI E., *Considerazioni sui profili di rilevanza processuale del principio di obbligatorietà dell'azione penale a vent'anni dalla riforma del codice di procedura penale*, in *Cassazione penale*, fasc. 1, 2010.

MARZADURI E., *La sospensione dei processi penali nei suoi rapporti con la previsione dei c.d. criteri di priorità*, in GAROFOLI V. (a cura di), *L'azione penale tra obbligatorietà e discrezionalità*, Atti del Convegno (Bari, 29 novembre 2008), Milano, Giuffrè, 2009.

MASARACCHIA A., *Su dinieghi e revoche decidono le sezioni specializzate civili*, in *Guida al diritto*, fasc. 45, 2018.

MASULLO M. N., *Ampliati gli spazi della procedibilità a querela per i reati che offendono la persona e il patrimonio: valorizzato (adeguatamente) l'interesse privato alla punizione del colpevole?*, in *Diritto penale contemporaneo*, fasc. 4, 2018.

MATERIA I., *Il coordinamento delle indagini collegate in ambito infra-distrettuale*, in MELILLO G., SPATARO A., VIGNA P. L. (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Milano, Giuffrè, 2004.

MAURO C., *Dell'utilità del criterio della non punibilità*, in QUATTROCOLO S. (a cura di), *I nuovi epiloghi del procedimento penale per particolare tenuità del fatto*, Torino, Giappichelli, 2015.

MAYER H., *sub § 143, Gerichtsverfassungsgesetz (GVG)*, in R. HANNICH (Herausgegeben von), *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung: StPO mit GVG, EGGVG und EMRK*, C. H. Beck, München, 8. Aufl., 2019.

MAZZACUVA N., *Il ricorso tra codice e diritto processuale vivente*, in ZILLETTI L., ROSSO E., (a cura di), *Il giudizio di Cassazione nel processo penale*, Milano, Giuffrè, 2011.

MAZZINI F., *Nuove regole antitrust per una tutela mirata del consumatore*, in *Guida al diritto*, fasc. 43, 2015.

MAZZOCCHI S., *E all'alba il CSM getta la spugna*, in *la Repubblica Archivio*, 4 agosto 1988.

MAZZUCA T., *L'origine dei maxiprocessi e le vie del loro superamento*, in *Dif. Pen.*, 1987.

MELILLO G., *L'organizzazione della Procura della Repubblica*, in CARCANO D. (a cura di), *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, Milano, Giuffrè, 2009.

MELILLO G., *Le attribuzioni processuali in tema di misure di prevenzione e di reati informatici*, in MAZZA O., VIGANÒ F. (a cura di), *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica: (d.l. 23 maggio 2008, n. 92 conv. in legge 24 luglio 2008, n. 125)*, Torino, Giappichelli, 2008.

MELILLO G., *L'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, in CARCANO D. (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Milano, Giuffrè, 2006.

MENDITTO F., *L'organizzazione delle procure nella stagione della controriforma*, in *Questione giustizia*, fasc. 5, 2006.

MENNA M., *Discrezionalità, opportunità e concretezza dell'azione penale nella Strafsprozessordnung*, in *Archivio penale*, fasc. 2, 1992.

MESSINA S., *La discrezionalità nel diritto penale*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1947.

MEZZOLLA V., *Il ruolo della tenuità del fatto nelle politiche di esercizio dell'azione penale inglese*, in QUATTROCOLO S. (a cura di), *I nuovi epiloghi del procedimento penale per particolare tenuità del fatto*, Torino, Giappichelli, 2015.

MICCIOLI G., SCIACCA M., *Managerialità giudiziaria e programmi di gestione dei procedimenti civili*, in *Rivista di diritto processuale*, fasc. 1, 2015.

MIGLIUCCI B., *La difesa dei principi di diritto per gli avvocati*, in *Cultura e diritti*, fasc. 1-2, 2016.

MIGNONE C., *Note sulla disciplina dei consigli giudiziari dopo la riforma legislativa del 2007*, in *Lexitalia.it*, fasc. 5, 2008, [http://www.lexitalia.it/articoli/mignone\\_disciplina.htm](http://www.lexitalia.it/articoli/mignone_disciplina.htm) [febbraio 2020].

MISTRI C., *La responsabilità disciplinare dei magistrati del pubblico ministero per omesso compimento di attività doverose durante la fase delle indagini preliminari*, 20 giugno 2016, <https://www.magistraturaindipendente.it/la-responsabilita-disciplinare-dei-magistrati-del-pubblico-ministero-per-omesso-compimento.htm> [febbraio 2020].

MISTRI C., *Il disciplinare: da evento improbabile a pensiero dominante*, in *Diritto penale e processo*, fasc. 11, 2014.

MOLINARI F., *Pubblico ministero e azione penale nell'ordinamento della Repubblica federale di Germania*, in AA.VV., *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforme* CONSO G. (a cura di), Bologna, Zanichelli, 1979.

MOLINARI P. V., *Contrasti positivi tra uffici del pubblico ministero e nuovo codice di procedura penale*, in *Cassazione penale*, fasc. 10, 1992.

MOLITERNI A., *I pareri di Massimo Severo Giannini: la continuità con la scienza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 2015.

MOLLACE F., *Vincoli di politica criminale e azione del pubblico ministero*, in GIUNCHEDI F. (coord. da), *La giustizia penale differenziata*, I, Torino, Giappichelli, 2010.

MONACO G., *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell'azione penale*, Milano, Giuffrè, 2003.

MONETTI V., *Organizzazione del pubblico ministero e poteri di amministrazione della giurisdizione*, in *Questione giustizia*, fasc. 2, 2001.

MONTANARI L., RENOUX THIERRY S., *Il ruolo del consiglio superiore della magistratura in Francia alla luce della riforma costituzionale del 2008*, Relazione al convegno *L'indipendenza della magistratura in Europa e il ruolo dei consigli di giustizia* (Udine, 7-8 maggio 2010), in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, 2010.

MORENO CATENA V., *El papel del Ministerio Fiscal en el Estado democrático de Derecho*, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 16, 2002.

MOROZ X., *Les initiatives procedurales des parquet au XIXeme siècle*, in *Archives de politique criminelle*, 2003.

MORTATI C., voce *Discrezionalità*, in *Novissimo digesto italiano*, V, Torino, Utet, 1960.

MUHM R., *Il caso Khol. Il ruolo del pubblico ministero in Germania*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2000.

NACAR B., *I termini e la ragionevole durata del processo penale*, Torino, Giappichelli, 2012.

NAIKE CASCINI D., *Lo stretto legame tra potere di avocazione, criteri di priorità e ordinamento giudiziario*, in *Archivio Penale - Online*, fasc. 1, 2019, 5 aprile 2019, <http://www.archiviopenale.it/lo->

[stretto-legame-tra-potere-di-avocazione-criteri-di-priorita-e-ordinamento-giudiziario/articoli/18601](https://www.diceonline.it/index.php/diceonline/article/view/18601)  
[febbraio 2020].

NANNUCCI U., Flusso delle notizie di reato, organizzazione delle risorse, obbligatorietà dell'azione penale, in Quaderni del Consiglio superiore della magistratura, VII, n. 56, 1992.

NANNUCCI U., *Il futuro del pubblico ministero*, Relazione al convegno *Quale futuro per il Pubblico Ministero* (patrocinato dalla Regione Toscana, 25-26 ottobre 1991), in *Il Ponte*, 1992.

NAPPI P., voce *Processo agrario*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, II, Milano, Giuffrè, 2008.

NAPPI P., *Tutela giurisdizionale e contratti agrari*, Milano, Giuffrè, 1994.

NARDOZZA M., *Indipendenza o gerarchia negli uffici del pubblico ministero?*, in *Giustizia civile*, fasc. 3, 1994.

NATALE D., *La giurisdizione tra specializzazione e temporaneità delle funzioni, riflessi sulla professionalità: un dibattito ancora aperto*, ne *Il Foro ambrosiano*, fasc. 3, 2000.

NEGLIA N., *La sentenza Moulin della Corte europea dei diritti dell'uomo e la discussa posizione del pubblico ministero nel sistema francese*, in *Diritto pubblico comparato europeo Online*, n. 1, marzo 2017, <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/348> [febbraio 2020].

NEGRI D., *Splendori e miserie della legalità processuale. Genealogie culturali, "èthos" delle fonti, dialettica tra le corti*, Relazione al convegno *Legalità penale e legalità processuale: dissociazioni tra modelli e realtà* (Roma, 29 maggio 2017), in *Archivio penale*, fasc. 2, 2017.

NEGRI D., *Delle procedure criminali: parte di legislazione così principale e così trascurata*, in *Cassazione penale*, fasc. 11, 2014.

NEPPI MODONA G., *I giudici e l' FBI*, in *la Repubblica Archivio*, 10 ottobre 1991.

NEPPI MODONA G., *Codice Roco, addio*, in *la Repubblica – Archivio online*, 15 marzo 1989, <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1989/03/15/codice-rocco-addio.html> [febbraio 2020].

NEPPI MODONA G., sub. art. 112 e 107 comma 4, *La magistratura*, IV, Art. 111-113, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1987.

NOBILI M., *Nuovi modelli e commissioni: processo – teoria dello stato – epistemologia*, in *L'Indice penale*, 1999.

NOBILI M., *Scenari e trasformazioni del processo penale*, Padova, Cedam, 1998.

NOBILI M., *Accusa e burocrazia. Profilo storico-costituzionale*, in CONSO G. (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Bologna, Zanichelli, 1979.

