

Verso la modifica della circolare sull'organizzazione degli uffici requirenti: intervento introduttivo*

di Luigi Salvato

procuratore generale della Corte di cassazione

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. L'indipendenza esterna del p.m. 3. L'indipendenza interna del p.m. ed i differenti modelli organizzativi: dal modello gerarchico puro alla tabellarizzazione *temperata*. 3.1. Il modello gerarchico della *Riforma Castelli* nell'attuazione datane dal CSM. 3.2. La tabellarizzazione realizzata dalla *Riforma Cartabia*. 4. Il modello gerarchico-funzionale: tecnica e contenuto della circolare sull'organizzazione degli uffici requirenti. 5. Il progetto organizzativo della Procura generale della Corte di cassazione.

1. Premessa

L'incontro odierno costituisce un importante momento della riflessione avviata dal CSM (delibera del 29 marzo 2023) mediante l'audizione dei magistrati degli uffici requirenti e l'analisi dei progetti organizzativi¹, per acquisire contributi in vista della modifica della circolare sull'organizzazione di detti uffici rese necessarie dalle innovazioni introdotte nell'ordinamento dalla legge n. 71/2022 e dal d.lgs. n. 150/2022, ed anche per valutare se sia opportuno prevedere modelli standardizzati del progetto organizzativo.

Le audizioni, il confronto all'interno del circuito dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, riassunto in un denso documento², ed il c.d. "*Albero dei progetti*" rendono superflua un'ulteriore sintesi dell'attività preliminare svolta dalla VII Commissione e dei profili di criticità emersi nel corso dei lavori preparatori³. Tenuto conto della finalità di un intervento che deve soltanto avviare il dibattito odierno, ritengo opportuno limitarmi a svolgere qualche considerazione in ordine alla tecnica ed al contenuto che potrebbero connotare il nuovo atto, alla luce delle recenti modifiche del quadro normativo, al fine di realizzare una regolamentazione in grado di assicurare un ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco.

2. L'indipendenza esterna del p.m.

Stabilire tecnica della redazione e contenuto della circolare è complicato, poiché richiede di confrontarsi con la preliminare questione della configurazione del pubblico ministero (p.m.), la cui complessità resta emblematicamente riassunta dalla tradizionale definizione datane di

* Testo dell'intervento svolto nell'incontro finale organizzato dal CSM nell'ambito dei lavori preparatori per la nuova circolare sull'organizzazione degli uffici requirenti, Roma, 14 luglio 2023.

¹ Combinando modalità seguite in passato. La modifica della circolare del 2020 muoveva infatti dalla ricognizione dei progetti organizzativi; in occasione dell'adozione della circolare del 2017 era stata peculiarmente valorizzata la preventiva audizione di dirigenti, semidirigenti e sostituti, D'AMATO, *I progetti organizzativi degli Uffici di Procura dal 2024*, www.ildirittovivente.it, 27 aprile 2023.

² Del 23 maggio 2023, redatto dal PGA Armando D'Alterio, che ringrazio per il prezioso documento.

³ Indicati, a titolo esemplificativo, dalla delibera del 15 giugno scorso nei seguenti: criteri di autoassegnazione, assegnazione e coassegnazione degli affari; disciplina dei visti; regolazione dei sistemi di risoluzione dei contrasti e della revoca dell'assegnazione degli affari; costituzione ed assegnazione ai gruppi di lavoro e coordinamento degli stessi.

«parte imparziale»⁴. Nell'impossibilità di sintetizzare il relativo dibattito⁵, si può convenire sulla conclusione che il p.m., all'esito di una plurisecolare evoluzione dallo «andamento carsico»⁶, è passato dall'essere «procuratore del Re, e quindi rappresentante del sovrano monarca» all'essere, «più genericamente [rappresentante] dell'Esecutivo», per assumere infine la veste di «rappresentante della Repubblica la cui sovranità appartiene al popolo»⁷. Il p.m. è diventato istituzione di garanzia dei diritti fondamentali, in conseguenza del «mutamento di paradigma del diritto e delle istituzioni intervenuto con il costituzionalismo rigido delle odierne democrazie. Se nel vecchio stato liberale e legislativo di diritto le funzioni di garanzia dei diritti fondamentali fornite dalla sfera pubblica per il tramite della giurisdizione e dell'azione del pubblico ministero erano essenzialmente quelle penali (contro le lesioni, da parte dei consociati, della vita, delle libertà fondamentali e degli altri beni giuridici ritenuti meritevoli di tutela), nello Stato costituzionale di diritto, con l'introduzione di limiti e vincoli costituzionali imposti alla stessa sfera pubblica a tutela, oltre che dei diritti di libertà, anche dei diritti sociali e di beni comuni parimenti fondamentali, il ruolo di garanzia del pubblico ministero è invece destinato ad allargarsi, parallelamente a quello della giurisdizione, contro le loro lesioni ad opera di atti invalidi o di atti illeciti o di inadempimenti commessi dai pubblici poteri»⁸.

La moderna concezione del p.m. ne ha segnato la transizione «da organo di legalità, tutore dell'osservanza e dell'applicazione delle leggi penali, a organo di giustizia e promotore dei diritti, che garantisce i principi dello Stato di diritto, il rispetto del principio di eguaglianza, l'effettività delle garanzie e delle tutele, contribuendo ad un'amministrazione della giustizia» equa ed imparziale⁹. La *Carta di Roma* proclama che il p.m. contribuisce «ad assicurare che lo stato di diritto sia garantito, in particolare da un'amministrazione della giustizia equa, imparziale ed efficiente, in tutti i casi e gradi dei procedimenti di loro competenza» (punto I); agisce «in nome della società e nell'interesse pubblico per rispettare e proteggere i diritti dell'uomo e le libertà, così come sono previsti, in particolare, nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo» (punto II); deve «concentrarsi sul fatto di essere al servizio della società e [...] porgere un'attenzione particolare alla situazione delle persone vulnerabili, in particolare ai minori e alle vittime» (punto VIII).

Nonostante tale nuova concezione, l'indipendenza del p.m., diversamente da quella del giudice, non sempre è affermata in modo chiaro. La diversità dei sistemi di giustizia penale in Europa e nel mondo ed il loro fondamento in culture giuridiche differenti danno ragione dell'inesistenza di un modello uniforme per tutti gli Stati. Nondimeno, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che il P.M. è un membro del potere giudiziario¹⁰, del quale va garantita l'indipendenza, in quanto presupposto essenziale per l'indipendenza del sistema

⁴ Locuzione che costituisce un ossimoro, ma sottintende anche un valore, PONIZ, *Il pubblico ministero come parte imparziale: ossimoro o valore?*, *Questione giustizia*, 4, 2014. La complessità della figura emerge chiara, tra l'altro, con riguardo al giudizio incidentale di costituzionalità, dato che il p.m., «accomunato alle parti nella proposizione della questione di costituzionalità, è poi accomunato al giudice nel divieto di partecipare al giudizio costituzionale», MARCENÒ-ZAGREBELSKY, *Giustizia costituzionale*, II, Bologna, 2018, 109.

⁵ Nella sterminata letteratura, ai richiami contenuti nelle note che seguono, adde, DAGA, *Pubblico ministero* (voce), *Enc. giur.*, Roma, 1991; ORLANDI, *Pubblico ministero* (ufficio del), (voce) *Enc.dir.*, *Annali*, Milano, 2008; RUGGIERI, *Pubblico ministero*, (dir.proc.pen), (voce) *Enc. dir.*, *Annali*, Milano, 2008; ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Milano, 1996.