NOCERA A., *Responsabilità del p.m. per il ritardo nello svolgimento delle indagini preliminari. I limiti al sindacato sulla attività giudiziaria*, in *Diritto penale contemporaneo*, fasc. 6, 2017.

NUZZI G., *Il Papa potenzia la Procura vaticana per dare la caccia ai ladri del tempio*, in *La Verità*, 23 febbraio 2019, <https://www.laverita.info/il-papa-potenzia-la-procura-vaticana-per-dare-la-caccia-ai-ladri-del-tempio-2629741466.html> [febbraio 2020].

OLIVETTI M., *La nuova organizzazione della giustizia in Italia: un esempio di legislazione postcostituzionale?*, in ABBRUZZESE M., COLETTA T., DI DEDDA E., MATTENCINI G., OLIVETTI M., *Guida alla riforma dell'ordinamento giudiziario*, Milano, Giuffrè, 2007.

OLIVIERI A., voce *Tribunale di commercio*, in *Digesto italiano*, Torino, Utet, XXIII, 1925.

ONIDA V., *La posizione costituzionale del C.s.m. e i rapporti con gli altri poteri*, in CARAVITA B. (a cura di), *Magistratura, C.s.m. e principi costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1994.

ORLANDI R., *L'emergenza figlia delle garanzie? Riflessioni intorno alle norme e alle pratiche di contrasto alla mafia e al terrorismo*, in *Dis/Crimen*, 21 maggio 2019, <https://discrimen.it/wp-content/uploads/Orlandi-L'emergenza-figlia-delle-garanzie.pdf> [febbraio 2020].

ORLANDI R., *Procedimenti speciali*, in BARGIS M., CONSO G., GREVI V., *Compendio di procedura penale*, Padova, Cedam, 2018.

ORLANDI R., *Rinascita della nomofilachia: sguardo comparato alla funzione "politica" delle corti di legittimità*, in *Cassazione penale*, fasc. 7-8, 2017.

ORLANDI R., *La riforma del processo penale fra correzioni strutturali e tutela "progressiva" dei diritti fondamentali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, fasc. 3, 2014.

ORLANDI R., *L'insostenibile lunghezza del processo penale e le sorti progressive dei riti speciali*, in *Rivista di diritto processuale*, 2012.

ORLANDI R., CAPRIOLI F., INSOLERA G., *La ricerca della notizia di reato da parte dell'accusatore*, in *Criminalia*, Ets, 2011.

ORLANDI R., voce *Pubblico ministero (ufficio del)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, II, Milano, Giuffrè, 2008.

ORLANDI R., *Le singolari vicende dei procedimenti contro ignoti*, in *Diritto penale e processo*, fasc. 5, 1999.

ORLANDI R., voce *Procedibilità (condizioni di)*, in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, X, Torino, Utet, 1995.

ORLANDI R., *Il procedimento penale per fatti di criminalità organizzata dal maxi-processo al «grande processo»*, in GIOSTRA G., INSOLERA G. (a cura di), *Lotta alla criminalità organizzata: gli strumenti normativi. Atti della giornata di studio (Macerata, 13 maggio 1993)*, Milano, Giuffrè, 1995.

ORLANDO A., *Comunicazioni del Ministro della giustizia al Senato sull'amministrazione della giustizia*, 19 gennaio 2015, <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0365&tipo=stenografico> [febbraio 2020].

PACILEO V., *Pubblico ministero: ruolo e funzioni nel processo penale e civile*, Torino, UTET Giuridica, 2011.

PALIERO C. E., *Minima non curat praetor*, Padova, Cedam, 1985.

PALMIERI A., *Responsabilità dello Stato per omissioni nell'attività di indagine da parte del pubblico ministero: il ruolo chiave dell'indagine sul nesso causale*, in *Questione giustizia - Riv. Online*, 15 maggio 2019, [http://questionegiustizia.it/articolo/responsabilita-dello-stato-per-omissioni-nell-atti\\_15-05-2019.php#\\_ftn4](http://questionegiustizia.it/articolo/responsabilita-dello-stato-per-omissioni-nell-atti_15-05-2019.php#_ftn4) [febbraio 2020].

PANSINI C., *Novità legislative interne. La riforma della professione di avvocato (decreto 12 agosto 2015, nn. 143 e 144)*, in *Processo penale e giustizia*, fasc. 6, 2015.

PANZAROLA A., *Il rito per le cause commerciali*, in LANFRANCHI L., CARRATTA A. (a cura di), *Davanti al giudice. Studi sul processo societario*, Torino, Giappichelli, 2005.

PAPUZZI A., *Il giudice: le battaglie di Raffaele Guariniello*, Roma, Donzelli Editore, 2011.

PASCUCCI N., *Azione penale e durata dei procedimenti in Italia e in Europa: alcune osservazioni "dati alla mano"*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, fasc. 6, 2019.

PASQUINI E., *Sui ricorsi pesano le cause tributarie e per diritto d'asilo*, in *Guida al diritto*, fasc. 8, 2019.

PATANÈ V., *Origini storiche e percorsi legislativi*, in ZAPPALÀ E. (a cura di), *La giurisdizione specializzata nella giustizia penale minorile*, Torino, Giappichelli, 2015.

PATANÈ V., voce *Processo penale inglese*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, II, Milano, Giuffrè, 2008.

PATRONE I., *Le priorità nel processo penale: una scelta difficile*, in *Questione giustizia*, fasc. 3, 1998.

PELLEGRINI S., *Il contenzioso giudiziario in Italia tra mutamento e riforme*, Giuffrè, Milano, 2008.

PEPINO L., *Superprocura e dintorni... (appunti su presente e futuro del pubblico ministero)*, in *Questione giustizia*, 1992.

PEPINO L., SANTALUCIA G., CASTELLI C., MOROSINI P., et al., *La controriforma dell'ordinamento giudiziario alla prova dei decreti delegati*, in *Questione giustizia*, fasc. 1, 2006.

PERI A., *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità. La modellistica delle fonti tra esperienze recenti e prospettive de iure condendo: un quadro ricognitivo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 1 settembre 2010, [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0225\\_peri.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0225_peri.pdf) [febbraio 2020].



PERINU I., *Focus sull'assetto organizzativo degli uffici di procura. L'indipendenza interna del pubblico ministero alla luce della normativa, primaria e secondaria, vigente*, 6 febbraio 2016, <https://www.magistraturaindipendente.it/focus-sullassetto-organizzativo-degli-uffici-di-procura-lindipendenza-interna-del-pubblico.htm> [febbraio 2020].

PERRODET A., *The Public Prosecutor*, in M. DELMAS-MARTY, *European Criminal Procedures*, J.R. Spencer, 2002.

PESCI S., *La capacità del pubblico ministero di effettiva guida delle indagini nei rapporti con la Polizia giudiziaria*, in *Questione giustizia*, fasc. 1, 2018.

PILATO F., *La desertificazione degli uffici di procura: un disastro annunciato*, in *Questione giustizia*, fasc. 3, 2009.

PIRANI M., *Cent'anni di solitudine*, in *la Repubblica Archivio*, 26 maggio 1992.

PIZZETTI F. G., *sub Art. 102 Cost.*, in CLEMENTI F., CUOCOLO L., ROSA F., VIGEVANI G. E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, Il Mulino, 2018.

PIZZORUSSO A., *Considerazioni generali*, in PIZZORUSSO A., LUCIANI M., SGUBBI F., GIOVANNETTI T., *et al.*, *La Legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Il Foro italiano*, V, 2006.

PIZZORUSSO A., *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino, Einaudi, 1990.

PIZZORUSSO A., *Introduzione*, in PIZZORUSSO (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, Il Mulino, 1974.

POMODORO L., PRETTI D., *Manuale di ordinamento giudiziario*, Torino, Giappichelli, 2015.

PRESUTTI A., *Organizzazione delle procure ed esercizio dell'azione penale*, in FERRI G., TEDOLDI A. (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a dieci anni dalla legge n. 150 del 2005*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016.

PRESUTTI E., *Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1910.

PRIMICERIO L., *Il sostituto procuratore della Repubblica tra indipendenza e gerarchia*, Torino, Giappichelli, 2015.

PROST G., „Krediterschleichung“, *ein Vorfeldtatbestand des Betruges, sowie verstärkte Prophylaxe im Gesetz über das Kreditwesen als Mittel zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität*, in *Juristen Zeitung*, 1975 (1).

PROTO PISANI A., *Riflessioni critiche sulla cosiddetta tutela giurisdizionale differenziata*, in *Lavoro e diritto – Rivista trimestrale*, fasc. 2-3, 2014.

PROTO PISANI A., *Problemi della c.d. tutela giurisdizionale differenziata*, in *Appunti sulla giustizia civile*, Bari, Cacucci editore, 1982.

QUATTROCOLO S., *Esiguità del fatto e regole di esercizio dell'azione penale*, Napoli, Jovene, 2004.

RAFARACI T. R., voce *Processo penale tedesco*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, II, Milano, Giuffrè, 2008.

RAITH W., *Replik auf Myriam Fiorani („Von Italien lernen“): Italiens Justiz – Theorie und Praxis*, in *Die Tageszeitung: taz*, 27 luglio 1993.

RAMAT M., *Controriforma o riforma del pubblico ministero?*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 3, 1981.

RASELLI A., *Studi sul potere discrezionale del giudice civile*, Milano, Giuffrè, 1975.