⁶ L'efficace notazione è di GAETA, *L'organizzazione degli uffici di procura*, *Questione giustizia*, 16.12.2019, ove un'attenta ricostruzione delle fasi salienti di detta evoluzione.

⁷ RORDORF, *Editoriale*, *Questione giustizia*, 1, 2018, 3.

⁸ FERRAJOLI, *Per un pubblico ministero come istituzione di garanzia*, *Questione giustizia*, 1, 2012, 31.

⁹ GUGLIELMI, *Introduzione. Ragioni del processo, ragioni dell'ordinamento: rinunciare a un'istituzione di garanzia*, *Questione giustizia*, 1, 18.

¹⁰ La Corte EDU ha sottolineato che i pubblici ministeri sono «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», sentenza Lesnik c. Repubblica slovacca, 11 marzo 2003.

giudiziario nel suo complesso¹¹. Ad avviso della Corte di giustizia dell'UE, la scelta in ordine alla garanzia dell'indipendenza – data la sua posizione di parte e l'inesistenza di un modello unico di p.m. – spetta agli ordinamenti nazionali, ma l'indipendenza dal potere politico e dal potere esecutivo rileva al fine di considerare il p.m. autorità giudiziaria emittente, ai sensi dell'art. 6, par. 1 della decisione quadro 2002/584 sul mandato di arresto europeo¹² ed autorità di esecuzione, ai sensi dell'art. 6, par. 2¹³. Sotto la spinta della giurisprudenza di dette Corti, anche a seguito dell'istituzione della Procura europea (EPPO) e di *Eurojust*¹⁴, pur nella complessità delle differenti esperienze, emerge l'obiettivo comune della garanzia dell'indipendenza esterna del p.m., essenziale ai fini dell'espletamento dei compiti propri di un organo di giustizia.

Nel nostro ordinamento l'indipendenza esterna del p.m. rinviene sicuro fondamento nella Costituzione, la quale stabilisce che il giudice è soggetto soltanto alla legge (art. 101, secondo comma), formula che enuclea i limiti inerenti alla funzione ed esclude interferenze, dirette o indirette, provenienti dall'autorità di governo o da qualsiasi altro soggetto; appunto per questo, la magistratura costituisce «un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere» (art. 104). Autonomia ed indipendenza presidiata anche dal CSM (artt. 104-107 Cost.) che, per composizione e raccordi con gli altri poteri, esclude la separatezza dell'ordine giudiziario all'interno dello Stato unitario.

Dell'ordine giudiziario è parte il p.m. Pacifico è infatti che per Costituzione, se non ogni magistrato è giudice, il P.M. è necessariamente un magistrato. Alcuni dei principi fondanti le garanzie del giudice si riferiscono tuttavia soltanto al giudice (artt. 25, comma 1, art. 101, comma 2); una cesura è posta altresì dall'art. 107 («il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario»). Nondimeno, proprio tale previsione tiene assieme le figure del giudice e del P.M. all'interno dell'ordine giudiziario, omologandone per ciò stesso l'indipendenza esterna ed escludendo che la legge ordinaria possa realizzare modelli di organizzazione che lo assoggettino a forme di controllo/condizionamento esterni e lo riducano al rango di funzionario amministrativo o di 'avvocato della polizia'. L'indipendenza esterna del P.M. costituisce altresì corollario del principio di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112; Corte cost. sentenza n. 420 del 1995), «punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale» (Corte cost., sentenza n. 88 del 1991), che ne implica l'assoggettamento soltanto alla legge, come il giudice, e quindi postula identità delle garanzie di funzione¹⁵. I *nuovi* compiti del p.m. sono svolti all'interno della funzione giurisdizionale, affidata al giudice, ma in cui interviene il p.m. con un ruolo distinto, ma complementare – occorrendo altresì considerare che la Corte costituzionale ha ricompreso nel concetto di giurisdizione accolto dall'art. 102 «non solo l'attività decisoria, che è peculiare e propria del giudice, ma anche l'attività di esercizio dell'azione penale»¹⁶ –, ed i valori costituzionali posti alla base degli art. 101 ss. sono riferibili nel sistema della giustizia penale anche al magistrato del p.m., essendo l'indipendenza esterna, per dettato costituzionale, omologata a quella del giudice.

¹¹ Sentenza *Kövesi c. Romania*, 5 maggio 2020.

¹² Tra le molte, sentenze in C-508/18 e C-82/19 PPU del 27 maggio 2019; C- 509/18 del 27 maggio 2019.

¹³ Sentenza C-510/19, 24 novembre 2020.

¹⁴ Il riferimento è, in particolare, all'art. 7 del Regolamento (UE 2018/1727, laddove, stabilendo che «I membri nazionali e gli aggiunti devono avere lo *status* di magistrato del pubblico ministero, giudice o rappresentante dell'autorità giudiziaria con prerogative equivalenti a quelle di un pubblico ministero o giudice a norma del diritto nazionale», conforta la riconduzione del p.m. al potere giudiziario e la dimensione sostanzialmente unitaria all'interno della quale si dipanano i differenti ruoli e compiti del giudice e del p.m., con ricadute anche sulla disciplina del cambio di funzioni, al riguardo, cfr. il parere reso dal CSM ai sensi dell'art. 10 della legge n. 195/1958 (delibera 21 giugno 2023) sullo schema di decreto delegato per l'adeguamento della normativa nazionale al richiamato Regolamento.

¹⁵ Su tali, molteplici, profili, nel senso indicato nel testo, da ultimo, esaustivamente, GAETA, *Poteri e garanzie (la magistratura)*, in *Potere e Costituzione, Enc. diritto, I Tematici*, Milano 2023, 840.

¹⁶ Sentenza n. 96 del 1975, sottolineando che detta attività si coordina con quella decisoria «in un rapporto di compenetrazione organica a fini di giustizia e che l'art. 112 della Costituzione, appunto, attribuisce al pubblico ministero».

3. L'indipendenza interna del p.m. ed i differenti modelli organizzativi: dal modello gerarchico puro alla tabellarizzazione *temperata*

Sicura la copertura costituzionale dell'indipendenza esterna del p.m., restano criticità ed ambiguità, anche costituzionali, della figura, che conservano alla «questione del pubblico ministero» il carattere di «uno dei nodi irrisolti degli studi sull'ordinamento giudiziario»¹⁷, soprattutto con riguardo al profilo dell'indipendenza interna, a causa della complessità del bilanciamento degli interessi a questa sottesi.

Con la semplificazione qui necessaria, possiamo ritenere sufficientemente pacifica la conclusione secondo cui il principio di legalità dell'accusa, portato dell'obbligatorietà dell'azione penale, sembrerebbe non tollerare forme di organizzazione gerarchica dell'ufficio requirente e spingere per una conformazione dell'indipendenza interna sostanzialmente omologata a quella del giudice. La trama delle disposizioni costituzionali, con il riferimento delle garanzie di indipendenza «all'ufficio unitariamente inteso e non ai singoli componenti di esso»¹⁸, alle esigenze di uniformità ed efficienza dell'esercizio dell'azione penale, l'imprescindibilità di una lettura del principio di obbligatorietà alla luce dell'introduzione dei «criteri di priorità», evidenziano tuttavia che l'indipendenza interna – che «non è e non può tramutarsi in un privilegio del magistrato» – può «ben essere sacrificata, affinché l'ufficio ove questi opera adempia con maggiore efficacia ai propri compiti»¹⁹. L'intera gamma delle attività investigative, quanto soprattutto alle tecniche di indagine ed all'utilizzo dei mezzi a disposizione – quindi ai profili che coinvolgono l'organizzazione dell'ufficio – esige che il processo penale sia sollecitato dalla pubblica accusa con criteri convergenti, al fine di evitare una frammentazione lesiva del principio di eguaglianza e la personalizzazione della funzione, deponendo per l'ammissibilità di un modello di organizzazione improntato alla gerarchia interna che, infatti, non è estraneo all'ordinamento nell'evoluzione che lo ha caratterizzato nel tempo.