RAWLS J., *Una teoria della giustizia*, a cura e revisione di S. MAFFETTONE S., traduzione di SANTINI U., Milano, Feltrinelli, 2017.

RENTERIA DIAZ A., *Il labirinto della giustizia. Giudice, discrezionalità, responsabilità*, Milano, Franco Angeli, 2000.

RICCIO G., *Il nuovo pubblico ministero e l'obbligatorietà dell'azione penale*, in *Ideologie e modelli del processo penale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995.

RIPAMONTI S., «Non siano i magistrati a decidere cosa è reato», in *l'Unità – Archivio storico online*, 22 maggio 2001, [https://archivio.unita.news/assets/main/2001/05/22/page\\_003.pdf](https://archivio.unita.news/assets/main/2001/05/22/page_003.pdf) [febbraio 2020].

ROBERTI F., *Terrorismo internazionale. Contrasto giudiziario e prassi operative*, in *Questione giustizia, Speciale - Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.

ROBERTI F., *Il coordinamento nazionale delle indagini contro il terrorismo*, in KOSTORIS R. E., VIGANÒ F. (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, Torino, Giappichelli, 2015.

ROBERTI F., *Il coordinamento delle indagini in materia di delitti commessi con finalità di terrorismo*, in GIOVANNI M. et al. (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Milano, Giuffrè, 2004.

ROBERT M., *Quale imparzialità per il pubblico ministero?*, Conferenza tenuta alla *Ecole Nationale de la Magistrature*, dicembre 2003, in *Questione giustizia*, fasc. 2, 2005.

ROCELLA A., *Il Consiglio giudiziario nelle riflessioni di un componente non togato*, in *Questione giustizia - Online*, 17 ottobre 2018, [http://questionegiustizia.it/articolo/il-consiglio-giudiziario-nelle-riflessioni-di-un-componente-non-togato\\_17-10-2018.php](http://questionegiustizia.it/articolo/il-consiglio-giudiziario-nelle-riflessioni-di-un-componente-non-togato_17-10-2018.php) [febbraio 2020].



RODIGHERO G. N., *Capitolato di indagine per singoli tipi di reato*, in *Rivista italiana di medicina legale*, fasc. 3, 1994.

RODRÍGUEZ VEGA M., *Principios de obligatoriedad y discrecionalidad en el ejercicio de la acción penal*, in *Revista de derecho (Valdivia)*, v.26, n.1, 2013.

ROMBOLI R., *Una riforma “epocale” della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri? Osservazioni al d.d.l. costituzionale n. 4275 presentato alla Camera dei deputati il 7 aprile 2011*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 20 settembre 2011.

ROMBOLI R., *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 4275/2011*, in *Questione giustizia*, fasc. 5, 2011.

ROSSI A., *Per una concezione realistica della obbligatorietà dell'azione penale*, in *Questione giustizia*, fasc. 2, 1997.

ROXIN C., *Zur Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft damals und heute*, in *Deutsche Richterzeitung*, 1997.

RUGGERI S., *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Processo penale e giustizia*, fasc. 3, 2018.

RUGGIERI F., *Ufficio del rappresentante dell'accusa europeo e ordinamento italiano. Impressioni a caldo*, in GRASSO G., ILLUMINATI G., SICURELLA R., ALLEGREZZA S. (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, Giuffrè, 2013.

RUGGIERI F., voce *Azione penale*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, III, Milano, Giuffrè, 2010.

RUGGIERI F., *Note introduttive*, in RUGGERI F., MILETTI M., BOTTI C., MANZIONE D., MARZADURI E., *Il principio di obbligatorietà dell'azione penale oggi: confini e prospettive*, in *Criminalia*, 2010.

RUGGIERI F., *Soggetti e struttura del procedimento penale nei Paesi dell'Unione Europea. L'ordinamento tedesco*, in *Quaderni del Consiglio superiore della magistratura*, IV, n. 134, 2003.

RUO M. G., *Un giudice unico, la riforma valida per il diritto minorile*, in *Guida al diritto*, fasc. 49, 2016.

RUSSO L., *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, in *Diritto penale contemporaneo*, 9 novembre 2016, <https://www.penalecontemporaneo.it/d/5042-i-criteri-di-priorita-nella-trattazione-degli-affari-penali-confini-applicativi-ed-esercizio-dei-po> [febbraio 2020].

RUSSO M. C., *L'avocazione del procuratore generale*, in *L'Indice penale*, 1989.

SACCHETTINI E., *Azzerata la sanzione sull'indebito utilizzo del titolo professionale*, *Guida al diritto*, fasc. 2, 2018.

SACCHETTINI E., *Specializzazione degli avvocati, battuta di arresto*, in *Guida al diritto*, fasc. 19, 2016.

SAINZ MORENO F., *El ministerio fiscal y la defensa de la legalidad*, in *Revista de Administración Pública*, n. 108, 1985.

SALAZAR C., *L'organizzazione interna delle procure e la separazione delle carriere*, in *Problemi attuali della giustizia in Italia*, Atti del Seminario di studio (Roma, 8 giugno 2009), 2010.

SALVI G., *L'effettività della giurisdizione attraverso le scelte e la responsabilità del procuratore: il progetto organizzativo*, in *Questione giustizia*, fasc. 4, 2014.

SALVI G., *Dalla valutazione del dirigente alla valutazione dell'efficacia dell'intervento organizzativo: spostare il fulcro dal magistrato al servizio reso*, in *Questione giustizia*, fasc. 2-3, 2013.

SALVI G., *Organizzazione del pubblico ministero e procura generale presso la Corte di Cassazione*, in *Questione giustizia*, fasc. 5, 2011.

SANTANGELO I. A., *Natura e principi giuridici dell'azione penale*, in *Rivista penale*, fasc. 12, 2010.

SANTINO U., *Così Rocco Chinnici svelò la "mafia spa"*, in *la Repubblica Archivio*, 29 luglio 2014.

SARZOTTI C., *Le Procure della Repubblica come attori del campo penale*, in SARZOTTI C. (a cura di), *Processi di selezione del crimine*, Milano, Giuffrè, 2007.

SAU S., *Le Indagini collegate: il coordinamento investigativo degli uffici del pubblico ministero*, Padova, Cedam, 2003.

SAULNIER J., *La justice française sur le banc des accusés*, in *l'Express*, 11 ottobre 2010.

SATZGER H., SCHLUCKEBIER W., WIDMAIER G., *StPO-Kommentar*, Heymanns, 2014.

SCAPARONE M., *L'ordinamento giudiziario*, Torino, Giappichelli, 2012.

SCARSELLI G., *Il nuovo schema di decreto sul regolamento del titolo di avvocato specialista*, in *il Quotidiano giuridico*, 3 luglio 2018, <http://www.quotidianogiuridico.it/documents/2018/07/03/il-nuovo-schema-di-decreto-sul-regolamento-del-titolo-di-avvocato-specialista#>. [febbraio 2020].

SCARSELLI G., *Il regolamento ministeriale per il titolo di avvocato specialista*, in *Il Foro italiano*, V, 2015.

SCARSELLI, *La riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, in PIZZORUSSO A., LUCIANI M., SGUBBI F., GIOVANNETTI T., et al., *La Legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Il Foro italiano*, V, 2006.

SCHENA G., *La registrazione della notizia di reato alla luce della circolare Pignatone*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, fasc. 2, 2018.

SCHENA G., *La “debole” concentrazione distrettuale delle indagini in materia di terrorismo. Il coordinamento investigativo tra passato e presente nell’esperienza italiana*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, fasc. 1, 2017.

SCHMIDT E., *Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege*, Eberhard. – Göttingen, 1965.

SCHWIND H. D., *Kriminologie und Kriminalpolitik: eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*, Kriminalistik Verlag, 2016.

SCUTO S., *L'organizzazione della procura della Repubblica tra capo, sostituti e cittadini*, in *Giustizia insieme*, fasc. 1, 2013.

SGUBBI F., *Alcuni riflessi della riforma sulla pratica penale*, in PIZZORUSSO A., LUCIANI M., SGUBBI F., GIOVANNETTI T., et al., *La Legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Il Foro italiano*, V, 2006.

SILVESTRI G., *Organizzazione giudiziaria e indipendenza della magistratura*, , Relazione al XIX Convegno annuale dell’Associazione italiana dei Costituzionalisti, *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale* (Padova, 22-23 ottobre 2004), in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2004, Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, Padova, Cedam, 2008.

SILVESTRI G., *Giudici onorari, giudici speciali e unità della giurisdizione nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, Giuffrè, 1988.

SPANGHER G., *Ddl Bonafede: il processo penale resta a tempi lunghi*, in *Guida al diritto*, fasc. 32, 2019.

SPANGHER G., *Notizie di reato e non reato: è necessario uno scrupoloso screening*, 8 novembre 2017, <https://www.altalex.com/documents/news/2017/11/06/> [febbraio 2020].

SPANGHER G., *I tempi delle indagini preliminari: i “no” della Procura*, in *Parola alla difesa*, fasc. 2, 2016.

SPANGHER G., *Processo penale da adeguare all'istituzione del giudice unico*, in *Diritto penale e processo*, fasc. 6, 1998.

SPATARO A., *I poteri del procuratore della Repubblica*, , in *La Magistratura*, luglio-dicembre 2014, anno LXIII, n. 3-4, 9 gennaio 2015, <https://www.associazionemagistrati.it/doc/1809/i-poteri-del-procuratore-della-repubblica.htm> [febbraio 2020].