Procedendo per linee generalissime, è sufficiente ricordare che alle origini il modello organizzativo era quello c.d. *gerarchico puro* – improntato all'esercizio da parte del Procuratore della Repubblica (PR) delle proprie attribuzioni «personalmente o per mezzo di dipendenti magistrati», cfr. l'art. 70 ord. giud. –, accantonato (superato) dalle riforme realizzate con la novellazione del codice di rito penale e negli anni successivi, sostanzialmente attuative per l'ufficio requirente di merito di un sistema tabellare temperato. In sintesi, basta osservare che l'assetto dell'ufficio era stato caratterizzato: dalla sostituzione della «*delega*» dell'affare con la «*designazione*» allo stesso, dall'autonomia del p.m. in udienza e dalla disciplina di casi e modi della sostituzione del 'designato'; dall'attribuzione al CSM del potere di determinare criteri generali di organizzazione dell'ufficio²⁰ che, comunque, a segnare la

¹⁷ «Nonché oggetto privilegiato di frequenti polemiche di politica del diritto», ZANON-BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2019, 249.

¹⁸ Corte cost., sentenza n. 52 del 1976, ma anche le sentenze n. 462 e n. 463 del 2003, laddove riservano al PR la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzioni. Nondimeno, convincente è la ricostruzione di BIGNAMI, *L'indipendenza interna del pubblico ministero*, *Questione giustizia*, 2018, 1, 82, laddove dimostra come la giurisprudenza costituzionale deponga nel senso del «rigetto di un "puro" modello gerarchico nella configurazione dell'ufficio», sostanzialmente confinato ai «momenti processuali in cui è più pronunciato il carattere impersonale della funzione».

¹⁹ BIGNAMI, *L'indipendenza interna del pubblico ministero*, cit., 81.

²⁰ Senza pretese di completezza: direttiva n. 68 della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81 (prescrittiva della «"previsione che le funzioni di pubblico ministero in udienza siano esercitate con piena autonomia»; Relazione al progetto preliminare del nuovo c.p.p., laddove sottolineava l'intenzione di «non ingenerare equivoci attraverso il riferimento alle incidenze gerarchiche, che, proprio per il fatto di essere espressamente escluse per il dibattimento, potevano a contrario affermarsi esistenti per le altre fasi del processo»; art. 53 c.p.p., secondo cui «nell'udienza il magistrato del pubblico ministero esercita le sue funzioni con piena autonomia»; art. 70, comma 3, ord. giud. (modificato dal D.P.R. n. 449/1988), in virtù del quale « 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 dal codice

perdurante differenza dei caratteri dell'organizzazione degli uffici giudicante e requirente, non consentiva una dilatazione degli spazi di intervento all'interno di una organizzazione «che la legge plasmava [*continuava a plasmare*, n.d.r.] in funzione del ruolo gerarchico esercitato dal procuratore»²¹, risultando in tal modo confermata la diversità dell'intervento del Consiglio superiore ed esclusa la piena parità organizzatoria dei due uffici.

3.1. Il modello gerarchico della Riforma Castelli nell'attuazione datane dal CSM

Il modello gerarchico fu ripristinato dalla c.d. *Riforma Castelli* (non granché temperato dalla legge n. 269/2006), anche se con un volto nuovo rispetto al passato, mediante le previsioni, tra le più significative, che il PR è «il titolare esclusivo dell'azione penale», che esercita (art. 1, c.1) «personalmente o mediante *assegnazione*» (emergendo dalla consecuzione dei termini «delega», «designazione» ed «assegnazione» la modulazione nel tempo della gerarchia interna²²), ne «assicura il corretto, puntuale ed uniforme esercizio» (art. 1, c. 2), è titolare del potere di organizzazione dell'Ufficio. Il fascio di poteri a questo riconducibile gli riservava la facoltà di «organizzare l'ufficio secondo i suoi intendimenti»²³, anche perché accompagnato dall'eliminazione del potere del CSM di determinare i relativi criteri generali e dall'attribuzione di un mero potere di 'presa d'atto', con conseguente ripristino di un assetto sostanzialmente gerarchico. In tal senso, sono significative le parole del Presidente della Repubblica, in occasione dell'assemblea plenaria del CSM del 9 giugno 2009: «la riforma dell'ordinamento giudiziario del 2006 [...] ha chiaramente differenziato lo *status* della indipendenza 'interna' del sostituto rispetto a quella del giudice. I poteri di organizzazione dell'ufficio sono divenuti prerogativa del capo della procura. Quindi, al Consiglio superiore della magistratura non è più dato approvare progetti organizzativi del tipo di quelli che operano per gli uffici giudicanti»²⁴.

Il modello gerarchico, in parte ridimensionato dalle modifiche introdotte dalla legge n. 269/2006, è stato nel tempo scolorito dall'interpretazione e dall'applicazione datane dal CSM mediante una serie di risoluzioni e circolari²⁵, delle quali occorre dare conto, a grandi linee, per apprezzare come ciò sia accaduto e per individuare modalità e contenuto del nuovo atto generale.

di procedura penale e dalle altre leggi, quando non designino altri magistrati addetti all'ufficio», riproducendo il 4° comma riproduce la formula dell'art. 53 c.p.p., precisando che i provvedimenti motivati di sostituzione del magistrato debbono essere trasmessi al CSM; art. 5 disp att. c.p.p., secondo cui le segnalazioni del PR relative alla sostituzione dei magistrati vanno inviate in modo riassuntivo semestralmente, quando la sostituzione del magistrato all'udienza sia motivata da suo impedimento o da ragioni di servizio, potendo comunque il magistrato e le parti, in ogni momento, dare notizia al C.S.M. della avvenuta sostituzione; l'art. 16 co. 4 D. L.vo n. 511 del 1946 sul potere di sorveglianza; art. 7-ter, comma 3, ord.giud. (introdotto dal d.lgs. n. 51/1998), il quale stabiliva che «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», inseritosi nel dialogo tra CSM e legislatore che, in buona sostanza aveva recepito anche per gli uffici requirenti il sistema tabellare, con gli adattamenti realizzati dal Consiglio superiore.

²¹ Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2005, n. 1144.

²² ROSSI, *La riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, in *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, a cura di FERRI, Torino, 2023, 123.

²³ ROSSI, *La riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, cit., 123.

²⁴ Intervento riportato da VERZERA, *L'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, *Foro it.*, 2023, V, 62.

²⁵ Focalizzando l'attenzione su alcuni dei principali atti: Risoluzione del 5 luglio 2006 (Risoluzione urgente sull'entrata in vigore del decreto legislativo n. 106 del 20 febbraio 2006); Risoluzione del 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); Risoluzione del 21 luglio 2009 (Risoluzione in materia di organizzazione degli uffici del Pubblico Ministero); Circolare P. n. 20458 del 17 novembre 2017 - Delibera del 16 novembre 2017 (Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura); Circolare n. P-20457 del 17 novembre 2020 - Delibera del 16 dicembre 2020 (Modifica alla Circolare sull'Organizzazione degli Uffici di Procura); Circolare del 16 giugno 2022.

La sintesi dei provvedimenti consiliari deve muovere dalla Risoluzione del 5 luglio 2006 che, richiamando precedenti pareri sulla *Riforma Castelli* nei quali, evidenziata la «violazione dell'art. 112 Cost. (per l'exasperata gerarchizzazione degli uffici del p.m., oltre che per la denunciata abrogazione dell'art. 7 ter dell'Ord. giud. previgente)», e constatato che taluni provvedimenti organizzativi adottati ai sensi dell'art. 1 d.lgs. n. 106/2006 avevano reiterato i precedenti criteri, altri avevano invece «previsto modalità di assegnazione degli affari talvolta pienamente discrezionali ovvero clausole di carattere generale dirette a dare esplicazione ad alcuni poteri che il decreto delegato attribuisce al dirigente, sia pure quale esercizio di una mera facoltà», si preannunciava lo svolgimento di «una articolata analisi dei provvedimenti organizzativi [...], al fine di valutare in primo luogo la razionalità e congruità degli assetti organizzativi dell'ufficio e delle scelte compiute, anche per regolare compiutamente gli ulteriori effetti derivanti dalla nuova disciplina».

La successiva Risoluzione del 12 luglio 2007 dava atto che secondo il d.lgs. n. 106/2006 la gerarchia costituiva la «scelta organizzativa ritenuta più idonea a raggiungere una piena uniformità ed effettività dell'obbligo di esercizio della azione penale»²⁶, sottolineava il temperamento realizzato dalla legge n. 269 del 2006²⁷ ed auspicava che «la cultura tabellare torni “a trovare cittadinanza negli Uffici di Procura”» e che fosse restituita al CSM la «prerogativa, del tutto costituzionalizzata dal combinato disposto degli artt. 25, comma 1, e 97, comma 1, Cost., di dettare criteri sulla ripartizione del lavoro per materie e per magistrati»²⁸. Con tale atto il CSM rivendicava «i propri poteri di indirizzo nei confronti dei titolari degli uffici di Procura quando, come nel caso della formazione del progetto organizzativo, sono in gioco attribuzioni che concorrono ad assicurare il rispetto delle garanzie costituzionali», in quanto «“vertice organizzativo” dell'Ordine giudiziario» ed in virtù di una prassi interpretativa consolidatasi a seguito delle riforme realizzate dal codice di rito penale²⁹. Poteri che il Consiglio superiore esercitava mediante «l'individuazione di alcune linee-guida», allo scopo sia di «garantire l'autonomia e l'indipendenza dei sostituti sia di stimolare una nuova cultura della dirigenza che operi verso una gestione trasparente ed efficiente dell'ufficio, capace – all'interno di un corretto rapporto tra potere e responsabilità – di coniugare la cultura delle garanzie a quella dei risultati». Il CSM procedeva quindi a stabilire i criteri da osservare nella redazione del progetto, così sintetizzabili: *u)* obbligo – anche dopo l'abrogazione dell'art. 7-ter ord.giud. – di adottare il progetto mediante il metodo partecipativo, con un'interlocuzione esterna³⁰, e di comunicarlo al CSM, per consentirgli di verificare l'osservanza delle linee-guida, dalle quali il PR poteva discostarsi con «provvedimenti adeguatamente motivati». Significativa era la sottolineatura che lo «obiettivo di perseguire un esercizio realistico della azione penale obbligatoria ed improntare l'attività dell'ufficio ad un'efficienza concreta e non astratta o presunta» comportava che «*va comunque evitato un irrigidimento dell'azione investigativa e*

²⁶ In tal senso furono assunte come significative: le competenze attribuite al PR sul versante organizzativo e di assegnazione degli affari e sul versante di “gestione del procedimento” e dei rapporti con i sostituti; il potere di vigilanza del Procuratore generale presso la Corte di appello, condensato nella relazione annuale da inviare al Procuratore generale presso la Corte di cassazione; l'abrogazione dell'art. 3 disp. att. c.p.p. (che disponeva la tendenziale concentrazione degli atti di un procedimento in capo allo stesso magistrato), dell'art. 7-ter del r.d. n. 12 del 1941 (con conseguente estromissione del CSM dal procedimento di definizione dell'assetto organizzativo dell'Ufficio di Procura, in quanto divenuto mero destinatario del progetto).

²⁷ In particolare, desunto: dalla constatazione che i procedimenti sono «“assegnati” al sostituto»; dal venir meno della «“esclusività della responsabilità del suo esercizio” [in capo al PR che] comporta il riconoscimento al sostituto assegnatario non solo di una titolarità mediata (a seguito dell'assegnazione) ma anche di una sfera di autonomia professionale».

²⁸ Auspici già espressi nel parere espresso in data 31 maggio 2007.

²⁹ Cfr. le risoluzioni 3 giugno 1992, 25 marzo 1993, 10 aprile 1996, aventi ad oggetto, rispettivamente: presupposti e modalità della revoca dell'assegnazione dell'affare; l'espressa qualificazione del rapporto tra PR e sostituto in termini di sovraordinazione, non più di gerarchia; modalità del potere di sovraordinazione, da esercitare «per linee di azione generali e non con direttive sul singolo processo, o con interventi sul caso specifico e sul merito di un determinato atto».

³⁰ La valutazione del progetto da parte dei Consigli giudiziari, giustificata dallo «stretto rapporto di interdipendenza tra tali uffici, al fine di garantire una funzionalità complessiva del servizio nel settore penale».

della connessa attività organizzativa, trattandosi di elementi che richiedono una flessibilità del momento organizzativo per far sì che il principio costituzionale della obbligatorietà sia aderente alle diverse realtà criminali ed alle diversità territoriali» (enfasi mia); u.1) obbligo di motivazione dei provvedimenti di assegnazione ed autoassegnazione, tendenziale preclusione dell'assegnazione ad un magistrato dell'ufficio del compimento di singoli atti di un procedimento trattato da altro magistrato, obbligo di motivazione del provvedimento di revoca dell'assegnazione, soggetto al controllo del CSM su istanza del sostituto; u.2) potere del PR di emanare «linee di azione di carattere generale» (ad esempio protocolli investigativi), ma anche criteri all'atto di assegnazione del singolo procedimento, purché ricollegati a quelli di carattere generale.