SPATARO A., *Le "priorità" non sono più urgenti e comunque la scelta spetta ai giudici*, in *Cassazione penale*, fasc. 10, 2015.

SPATARO A., *Ne valeva la pena. Storie di terrorismi e mafie, di segreti di stato e di giustizia offesa*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

SPATARO A., *La magistratura italiana di fronte al terrorismo interno ed internazionale dagli anni di piombo alla war on terror*, in *Rivista trimestrale dell'ANM "la Magistratura"*, 61 n. 2, aprile-giugno 2008.

SPAGNA MUSSO E., voce *Giudice (nozione e profili costituzionali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Milano, Giuffrè, 1969.

SPAGNA MUSSO E., *Problemi costituzionali del pubblico ministero*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, fasc. 2, 1963.

TAORMINA C., *Procedura penale*, Torino, Giappichelli, 2015.

TAORMINA C., *Diritto processuale penale*, I, Torino, Giappichelli, 1995.

TEGA D., *L'ordinamento costituzionale italiano e il "sistema" CEDU: accordi e disaccordi*, in MANES V., ZAGREBELSKY V. (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, Milano, Giuffrè, 2011.

TERESI R., *Direzione nazionale e Direzioni distrettuali antimafia*, Milano, Giuffrè, 1993.

TERRANOVA, *Prime impressioni sul progetto di codice della crisi di impresa*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, fasc. 3, 2018.

TODOLÍ GÓMEZ A., *Reflexiones sobre la aplicación del principio de oportunidad en el proceso penal y su ejercicio por ministerio fiscal*, 1° ottobre 2008, <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4407-reflexiones-sobre-la-aplicacion-del-principio-de-oportunidad-en-el-proceso-penal-y-su-ejercicio-por-ministerio-fiscal/> [febbraio 2020].

TOFFOLETTO F., *Il riconoscimento della specializzazione nel progetto di riforma della professione forense*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, fasc. 1, 2009.

TONINI P., *Manuale di procedura penale*, Milano, Giuffrè, 2018.

TORRENTE G., *Le storie organizzative di due Procure della Repubblica tra obbligatorietà dell'azione penale e selezione del crimine*, in SARZOTTI C. (a cura di), *Processi di selezione del crimine*, Milano, Giuffrè, 2007.

TRAVAGLIO M., *Guariniello: "È un sogno. Ora la Procura nazionale"*, ne *Il Fatto quotidiano*, 14 febbraio 2012.

TRENTMANN C., *Der politische Staatsanwalt?*, in *Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)* 2/2016.

TRIGGIANI N., *Indagini preliminari, tempi dell'azione penale e procedura di archiviazione*, in SCALFATI A. (a cura di), *La riforma della giustizia penale. Commento alla legge 23 giugno 2017, n. 103*, Torino, Giappichelli, 2017,

TUCCI G., «Assolvo il governo, non ha colpe» Andreotti accusa i magistrati: avversarono la Dna, in *L'Unità Archivio*, 26 maggio 1992.

UBERTIS G., *Sistema di procedura penale. Principi generali*, Torino, Utet, 2013.

UBERTIS G., voce *Giusto processo*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, II, Milano, Giuffrè, 2008.

UCPI, *CSM e nomine ai vertici delle procure: la scoperta dell'acqua calda*, 3 giugno 2019, [https://www.camerepenali.it/cat/9944/csm\\_e\\_nomine\\_ai\\_vertici\\_delle\\_procure\\_la\\_scoperta\\_dell%E2%80%99acqua\\_calda.html](https://www.camerepenali.it/cat/9944/csm_e_nomine_ai_vertici_delle_procure_la_scoperta_dell%E2%80%99acqua_calda.html) [febbraio 2020].

VALENTINI E., *La poliedrica identità del nuovo giudizio immediato*, in AA.VV., *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, MAZZA O., VIGANÒ F. (a cura di), Torino, Giappichelli, 2008.

VALENTINI REUTER C., *Le forme di controllo sull'esercizio dell'azione penale*, Padova, Cedam, 1994.

VAN DE KERCHOVE M., *Fondement et limites du pouvoir discrétionnaire du ministère public: aux confins de la légalité*, in *Sociologie et sociétés*, 1986.

VANORIO F., *Il pubblico ministero tra gerarchia e responsabilità*, in *Questione giustizia*, fasc. 4, 2014.

VANZETTI A., DI CATALDO V., *Manuale di diritto industriale*, Milano, Giuffrè, 2018.

VASSALLI G., *Ultimi scritti*, IV, Milano, Giuffrè, 2007.

VERDE G., *Un'altra riforma a costo zero inutile e dannosa*, in *Guida al diritto*, fasc. 10, 2015.

VERDE G., *Il giudice fra specializzazione e 'diritto tabellare'*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, fasc. 1, 2013.

VERZELLONI L., *Il lungo dibattito sui criteri di priorità negli uffici giudicanti e requirenti*, in *Archivio penale*, fasc. 3, 2014.

VESE D., *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, Milano, Wolters Kluwer, [Padova, Cedam], 2018.

VENTUROLI M., *La tutela della vittima nelle fonti europee*, in *Diritto penale contemporaneo - Riv. trim.*, fasc. n. 3-4, 2012.

VICINI V., *Processo penale e giustizia penale. Alla ricerca di una riforma*, Bologna, Il Mulino, 1982.

VICOLI D., *Un mosaico normativo dagli incerti esiti applicativi*, in MAZZA O., VIGANÒ F. (a cura di), *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica: (d.l. 23 maggio 2008, n. 92 conv. in legge 24 luglio 2008, n. 125)*, Torino, Giappichelli, 2008.

VICOLI D., *L'esperienza dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale: realtà e prospettive*, in DI CHIARA G. (a cura di), *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, Giappichelli, 2003.

VICOLI D., *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 cost.: un tentativo di razionalizzazione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, fasc. 1-2, 2003.

VIETTI M., *Mettiamo giudizio. Il giudice tra potere e servizio*, Milano, Università Bocconi Editore, 2017.

VIETTI M., ERBANI S., FIORENTINO G., TRONCONE F., *Codice dell'ordinamento giudiziario*, Milano, EGEEA, 2013.

VILLONE M., *La "riforma epocale" della giustizia nel ddl costituzionale AC 4275: continuità o rottura*, in *La Costituzione e la giustizia dei potenti*, Napoli, Scriptaweb, 2011.

VIPIANA P. M., *L'autolimita della pubblica amministrazione: l'attività amministrativa fra coerenza e flessibilità*, Milano, Giuffrè, 1990.

VITARI G., *Distribuzione degli affari e specializzazione*, in *Quaderni del Consiglio superiore della magistratura*, VII, n. 56, 1992.

VOCINO C., *Intorno al nuovo verbo «tutela giurisdizionale differenziata»*, in *Studi in onore di T. Carnacini*, II, Milano, Giuffrè, 1983.

VOLK K., *Sulla riforma del pubblico ministero*, Atti del convegno internazionale (Urbino - Repubblica di San Marino, 14 - 16 settembre 1995), *L'attività investigativa del pubblico ministero in Italia e nei Paesi dell'Unione Europea*, in *Archivio nuova procedura penale*, 1995.

VOLPE R., DE CARO A., *La notizia di reato tra qualificazione, iscrizione e controlli*, in *Giustizia insieme*, fasc. 3, 2010.

VON PREUSCHEN A., *La formazione dell'avvocato in Germania: qualità professionale, deontologia e mercato*, in ALPA G., MARIANI MARINI A. (a cura di), *La formazione dell'avvocato in Europa*, Atti del convegno (Roma, 6-8 novembre 2008), Pisa, Plus-Pisa university press, 2009.

VUOTO S., sub Art. 109, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.

WAGNER W., *Zur Weisungsgebundenheit der Staatsanwälte*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1963.

ZAGREBELSKY V., *Perché servono i magistrati specializzati*, ne *La Stampa - Archivio on line*, 29 dicembre 2011.

ZAGREBELSKY V., *Stabilire le priorità nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale*, in *Il pubblico ministero oggi*, Atti del Convegno (Saint Vincent, 3 giugno 1993) Milano, Giuffrè, 1994.

ZAGREBELSKY V., *Sull'assetto interno degli uffici del pubblico ministero*, in *Cassazione penale*, fasc. 3, 1993.

ZAGREBELSKY V., *Flusso delle notizie di reato, organizzazione delle risorse, obbligatorio dell'azione penale*, in *Procure circondariali. Organizzazione del lavoro dei magistrati e rapporto con la polizia giudiziaria*, in *Quaderni del Consiglio superiore della magistratura*, VII, n. 56, 1992.

ZAGREBELSKY V., *Una "filosofia" dell'organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, fasc. 8-9, 1989.

ZAGREBELSKY V., *Indipendenza del pubblico ministero e obbligatorio dell'azione penale*, in CONSO G. (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale*, Zanichelli, Bologna, 1979.

ZAGREBELSKY V., *L'obbligatorio dell'azione penale: riflessi sulle garanzie, sull'organizzazione degli uffici*, in CAVALLARI V., DE MATTIA A., GUALTIEROTTI P., PROTETTI E., et al., *La riforma del pubblico ministero*, Atti del convegno di studi (Mantova, 5-6 maggio 1973), Milano, Giuffrè, 1974.

ZANIER M. L., *Alternative funzionali all'azione penale obbligatoria nel sistema italiano*, in VERGA M. (a cura di), Centro Universitario per le Ricerche sulla Sociologia del Diritto, dell'informazione e delle Istituzioni Giuridiche (CIRSDIG), in *Quaderno dei lavori 2008*, Quarto Seminario Nazionale di Sociologia del Diritto, A.I.S. - Sezione di Sociologia del Diritto, Working Paper n. 37, 2009.

ZANIER M. L., *L'obbligatorio dell'azione penale come un mito? Appunti sul caso italiano*, in M. VERGA (a cura di), *Quaderni del Cirsdig - Quaderno dei lavori 2007. Terzo Seminario Nazionale di Sociologia del Diritto*, A.I.S. - Sezione di Sociologia del Diritto, Atti del seminario nazionale di Sociologia del diritto (Capraia Isola, 1-8 settembre 2007), working paper n. 25, 2007.

ZANON N., BIONDI F., *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, Zanichelli, 2019.

ZANON N., *Pubblico ministero e Costituzione*, Padova, Cedam, 1996.

ZAPPULLA A., voce *Notizia di reato*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, V, Milano, Giuffrè, 2012.

## Sitografia

Indirizzo web [febbraio 2020]:

*Associazione nazionale magistrati*, <http://www.associazionemagistrati.it/>.

*Camera dei Deputati*, <http://www.camera.it/leg17/28>.

*Comunicazioni del Ministro della giustizia al Senato*, <http://www.giustizia.it/>.

*Consiglio Superiore della Magistratura*, <https://www.csm.it/>.

*Consulta ONLINE*, <http://www.giurcost.org/>.

*Direzione Generale di Statistica (DGSTAT)*, <https://reportistica.dgstat.giustizia.it/>.

*Direzione investigativa antimafia*,  
<http://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/>.

*Giustizia-Campania, per la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Salerno*, <http://www.giustiziacampania.it/>.

*Il portale del Drafting normativo di Paolo Costanzo*, [www.tecnichenormative.it](http://www.tecnichenormative.it).

*Magistratura democratica*, <http://www.magistraturademocratica.it/>.

*Ministero dell'Economia e delle Finanze, Libro Verde spesa pubblica*,  
<http://www.mef.gov.it/>

*Ministero della Giustizia a cura del Dipartimento di organizzazione giudiziaria*,  
<http://www.giustizia.it/>.

*Normattiva - Il Portale della legge vigente*, <http://www.normattiva.it/>.

*Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Ancona*,  
<http://www.procura.ancona.it/>

*Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bergamo*,  
<http://www.procura.bergamo.it/>.

*Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Catania*,  
<http://www.procuracatania.it/>.

*Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Mantova*,  
<http://www.procura.mantova.giustizia.it/default.aspx>

*Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Messina*,  
<http://www.procura.messina.giustizia.it/>

*Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano*,  
<http://www.procura.milano.giustizia.it/>

*Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Modena*,  
<http://www.procura.modena.giustizia.it/>



*Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Napoli,*  
<http://www.procura.napoli.giustizia.it/>

*Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Potenza,*  
<http://www.procura.potenza.it/>

*Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Salerno,*  
[http://www.giustiziacampania.it/opencms/opencms/giustiziacampana/salerno\\_procura/index.html](http://www.giustiziacampania.it/opencms/opencms/giustiziacampana/salerno_procura/index.html)

*Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Siena,*  
[https://www.procurasiena.it/procura\\_della\\_repubblica/index.htm](https://www.procurasiena.it/procura_della_repubblica/index.htm)

*Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Torino,*  
<http://www.procura.torino.it/>

*Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Udine,*  
<http://www.procura.udine.giustizia.it/>

*Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Verona,*  
[http://www.procura.verona.it/nqcontent.cfm?a\\_id=31644](http://www.procura.verona.it/nqcontent.cfm?a_id=31644)

*Procura Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione*  
<http://www.procuracassazione.it/procura-generale/>

*Pubblica Amministrazione di qualità, Risorse per la Giustizia: esperienze e buone pratiche,* <http://www.mpgiustizia.it/>

*Scuola superiore della Magistratura,* <http://www.scuolamagistratura.it>

*Senato della Repubblica,* <http://www.senato.it/>

*Servizio studi presso la Camera Dei Deputati,* <http://documenti.camera.it/Leg17/>

*Statistiche giudiziarie - Direzione Generale di Statistica,*  
<https://webstat.giustizia.it/>

Consiglio Superiore della Magistratura: fonti

Circolari, delibere, risoluzioni, risposte a quesiti, note:

CIRCOLARE 19 MAGGIO 1987, prot. n. 6309, Formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudiziari per l'anno 1988.

CIRCOLARE 10 MARZO 1989, prot. n. 3885, Formazione delle tabelle di composizione delle preture circondariali.

DELIBERA 21 APRILE 1989, Precisazione sulla circolare 10 marzo 1989, n. 3885.

CIRCOLARE 18 MAGGIO 1989, prot. n. 7440, Variazioni tabellari inerenti alla prossima entrata in vigore del codice di procedura penale.

CIRCOLARE 28 NOVEMBRE 1989, prot. n. 16537, Formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudiziari per il biennio 1990-1991.

RISPOSTA A QUESITO 3 GIUGNO 1992, Rapporti tra Procuratore della Repubblica e i suoi sostituti. Nota del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di [omissis] che pone alcuni quesiti sui diritti e doveri del Procuratore della Repubblica nelle ipotesi di disaccordo con il Sostituto delegato per le indagini preliminari in ordine alla conduzione delle stesse e/o sulla valutazione delle risultanze acquisite ai fini delle richieste conclusive (archiviazione o rinvio a giudizio).

CIRCOLARE 13 FEBBRAIO 1993, prot. n. 2596, Organizzazione delle direzioni distrettuali antimafia.

RISPOSTA A QUESITO-RISOLUZIONE 25 MARZO 1993, Quesito inteso a conoscere l'esatta interpretazione dell'art. 53 c.p.p. e dell'art.70 ord. giud.

CIRCOLARE 25 LUGLIO 1995, prot. n. 11503, Formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudiziari per il biennio 1996-1997.

CIRCOLARE 21 MAGGIO 1997, prot. n. 8873, Circolare tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 1998-1999.

RISOLUZIONE 2 LUGLIO 1997, Priorità nella trattazione degli affari penali.

DELIBERA 16 LUGLIO 1997, Modifica alla circolare n.2596 del13 febbraio 1993 in materia di organizzazione delle direzioni distrettuali antimafia.

DELIBERA 27 NOVEMBRE 1997, Parere sullo schema di decreto legislativo "Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado".

DELIBERA 21 GENNAIO 1998, Rapporti tra Direzione Nazionale Antimafia e singole Procure della Repubblica.

DELIBERA 15 MAGGIO 1998, Designazione da parte del procuratore distrettuale di magistrati non appartenenti alla D.D.A. per la trattazione di procedimenti penali riguardanti i reati ex art. 51 comma 3 bis C.P.P.

DELIBERA 8 APRILE 1999, Circolare n. P-99-06928 del 12 aprile 1999, Circolare sul Giudice Unico di Primo Grado e Sezioni Stralcio-Criteri generali per le variazioni tabellari.

CIRCOLARE 24 DICEMBRE 1999, prot. n. P-99-24076, (Testo rettificato e modificato dall'Assemblea Plenaria nelle sedute del 13.01.00, 20.04.00 e 3.05.00), Formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2000/2001.

RISOLUZIONE 20 APRILE 2000, Risoluzione approvata dall'Assemblea plenaria nella seduta del 20.4.2000 sulle problematiche applicative della circolare sulle tabelle del biennio 2000/2001; risposte ai quesiti posti dagli uffici giudiziari.

RISPOSTA A QUESITO 5 LUGLIO 2000, Quesito in ordine all'assegnazione a magistrati addetti alla D.D.A. di affari non rientranti fra quelli previsti dall'art. 51 co. 3 bis c.p.p.

RISOLUZIONE 4 LUGLIO 2001, Statistiche giudiziarie -Tabella delle categorie di reati individuate dal Gruppo di lavoro costituito dal C.S.M.

DELIBERAZIONE 19 FEBBRAIO 2004, Rapporti tra Procuratore della Repubblica e magistrati addetti all'ufficio requirente: esame delle relative problematiche.

DELIBERA 15 DICEMBRE 2005, Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2006/2007. Circolare n. P-27060 del 19 dicembre 2005 - Aggiornamento alla delibera del 16 marzo 2006.

CIRCOLARE 19 DICEMBRE 2005, Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2006/2007.

DELIBERA 22 FEBBRAIO 2006, Gruppo di Lavoro per lo studio di iniziative di contrasto al terrorismo internazionale.

DELIBERA PLENARIA 12 LUGLIO 2006, Risoluzione adottata dall'Assemblea plenaria nella seduta del 12 luglio 2006.

DELIBERAZIONE 31 MAGGIO 2007, Nota in data 20 marzo 2007 del Ministro della giustizia con la quale trasmette, per il parere, copia del d.d.l., approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 7 marzo 2007, concernente: «Riforma dell'Ordinamento giudiziario.».

RISOLUZIONE 12 LUGLIO 2007, Disposizioni in materia di organizzazione degli uffici del Pubblico Ministero a seguito dell'entrata in vigore del D.L.vo 20 febbraio 2006 n. 106.

DELIBERAZIONE 4 OTTOBRE 2007, Nuovi criteri per la valutazione di professionalità dei magistrati a seguito della legge 30 luglio 2007, n. 111, recante Modifiche alle norme sull'Ordinamento giudiziario, Circolare n. 20691 dell'8 ottobre 2007.