Con la risoluzione del 21 luglio 2009 le scelte furono ulteriormente sviluppate mediante la fissazione di tre fondamentali obiettivi che si impongono al PR, «titolare esclusivo dell'azione penale», ma tenuto al «rispetto del principio di autonomia del sostituto procuratore (art. 112 Cost.)»: 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, nell'uso delle risorse tecnologiche e nella utilizzazione delle risorse finanziarie. Le modalità di conseguimento di detti obiettivi restavano affidate a linee-guida, come tali sufficientemente generali ed incentrate: v) sulla conferma del potere del CSM di «verifica» (non di approvazione) della rispondenza del programma organizzativo «alle norme dell'ordinamento giudiziario nonché alle indicazioni consiliari relative alla loro applicazione»³¹; v.1) sull'obbligo di elaborare il progetto avendo riguardo ai dati statistici relativi ai flussi ed alle pendenze dei procedimenti e stabilendo, nel rispetto del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, possibili criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti; v.2) sull'obbligo di fissare criteri e procedure trasparenti di assegnazione degli affari ed ai gruppi di lavoro, risultando in tal modo confermata la direttiva del 2007 in ordine a presupposti e modi della revoca dell'assegnazione degli affari; v.3) sull'obbligo di programmazione della gestione delle risorse finanziarie e tecnologiche dell'ufficio e sul potere dei PR di «organizzare le strutture da loro dirette secondo le modalità ritenute più opportune, conformemente alle prescrizioni di legge e motivando in maniera chiara e completa le loro scelte»; v.4) sulla enfaticizzazione del circuito informativo dell'art. 6 d.lgs. n. 106/2006.

L'atto che segna una svolta, quanto a tecnica e contenuto della regolamentazione, è la circolare del 17 novembre 2017, che ambisce a realizzare «un intervento sistematico nella materia dell'organizzazione degli uffici del pubblico ministero», mediante «una disciplina di dettaglio, chiara e organica», in continuità con le direttrici enunciate nelle risoluzioni del C.S.M. del 2007 e del 2009, da portare ad ulteriore sviluppo e completamento. Il nuovo obiettivo era garantire «certezza e prevedibilità, [con un] atto [diretto] a consolidare una cornice di riferimento nitida, idonea a prevenire situazioni incerte e conflittuali», capace di «favorire l'omogeneità dei modelli gestionali e la definizione di uno statuto minimo di organizzazione degli uffici di procura». La finalità di porre rimedio ad «una disciplina che si è stratificata nel tempo con effetti disorganici e frammentati» fu affidata alle seguenti modalità: w) conferma dei poteri del CSM; w.1) individuazione di due macro settori di intervento: gestione ed esercizio dell'azione penale da parte del PR; organizzazione dell'ufficio; w.2) fissazione di direttive di estremo dettaglio in ordine a molteplici profili³²; w.3) specifica attenzione al progetto organizzativo (ed ai poteri): del procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo (PNAA), ponendo rimedio ad

³¹ In virtù di detto potere, il CSM, «in caso negativo, formula i suoi rilievi e li trasmette sia al Procuratore, per opportuna conoscenza anche ai fini dei possibili interventi di sua competenza, sia al Procuratore generale della Corte di cassazione e al Procuratore generale presso la Corte d'appello, cui competono i poteri di vigilanza ex art. 6 del più volte citato D.lgs n. 106».

³² Per apprezzare l'elevato contenuto di dettaglio, è sufficiente leggere le direttive concernenti la titolarità e l'organizzazione dell'ufficio, la ragionevole durata del processo e l'obbligatorietà dell'azione (artt. 1-3), il contenuto e le modalità di approvazione del progetto (nonché delle relative variazioni e dei provvedimenti attuativi, artt. 7, 8, 9), i compiti del PA e del Vicario (artt. 5, 6), la distribuzione degli affari (art. 4), l'assegnazione degli affari (artt. 10, 11, 12), nonché la revoca (art. 15) e la rinuncia (art. 16), l'atto di assenso in tema di misure cautelari (art. 13), la tipologia dei visti (art. 14), l'impiego del personale amministrativo ed all'uso delle risorse tecnologiche e finanziarie (art. 17).

una precedente lacuna³³, del procuratore generale della corte di appello (PGCA), eminentemente quanto all'attività di vigilanza, alle competenze in materia di buone prassi organizzative, all'avocazione, artt. 19, 20 e 21); del Procuratore generale della Corte di cassazione (PGCC, art. 22); del procuratore della Repubblica minorile (PTM)³⁴. Una direttiva di chiusura stabiliva, infine, l'applicabilità, «in quanto compatibili, [del]le disposizioni della Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti penale», in ordine a profili precisamente individuati (art. 24).

L'atto realizza un vero e proprio salto di qualità nella modalità della regolamentazione, attestato dall'abbandono della tecnica delle linee-guida (come tali caratterizzate da principi generali e direttive altrettanto generali) e dal ricorso allo strumento della circolare in luogo della risoluzione, testimonianza «eloquente della volontà del Consiglio di riappropriarsi [...] della funzione di indirizzo nella materia della organizzazione degli uffici requirenti»³⁵, anche mediante una disciplina di dettaglio, sfociata nell'emanazione di un Testo unico, composto da ben 25, assai lunghi, minuziosi, articoli.

Le ultime circolari, del 16 dicembre del 2020 e del 16 giugno 2022 (quest'ultima, peraltro, di portata limitata³⁶) si sono limitate a portare a conclusione il cammino verso una disciplina di estremo dettaglio (come accaduto nella materia tabellare), conclamata dalla proliferazione del numero degli articoli (passati da 25 a 47 articoli), giustificata: dalla constatazione che l'analisi dei progetti organizzativi aveva mostrato «l'incompletezza o l'inadeguatezza della normazione vigente a realizzare alcune finalità»; dall'obiettivo di migliorare «gli obblighi di motivazione [...] l'intellegibilità e la verificabilità delle ragioni delle scelte organizzative [...] secondo una speciale declinazione del principio dell'*accountability*», rafforzando l'approvazione del progetto mediante il metodo partecipativo, interno ed esterno. All'*esplosione* del dettaglio, da solo fattore di rilevante novità, si sono accompagnati, quali elementi ulteriormente significativi: x) la previsione di una riserva obbligatoria di attività giudiziaria per i direttivi e semidirettivi; x.1) il rafforzamento della trasparenza mediante idonee modalità di conservazione della documentazione relativa ai provvedimenti di assegnazione in deroga; x.2) la dettagliata disciplina dei visti, pur nella consapevolezza dell'impossibilità di una tipizzazione, per evitare che costituiscano strumenti di svuotamento dell'assegnazione, lesivi dell'autonomia del sostituto; x.3) l'accorpamento delle regole concernenti la direzione distrettuale antimafia (DDA)³⁷ e la precisa enunciazione di quelle relative alla direzione nazionale antimafia ed antiterrorismo (DNAA)³⁸; x.4) il coordinamento delle direttive relative agli uffici di II grado e per i minorenni, con i pertinenti atti adottati dopo il 2017³⁹.

3.2. La tabellarizzazione realizzata dalla Riforma Cartabia

Il modello gerarchico *temperato*, quale definito dal CSM, da ultimo, ha costituito oggetto delle modifiche realizzate dalla legge-delega n. 71 del 2022 (c.d. *Riforma Cartabia*), recante disposizioni di immediata attuazione con riguardo all'organizzazione dell'ufficio requirente di merito (art. 13). Il legislatore, novellando il d.lgs. n. 106/2006, ha sostanzialmente recepito le scelte del CSM ed ha offerto alle stesse sicura base giuridica.

³³ Ma comunque disciplinato ancora genericamente e mediante rinvio, art. 18.

³⁴ Regolamentate mediante la tecnica del rinvio, con la clausola di compatibilità, art. 23.

³⁵ D'AMATO, *I progetti organizzativi degli Uffici di Procura dal 2024*, cit.

³⁶ L'atto ha infatti realizzato soltanto una modifica dell'art. 7, concernente la disciplina della permanenza temporanea nei gruppi di lavoro ed il rispetto del divieto di permanenza ultradecennale.