DELIBERA 13 MARZO 2008, così come modificata in data 11 febbraio 2015, Regolamento in materia di permanenza nell'incarico presso lo stesso ufficio alla luce della modifica introdotta dal Decreto Legislativo 160 del 30 gennaio 2006 come modificato dalla Legge 30 luglio 2007, n. 111.

DELIBERA 11 FEBBRAIO 2009, Incontro sulla violenza domestica – Roma - Sala Conferenze - 20 marzo 2009.

DELIBERA 8 LUGLIO 2009, Iniziative per migliorare la risposta di giustizia nell'ambito della violenza familiare.

RELAZIONE ANNUALE SULLO STATO DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA (1991), *L'attuazione della VII disposizione transitoria della Costituzione. Orientamenti per la riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Quaderni del Consiglio superiore della magistratura*, n. 55, 1992.

RISOLUZIONE 21 LUGLIO 2009, Risoluzione in materia di organizzazione degli uffici del Pubblico Ministero.

DELIBERA 24 LUGLIO 2009, Risoluzioni del Consiglio superiore della Magistratura sugli standard medi di definizione dei procedimenti e relazioni del Gruppo di lavoro - Relazione sul settore penale.

DELIBERA 28 LUGLIO 2009, Verifica di un'adeguata e tempestiva trattazione dei reati in materia di sicurezza negli ambienti di lavoro presso gli uffici giudiziari.

DELIBERA DEL 27 LUGLIO 2010, Buone Prassi presso gli uffici giudiziari, Definizione, rilevazione, classificazione, valutazione e diffusione - Note metodologiche.

DELIBERA 30 LUGLIO 2010, Verifica di un'adeguata e tempestiva trattazione dei reati in materia di violenza familiare presso gli uffici giudiziari.

CIRCOLARE 19 NOVEMBRE 2010, N. P24930, DELIBERA 17 NOVEMBRE 2010, Nuova circolare in tema di organizzazione delle direzioni distrettuali antimafia.

DELIBERA 16 MARZO 2011, Istituzione della banca dati nazionale delle buone prassi.

DELIBERA PLENARIA 21 LUGLIO 2011, Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2012/2014.

DELIBERA 2 MAGGIO 2012, I programmi di gestione ex art. 37 d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011.

CIRCOLARE 7 MARZO 2014, N. P4089/2014, DELIBERA 5 MARZO 2014, Modifica dell'art. 8 della Circolare in tema di organizzazione delle Direzioni Distrettuali Antimafia.

RISOLUZIONE 12 MARZO 2014, Verifica sull'attuazione delle direttive consiliari in materia di violenza intra-familiare negli uffici di procura e di tribunale.

RISOLUZIONE 9 LUGLIO 2014, Criteri di priorità nella trattazione degli affari penali.

DELIBERA 18 MARZO 2015, Parere sul testo del decreto-legge 18 febbraio 2015 n. 7 concernente: "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale".

DELIBERA 23 LUGLIO 2015, Quesito relativo alla decorrenza del periodo decennale di permanenza nello stesso gruppo di lavoro.

DELIBERA 11 MAGGIO 2016, Linee guida in materia di criteri di priorità e gestione dei flussi di affari - rapporti fra uffici requirenti e uffici giudicanti.

DELIBERA PLENARIA 7 DICEMBRE 2016, Nuova circolare in materia di programmi di gestione dei procedimenti civili prevista dall'art. 37 D.L. 98/2011.

DELIBERA 25 GENNAIO 2017, Circolare sulla formazione delle tabelle giudiziarie per il triennio 2017-2019.

DELIBERA 13 SETTEMBRE 2017, Risoluzione in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore delle misure di prevenzione antimafia e dell'aggressione ai patrimoni illeciti.

DELIBERA 16 NOVEMBRE 2017, Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura.

DELIBERA 9 MAGGIO 2018, Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica.

RISOLUZIONE 16 MAGGIO 2018, Nuova disciplina dell'avocazione ex artt. 412 e 407 co. 3 bis c.p.p. Risoluzione in attuazione dell'art. 21 della circolare sulle Procure: profili ordinamentali, assetti degli uffici requirenti e misure organizzative.

DELIBERA 18 GIUGNO 2018, Buone prassi e modelli di organizzazione degli uffici giudiziari: aggiornamento del manuale ricognitivo approvato con delibera del 7 luglio 2016; bilancio del progetto e prospettive future.

DELIBERA DEL 20 GIUGNO 2018, Circolare in materia di supplenze, assegnazioni, applicazioni e magistrati distrettuali.

CODICE DELL'ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI GIUDIZIARI, 25 luglio 2018

# Appendice

## **1-A Sezione normativa:**

Art. 51 cod. proc. pen., versione originaria e versione vigente

Art. 132-bis disp. att. cod. proc. pen., versione originaria e versione vigente

## **1-B Sezione grafica**

Procure da due a nove sostituti senza procuratore aggiunto

Procure da nove sostituti e un procuratore aggiunto a diciannove sostituti e due procuratori aggiunti

Procure da venti a quarantuno sostituti

Procure da oltre quarantuno sostituti e uffici metropolitani

## **1-C Sezione schematica**

Possibili correlazioni e rapporti causa-effetto in tema di organizzazione del processo penale

## Sezione 1-A

Art. 51 cod. proc. pen. in vigore **a ottobre 1989**

Fonte: Normattiva, <https://www.normattiva.it/> [febbraio 2020]

### Titolo II. PUBBLICO MINISTERO

#### Art. 51. Uffici del pubblico ministero

1. Le funzioni di pubblico ministero sono esercitate:  
a) nelle indagini preliminari e nei procedimenti di primo grado dai magistrati della procura della Repubblica presso il tribunale o presso la pretura;  
b) nei giudizi di impugnazione dai magistrati della procura generale presso la corte di appello o presso la corte di cassazione.

2. Nei casi di avocazione, le funzioni previste dal comma 1 lettera a) sono esercitate dai magistrati della procura generale presso la corte di appello.

3. Le funzioni previste dal comma 1 sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il giudice competente a norma del capo II del titolo I.

Art. 51 cod. proc. pen. in vigore **a febbraio 2020**

Fonte: Normattiva, <https://www.normattiva.it/> [febbraio 2020]

### Titolo II. PUBBLICO MINISTERO

#### Art. 51. Uffici del pubblico ministero - Attribuzioni del procuratore della Repubblica distrettuale

1. Le funzioni di pubblico ministero sono esercitate:  
a) nelle indagini preliminari e nei procedimenti di primo grado dai magistrati della procura della Repubblica presso il tribunale;  
b) nei giudizi di impugnazione dai magistrati della procura generale presso la corte di appello o presso la corte di cassazione.

2. Nei casi di avocazione, le funzioni previste dal comma 1 lettera a) sono esercitate dai magistrati della procura generale presso la corte di appello. Nei casi di avocazione previsti dall'articolo 371-bis, sono esercitate dai magistrati della Direzione nazionale antimafia.

3. Le funzioni previste dal comma 1 sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il giudice competente a norma del capo II del titolo I.

3-bis. Quando si tratta di procedimenti per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto e settimo comma, 416, realizzato allo scopo di commettere taluno dei delitti di cui all'articolo 12, commi ((1,)) 3 e 3-ter, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 600, 601, 602, 416-bis, 416-ter, 452-querdecies e 630 del codice penale, per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9

ottobre 1990, n. 309, dall'articolo 291-querter del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, le funzioni indicate nel comma 1 lettera a) sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente.

3-ter. Nei casi previsti dal comma 3-bis e dai commi 3-querter e 3-quinquies, se ne fa richiesta il procuratore distrettuale, il procuratore generale presso la corte di appello può, per giustificati motivi, disporre che le funzioni di pubblico ministero per il dibattimento siano esercitate da un magistrato designato dal procuratore della Repubblica presso il giudice competente.

3-querter. Quando si tratta di procedimenti per i delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo le funzioni indicate nel comma 1, lettera a), sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente.

3-quinquies. Quando si tratta di procedimenti per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 414-bis, 600-bis, 600-ter, 600-querter, 600-querter.1, 600-quinquies, 609-undecies, 615-ter, 615-querter, 615-quinquies, 617-bis, 617-ter, 617-querter, 617-quinquies, 617-sexies, 635-bis, 635-ter, 635-querter, 640-ter e 640-quinquies del codice penale, le funzioni indicate nel comma 1, lettera a), del presente articolo sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente.

TITOLO I. NORME DI ATTUAZIONE

CAPO VIII. DISPOSIZIONI RELATIVE ALLE INDAGINI PRELIMINARI

**Art. 132-bis. Formazione dei ruoli di udienza.**

quando ricorrono ragioni di urgenza con riferimento alla scadenza dei termini di custodia cautelare.

1. Nella formazione dei ruoli di udienza è assicurata priorità assoluta alla trattazione dei procedimenti

-----

TITOLO I. NORME DI ATTUAZIONE

CAPO VIII. DISPOSIZIONI RELATIVE ALLE INDAGINI PRELIMINARI

**Art. 132-bis. (Formazione dei ruoli di udienza e trattazione dei processi).**

1. Nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi è assicurata la priorità assoluta:

- a) ai processi relativi ai delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice e ai delitti di criminalità organizzata, anche terroristica;
- a-bis) ai delitti previsti dagli articoli 572 e da 609-bis a 609-octies e 612-bis del codice penale;
- ((a-ter) ai processi relativi ai delitti di cui agli articoli 589 e 590 del codice penale verificatisi in presenza delle circostanze di cui agli articoli 52, secondo, terzo e quarto comma, e 55, secondo comma, del codice penale));
- b) ai processi relativi ai delitti commessi in violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro e delle norme in materia di circolazione stradale, ai delitti di cui al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché ai

delitti puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni;

c) ai processi a carico di imputati detenuti, anche per reato diverso da quello per cui si procede;

d) ai processi nei quali l'imputato è stato sottoposto ad arresto o a fermo di indiziato di delitto, ovvero a misura cautelare personale, anche revocata o la cui efficacia sia cessata;

e) ai processi nei quali è contestata la recidiva, ai sensi dell'articolo 99, quarto comma, del codice penale;

f) ai processi da celebrare con giudizio direttissimo e con giudizio immediato;

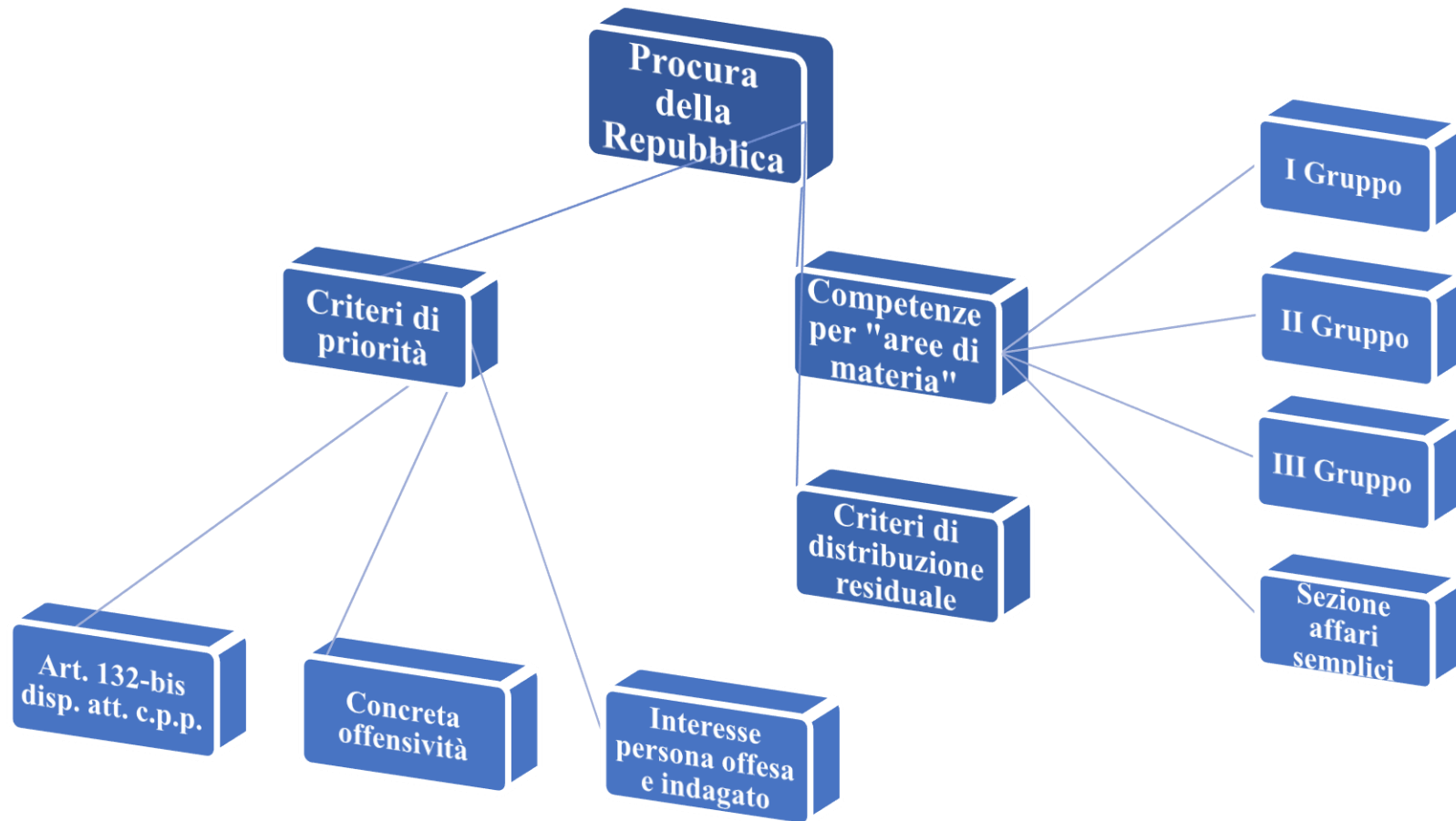
f-bis) ai processi nei quali vi sono beni sequestrati in funzione della confisca di cui all'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni.

2. I dirigenti degli uffici giudicanti adottano i provvedimenti organizzativi necessari per assicurare la rapida definizione dei processi per i quali è prevista la trattazione prioritaria.