³⁷ In precedenza, oggetto della Circolare in tema di organizzazione delle direzioni distrettuali antimafia del 17 novembre 2010 e succ. mod., inserita quindi nell'organizzazione complessiva degli uffici di Procura di maggiori dimensioni ed articolazione speciale di un ufficio unitario.

³⁸ Regolamentazione non più stabilita mediante la tecnica del rinvio, riconducendo appieno la DNAA tra gli uffici di merito, chiamato a dialogare con il Consiglio giudiziario della Corte di appello di Roma.

³⁹ In particolare, quanto alle indicazioni della risoluzione adottata il 16 maggio 2018 in materia di avocazione ex artt. 412 e 407, comma 3-bis, c.p.p. ai fini della disciplina della c.d. discrezionalità selettiva del procuratore generale.

L'attribuzione al CSM del potere di stabilire i principi generali cui deve conformarsi il progetto organizzativo, l'analitica indicazione dei relativi contenuti, la previsione della sua adozione mediante il metodo partecipativo (interno ed esterno) e l'assoggettamento alla «approvazione» del Consiglio⁴⁰, rendono certo che è stata dettata una disciplina che *sostanzialmente* omologa i due uffici, ma in tale avverbio si annida la complessità della questione posta dai limiti che incontra detta omologazione.

Le audizioni, il documento di sintesi dei PGA ed il c.d. *Albero dei progetti* evidenziano che le questioni sembrerebbero essere molte⁴¹, particolarmente complicate. A ben vedere, così tuttavia non è; tutte pongono, con mera diversità di dettaglio, una sola, identica, questione.

Limitatamente a quelle principali che emergono da tali atti, a titolo esemplificativo, con la sintesi qui inevitabile, è infatti sufficiente osservare⁴² che:

y) il procedimento di formazione del progetto sembra connotato da criticità quanto alla «assenza dei dati» precisi e significativi in ordine alle scelte organizzative, alla preventiva «comunicazione della proposta», alla circostanza che talora non è «convocata l'assemblea d'ufficio», alla modalità di adozione delle variazioni;

y.1) problematicità pone la mancata «indicazione dei criteri generali ai quali i magistrati devono attenersi nell'impiego della polizia giudiziaria, nell'uso delle risorse tecnologiche assegnate e nella utilizzazione delle risorse finanziarie delle quali l'ufficio può disporre», che può comportare incertezze in ordine alla modalità di svolgimento delle indagini e ad un *vulnus* dell'autonomia del sostituto nel caso di interventi nel corso delle stesse;

y.2) le assegnazioni pongono problemi concernenti i presupposti delle stesse (siano o meno automatiche), le modalità dell'autoassegnazione e delle coassegnazioni (in tesi, neppure eliminati dall'obbligo di motivazione), in quanto, tendenzialmente, possono ledere la «garanzia di trasparenza dell'azione della Procura», così anche la procedura di revoca, finanche espressamente configurata, talora, come «provvedimento sanzionatorio», con incidenza sulla sfera di autonomia del sostituto, anche in relazione alla rinuncia in presenza della «previsione di una procedura di accoglimento»;

y.3) i gruppi di lavoro danno luogo a criticità quanto all'adeguata applicazione della regola dell'interpello, all'esplicitazione delle ragioni della costituzione, alla valorizzazione prioritaria delle «esigenze di funzionalità dell'ufficio e [del]le attitudini dei singoli magistrati», anche a causa di carenze in ordine alla durata ed alle modalità di funzionamento, investendo peraltro problematiche in larga misura simili gli incarichi di coordinamento;

y.4) i 'visti', tenuto conto del numero e della modalità di regolamentazione, rischiano di eccedere la finalità meramente conoscitiva, «risolvendosi di fatto in una sorta di "controllo" che, in astratto, potrebbe riguardare ogni attività del sostituto» sino a risolversi in «una delle ipotesi di revoca», dovendo altresì riscontrarsi che non di rado lo «assenso» eccede l'ambito fissato dalla normativa primaria.

In disparte i casi di inosservanza delle direttive vigenti, che pongono problemi non di adeguatezza della vigente regolamentazione, bensì dei controlli e della modalità degli stessi – importanti, ma che investono un aspetto logicamente subordinato rispetto a quello del contenuto della circolare –, questa breve esemplificazione rende chiaro che, in definitiva, tutte le questioni, pur nella diversità degli specifici profili che le connotano, consistono e si risolvono in un'unica questione di fondo, che è quella, antica, del contenuto dell'indipendenza interna del p.m. e, quindi, dell'*an* e del *quomodo* dell'esercizio dei poteri spettanti al PR quale «titolare esclusivo dell'azione penale» e capo dell'ufficio requirente.

⁴⁰ Approvazione peraltro prefigurata già dalla legge-delega n. 134/2021, stabilendo che il legislatore delegato avrebbe dovuto «allineare la procedura di approvazione dei progetti organizzativi delle procure della repubblica a quella delle tabelle degli uffici giudicanti».

⁴¹ Consistendo in tutte quelle indicate, sia pure in sintesi, nella nota 2.

⁴² Con i virgolettati contenuti nelle esemplificazioni sono riportati profili di criticità evidenziati nel c.d. *Albero dei progetti*.

La questione è stata risolta dalla *Riforma Cartabia* che, recependo e normativizzando l'interpretazione costituzionalmente orientata data dal CSM al d.lgs. n. 106/2006, ha definito un modello organizzativo che tiene conto dei caratteri dell'indipendenza interna sopra ricordati.

Il principio in virtù del quale il PR è «titolare esclusivo dell'azione penale» è rimasto immutato, ma la specificazione secondo cui «la esercita nei modi e nei termini fissati dalla legge» (art. 1, comma 1), al fine di assicurare «il corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale, l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato ed il rispetto delle norme sul giusto processo» (art. 1, comma 2) è stata ulteriormente riempita di contenuto. In particolare, ribadendo che il PR può fissare «in via generale ovvero con singoli atti, i criteri» ai quali i magistrati dell'ufficio devono attenersi nell'esercizio della delega (art. 1, comma 5) e, soprattutto, stabilendo che i poteri del capo dell'ufficio devono dispiegarsi all'interno della cornice definita dai principi generali dettati dal CSM, da osservare nella redazione del progetto organizzativo, e che questo deve costituire oggetto dell'approvazione del Consiglio superiore ed essere adottato all'esito di una procedura partecipata interna ed esterna all'ufficio.

Al CSM, per espresso dettato normativo, spetta dunque esplicitare «*modi e termini*» entro cui si dispiega la titolarità «esclusiva» dell'esercizio dell'azione penale in capo al PR, verificandone l'attuazione, per garantire, da un canto, autonomia ed indipendenza del singolo sostituto, quale proiezione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (nella caratterizzazione assunta con l'introduzione dei criteri di priorità), il cui significato è anche l'applicazione del principio di legalità alla funzione d'accusa⁴³; dall'altro, l'esercizio dell'azione penale efficace (che vuol dire corretta e congrua utilizzazione delle risorse) ed uniforme, il principio di obbligatorietà ed anche il principio di eguaglianza e prevedibilità dell'azione penale.

Dopo la *Riforma Cartabia* non hanno più ragion d'essere i dubbi in ordine all'*an* ed al contenuto dei poteri del CSM, che in parte ancora traspaiono dalle perplessità avanzate da alcuni magistrati nel corso delle audizioni, prospettando che la titolarità dell'azione penale in capo al PR imporrebbe e la coppia potere/responsabilità impedirebbe di intervenire in modo troppo stringente sulla discrezionalità organizzativa. Dubbi e perplessità sono stati spazzati via dalla *Riforma Cartabia*, perché la titolarità dell'azione penale ed il complesso di poteri inerenti alla funzione direttiva devono essere esercitati «*nei modi e nei termini fissati dalla legge*», che sono anche quelli demandati dal legislatore al CSM e che questi è altresì chiamato a controllare.

La considerazione che la *Riforma Cartabia* ha dettato una disciplina tendenzialmente esaustiva e completa induce a ritenere praticabile la scelta di procedere ad una modifica della circolare, benché non sia priva di consistenza – anche alla luce della delibera del CSM del 28 luglio 2022⁴⁴ e delle questioni di diritto transitorio⁴⁵ – la segnalata (nel corso delle audizioni) opportunità di attendere i decreti delegati di riforma dell'ordinamento giudiziario.

4. Il modello gerarchico-funzionale: tecnica e contenuto della circolare sull'organizzazione degli uffici requirenti

La sintesi del modello organizzativo dell'ufficio requirente nella versione definita dalla *Riforma Cartabia* depone nel senso che lo stesso è improntato alla relazione di gerarchia funzionale. La responsabilità decisionale del PR è stata infatti confermata, ma deve svolgersi all'interno di un progetto nel quale «confluiscono gli apporti di conoscenza e le valutazioni di una pluralità di soggetti istituzionali», in cui il ruolo del CSM è «forte e centrale» e le scelte del

⁴³ GAETA, *Poteri e garanzie*, cit., 857.

⁴⁴ Secondo cui «i progetti organizzativi vigenti sono riferiti al quadriennio 2020-2023. Essi, come le rispettive variazioni e modifiche, sono regolati dalle circolari consiliari vigenti in relazione all'organizzazione degli uffici giudicanti e requirenti. Le tabelle ed i progetti organizzativi relativi al prossimo quadriennio (2024-2027) saranno, invece, disciplinati dalle circolari consiliari di prossima adozione, che terranno conto delle modifiche immediatamente precettive introdotte dalla riforma, oltre che delle disposizioni dei decreti legislativi delegati da adottarsi entro un anno data di entrata in vigore della l. 71/22».

⁴⁵ Sulle quali, VERZERA, *L'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, cit., 66.

capo dell'ufficio «non sono più frutto di opzioni solo individuali»⁴⁶. Il legislatore ha in tal modo operato una scelta che, in definitiva, ha codificato il modello definito dal Consiglio superiore nel dare applicazione al d.lgs. n. 106/2006, con l'ulteriore importante novità dell'espressa attribuzione da parte del legislatore del potere di regolamentazione generale e di approvazione del progetto organizzativo e, quindi, della *nuova*, precisa, delimitazione della discrezionalità e dei poteri del PR, affidata all'organo di governo autonomo.

Se il modello è soltanto in parte nuovo, la sua applicazione può conseguentemente avvalersi della prassi consolidata, rilevante anche al fine di dare soluzione alle molte questioni che, in larga misura, sono le stesse emerse negli anni più recenti. Nondimeno, resta immutata la complessità del bilanciamento (affidato, in larga misura, ai principi generali che il CSM è chiamato a fissare ed alla modalità del controllo dell'osservanza degli stessi) delle ragioni di autonomia ed indipendenza del singolo sostituto – nelle quali sono implicati il principio di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.) e la garanzia di legalità sostanziale (art. 25, secondo comma, Cost.) – e delle esigenze di corretto, uniforme ed efficiente esercizio dell'azione penale, ai fini anche dell'attuazione dei principi di eguaglianza e prevedibilità, in cui viene in rilievo l'attività investigativa ed organizzativa del p.m. (quanto altresì alle tecniche d'indagine, alla direzione dei collaboratori amministrativi, all'impiego della polizia giudiziaria ed ai rapporti con la stessa, all'impiego dei mezzi di cui l'ufficio dispone), e cioè il complesso dei «compiti che certamente qualificano la funzione del sostituto procuratore», ma in relazione ai quali «le ragioni dell'indipendenza interna appaiono davvero recessive»⁴⁷.

La questione di fondo alla quale occorre dare risposta resta dunque, come detto, quella *tradizionale*, della modalità concreta con cui realizzare ragionevolmente detto bilanciamento all'interno dello schema di gerarchia funzionale definito dal legislatore.

Riterrei che la soluzione vada data tenendo conto delle specifiche caratteristiche dell'ufficio requirente. Il difficile, delicato e complicato, equilibrio tra indipendenza interna (nei termini sopra precisati) ed esigenze di uniformità (ai fini dell'efficienza, ma anche del rispetto del principio di eguaglianza e prevedibilità) può essere assicurato individuando nel coordinamento – modalità coesistente al sistema gerarchico-funzionale, caratterizzato dai principi del confronto, della partecipazione e della motivazione delle scelte – la tecnica in grado di garantire tutti gli interessi in gioco. Questa tecnica non costituisce affatto una novità con riguardo all'ufficio requirente, poiché è quella che, tra l'altro, impronta l'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006. L'istituto regolato da detta disposizione si è rivelato, nell'applicazione che ne è stata data, un utile strumento, capace di garantire, mediante il coordinamento, l'indipendenza degli uffici del pubblico ministero, evitando tuttavia che sfoci in una anacronistica e poco democratica (perché diseguale) parcellizzazione del sistema giudiziario. Grazie ad esso l'organizzazione della magistratura requirente è venuta conformandosi come un sistema “a rete”, nel quale l'uniformità complessiva delle prassi è garantita da orientamenti che costituiscono l'esito conclusivo di molteplici interlocuzioni, attraverso un confronto sia con il Ministro della giustizia, sia con il CSM, anche al di là della previsione della circolare sulla organizzazione degli uffici requirenti, a garanzia del principio di eguaglianza e prevedibilità delle decisioni giudiziarie sin dalla fase delle indagini, mediante un istituto che non è espressione di gerarchia, grazie al metodo ascensionale e cooperativo. Ed è questo modello che, con gli adattamenti necessari, potrebbe essere utilizzato per dare soluzione a non poche delle criticità emerse.

Eccede dai limiti del presente intervento il tentativo di dare risposta a tutte le questioni emerse nel corso dei lavori preparatori, dovendo limitarmi ad identificare le linee generali che potrebbero improntare la circolare. A tal fine, muovendo dalla premessa che non sussistono più dubbi in ordine alla base giuridica del potere del CSM e che il modello definito dal legislatore è quello gerarchico-funzionale, il nuovo atto potrebbe essere improntato ai seguenti criteri:

⁴⁶ ROSSI, *La riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, cit., 126.