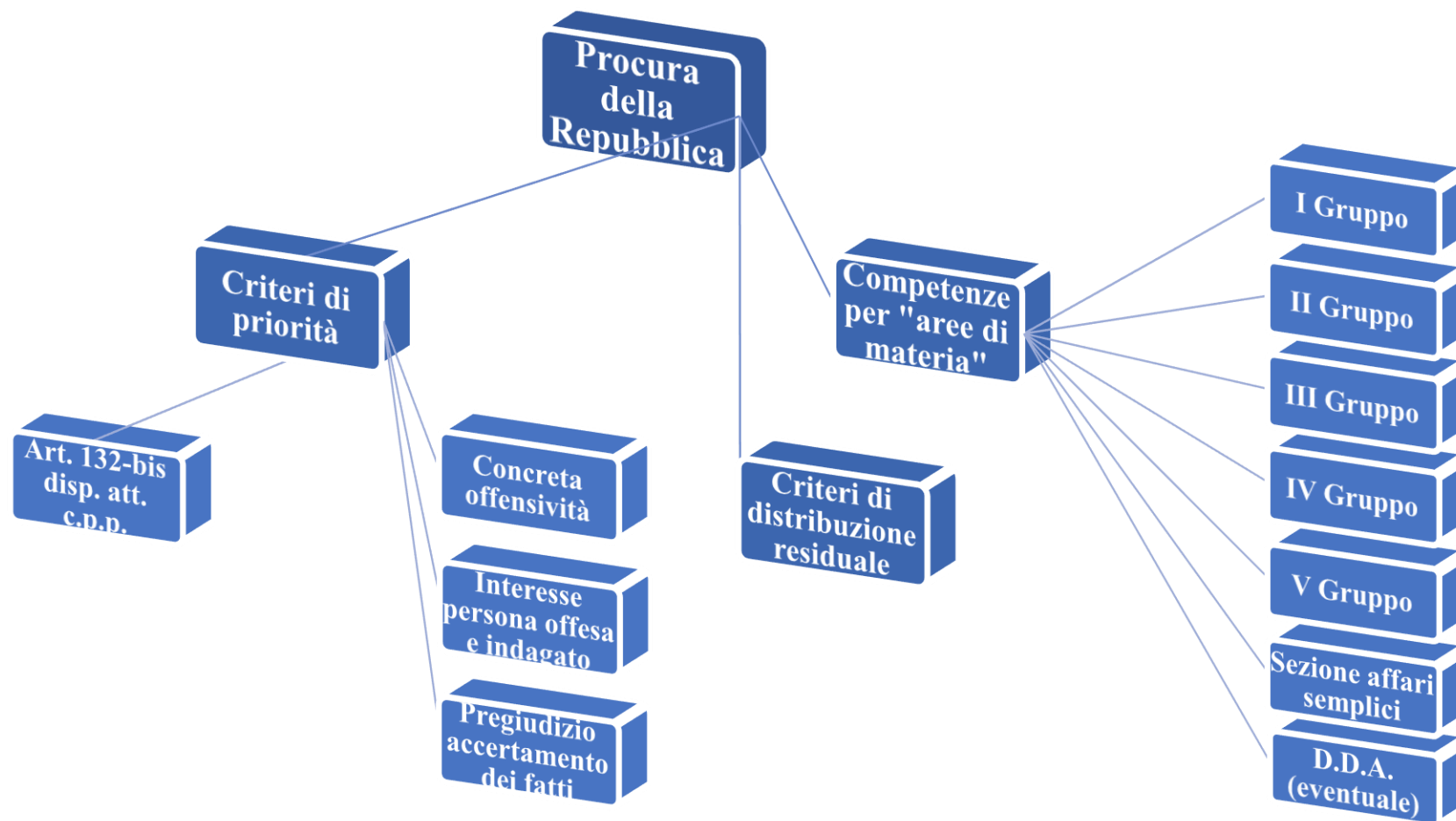
**Sezione 1-B**

## Procure da due a nove sostituti senza procuratore aggiunto



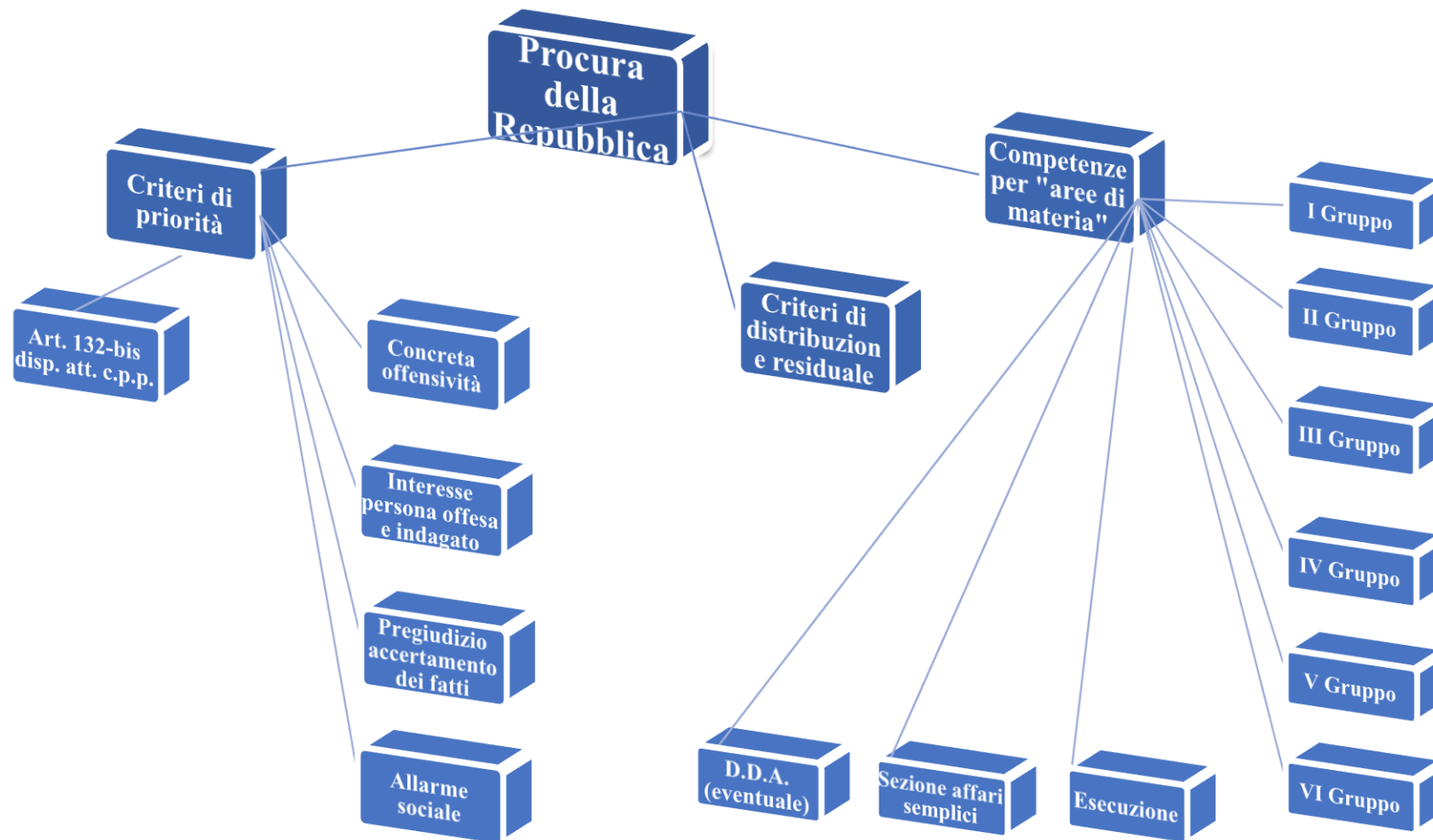
*Nelle procure di ridotte dimensioni, ciascun magistrato può essere inserito a gruppi alterni di almeno due unità per area specializzata: P.A. e ambiente, soggetti deboli, economia e patrimonio. Si tratta di aree di specialità minime e necessarie. È consigliabile fissare regole di precedenza che rispecchino i parametri legali di cui all'art. 132-bis c.p.p., allo scopo di assicurare il necessario raccordo con il Tribunale, e i criteri convenzionali consistenti nella concreta offensività del fatto e nell'interesse della persona offesa o della persona sottoposta alle indagini, in caso di pratica necessità o urgenza*

**Procure da nove sostituti e un procuratore aggiunto a diciannove sostituti e due procuratori aggiunti**



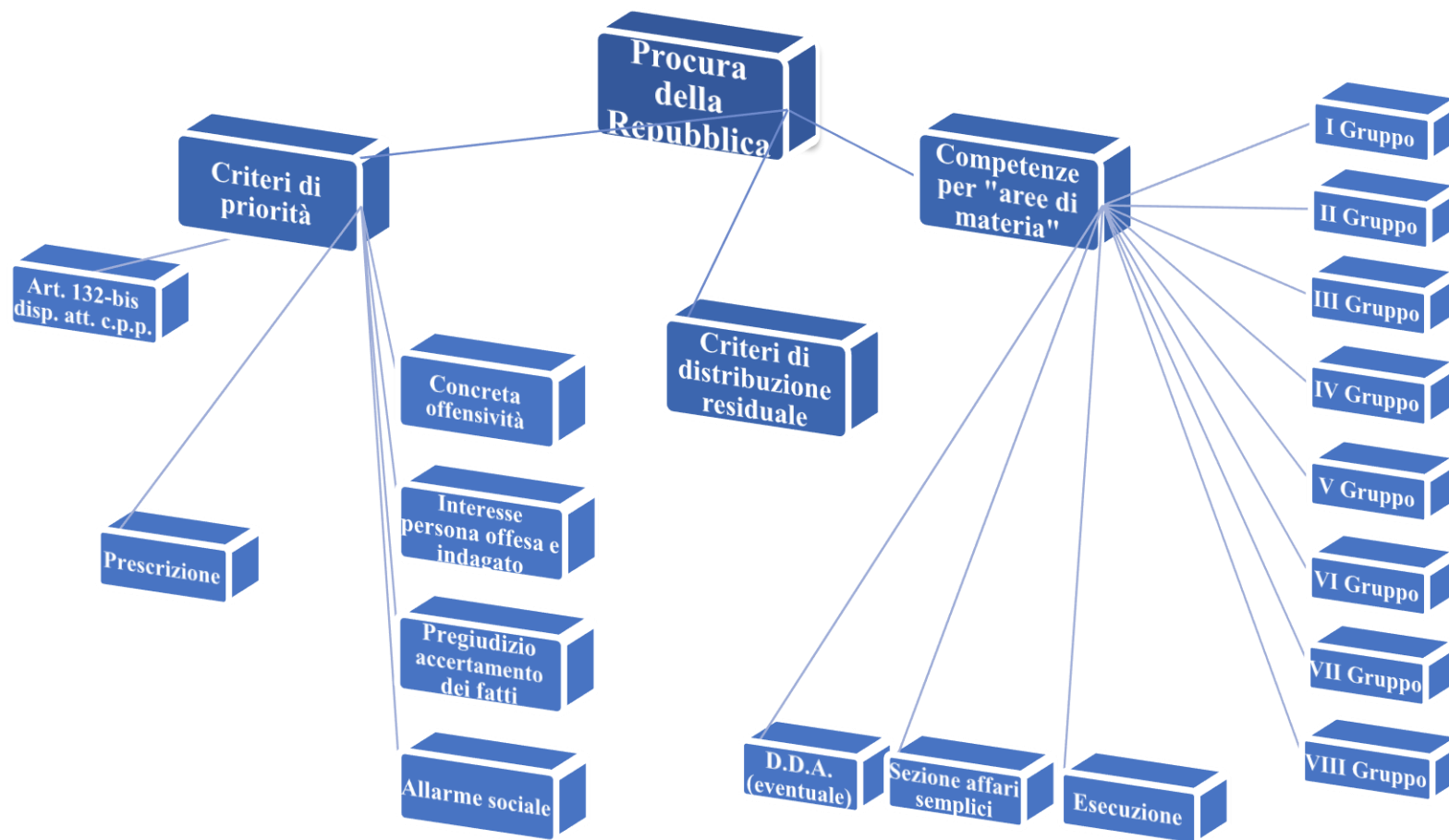
*Nelle procure di medio-piccole dimensioni è consigliabile individuare cinque sezioni specializzate e una struttura apposita per la definizione degli affari semplici, assegnando a ciascuna sezione almeno quattro magistrati, ognuno dei quali può essere inserito a fasi alterne anche in due gruppi di lavoro. Quanto alle priorità, oltre ai parametri legali, si consiglia di individuare priorità convenzionali del tipo mostrato in figura*

**Procure da venti a quarantuno sostituti**



*Nelle procure di medio-grandi dimensioni è consigliabile indicare sei sezioni specializzate, una struttura centrale per l'esecuzione e un'ulteriore sezione per la definizione degli affari semplici, ciascuna con almeno sei magistrati ognuno dei quali può essere inserito, a fasi alterne, anche in due gruppi di lavoro. I criteri di priorità dovrebbero essere stabiliti sulla base di parametri legali e convenzionali del tipo mostrato in figura.*

**Procure con più di quarantuno sostituti e uffici metropolitani**



*Nelle procure di grandi dimensioni è consigliabile indicare otto gruppi specializzati, una struttura centrale in materia di esecuzione e un'apposita sezione per la definizione degli affari semplici, oltre alla D.D.A., da otto a dodici magistrati per sezione investigativa. I criteri di priorità dovrebbero essere stabiliti sulla base di parametri legali e convenzionali del tipo mostrato in figura, con applicazione residuale della regola di precedenza determinata dalla prescrizione*



## Sezione 1-C

Possibili correlazioni e rapporti causa-effetto in tema di organizzazione del processo penale