⁴⁷ Così, convincentemente, BIGNAMI, *L'indipendenza interna del pubblico ministero*, cit., 83.

a) sotto il profilo della tecnica redazionale, l'atto deve essere leggibile e trasparente, non ingessare l'organizzazione in una pletora di vincoli e rilievi formali, inutili fattori di complicazione, di inevitabile paralisi e finanche di rischio⁴⁸. L'atto deve essere improntato a sintesi e semplicità, non tradursi – faccio mia un'icastica, efficace, notazione del PNAA Giovanni Melillo – in un ennesimo documento «esoterico», di ardua interpretazione, strumento di inefficienza, in quanto produttivo di assurdi appesantimenti burocratici.

b) L'applicabilità di detta tecnica è condizionata dalla coerenza della circolare con il compito attribuito al legislatore: fissare «principi generali». L'atto non deve disperdersi in una disciplina di minuto dettaglio, nell'ansia di dare soluzione a tutti i casi astrattamente ipotizzabili. Occorre non indulgere in quella singolarità (se si vuole, anomalia) della *post-modernità* per cui, da un canto, è enfatizzata la rilevanza dei principi; dall'altro, si assiste ad un'ansia di normazione di estremo dettaglio, causa di un'ipertrofia inutile e dannosa. Se al CSM spetta fissare principi generali, tali devono essere e rimanere; ciò suggerisce l'opportunità di un ritorno al passato, alla modalità delle linee-guida anteriori all'esplosione del dettaglio avutasi nel 2020.

Non sarebbe inopportuno riservare alla circolare la fissazione, esclusivamente e rigorosamente, dei soli principi generali relativi ai profili che ne devono costituire oggetto, quali fissati dall'art. 1, comma 6, d.lgs. n. 106/2006⁴⁹. D'altronde, se i principi generali sono pochi e chiari (come dovrebbe essere) è altresì concretamente possibile (sicuramente più agevole) l'attività di controllo del CSM.

La modalità di redazione mediante la tecnica della formulazione di principi (effettivamente) generali potrebbe favorire anche un'eventuale standardizzazione del modello di progetto. La difficoltà paventata nell'immaginarne forme e contenuti, «affinché non diventino, per un verso, enfatici quanto un “programma di governo” o, per altro verso, banali modellini seriali, indistinti tra i vari uffici di Procura»⁵⁰, potrebbe essere superata, soprattutto se, come si precisa di seguito, il progetto sia focalizzato su parametri e procedure, così da fissare con precisione soltanto lo schema che in ordine a tali punti deve essere osservato.

c) Con riguardo alla modalità di approvazione del progetto, la disciplina attuale non presenta a ben vedere reali criticità se non di carattere applicativo⁵¹, ferma l'esigenza di non pretendere alluvionali dissertazioni e di richiedere a tutti i magistrati degli uffici un atteggiamento realmente partecipativo, non affidato, come non di rado accade, al *senno di poi*, a doglianze che seguono al disinteresse totale sovente manifestato nel corso dei lavori preparatori del progetto. L'esigenza di chiarezza e sinteticità, ora regola normativa della redazione degli atti giudiziari, si impone anche, anzi di più, per gli atti di organizzazione. Quanto invece alle modifiche, una riflessione andrebbe fatta in ordine alla necessità di disporla «per sopravvenute esigenze dell'ufficio» (art. 1, comma 7, d.lgs. n. 106/2006), tra le quali è dubbia l'opportunità di ricondurvi il caso di mutamento del capo dell'ufficio⁵².

⁴⁸ Non va infatti dimenticato che la violazione delle direttive in materia di organizzazione può costituire, se «reiterata o grave», illecito disciplinare, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera n), del d.lgs. n. 109/2006.

⁴⁹ Esemplificativamente, non andrebbero affrontate le questioni relative all'iscrizione delle notizie di reato (peraltro eccedenti l'ambito rientrante nell'amministrazione della giurisdizione) ed all'avocazione.

⁵⁰ GAETA, *Introduzione*, Seminario di confronto organizzato da Magistratura Democratica Roma, 10 giugno 2023, Fondazione Basso.

⁵¹ Quali emergenti dal c.d. *Albero dei progetti*, in ordine all'elaborazione dello stesso sulla scorta di un'effettiva valutazione dei flussi di lavoro e dello stato delle pendenze, nonché di una analisi precisa delle realtà criminali territoriali, all'effettività del momento partecipativo nell'approvazione.

⁵² Come richiesto dagli artt. 7, comma 1, e 34, comma 1, della circolare – ma solo per l'ufficio di primo grado e per la DNAA, non per la PGA dato che dette ultime direttive non sono richiamate dall'art. 26 – che, nel caso di mutamento del titolare dell'ufficio nel periodo di vigenza del progetto, obbliga quest'ultimo ad adottare un nuovo progetto, «dando atto dell'attuazione [...] delle soluzioni organizzative presentate al momento della domanda per la nomina, ovvero delle ragioni per cui ciò non è potuto avvenire». Se è comprensibile l'esigenza di verificare l'attuazione delle modifiche ipotizzate all'atto della domanda di conferimento dell'incarico, è anche vero che non è necessario che in tale occasione si richiedano sempre sforzi di fantasia migliorativi del progetto, potendo la capacità

d) L'applicazione della indicata tecnica dovrebbe indurre ad interrogarsi sul contenuto delle direttive. Tutte le criticità, secondo quanto emerge dai lavori preparatori – in particolare, concernenti le assegnazioni⁵³, l'autoassegnazione, la coassegnazione, la costituzione e composizione dei gruppi di lavoro e gli incarichi di coordinamento, la funzione e la tipologia dei visti, la regolamentazione dei contrasti e delle avocazioni, senza considerare quelle relative ai criteri di priorità⁵⁴ – si radicano in (e pongono) un'unica, identica, questione di fondo.

La questione è quella di far sì che i criteri generali, quindi i provvedimenti attuativi, siano strumentali alla finalità di assicurare uniformità ed efficienza dell'azione dell'ufficio (ciò che richiede l'osservanza delle direttive contenute nel progetto organizzativo, ma anche la conoscenza da parte del PR delle scelte di maggiore rilievo – direttamente o per il tramite degli aggiunti o dei p.m. incaricati del coordinamento –, legittimando finanche la revoca dell'assegnazione) e di garantire l'autonomia dell'indipendenza interna del sostituto, nei termini e nei limiti in cui si è detta predicabile per il p.m.

Se così è, riterrei che, fermo il carattere del progetto organizzativo non di generico programma, bensì di documento che fissa criteri vincolanti per il capo dell'ufficio, alla questione andrebbe data soluzione mediante direttive di parametri e procedure⁵⁵.

Le direttive della circolare non devono identificare e disciplinare tutte le fattispecie astrattamente ipotizzabili⁵⁶, ma devono enunciare i parametri da osservare⁵⁷, fissando quali criteri generali quelli dell'interpello⁵⁸, del preliminare confronto del PR e del destinatario dell'atto⁵⁹ e della motivazione del provvedimento non affidata a formule tautologiche. La motivazione, con sintesi e chiarezza, deve fare emergere la conformità del provvedimento ai criteri del progetto e lo scopo di realizzare l'accennato bilanciamento delle esigenze di indipendenza interna e di uniformità, prevedibilità ed efficienza dell'azione penale.

Nel quadro di un assetto improntato alla gerarchia funzionale andrebbe poi svolta una riflessione in ordine alla rilevanza dello strumento dell'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006 (che si è detto, attraverso il coordinamento, garantisce l'indipendenza dei vari uffici requirenti, ma realizza anche la *compliance* del sistema) e, quindi, del circuito *interno* agli uffici requirenti, caratterizzato dall'attribuzione al PGCC, con riguardo all'attività giudiziaria, della composizione dei contrasti (anche con riguardo alle richieste di determinazione della competenza di cui agli artt. 54-54-*quater* c.p.p.), delle questioni poste con i reclami avverso avocazioni di indagini preliminari, rilevando altresì le attribuzioni concernenti i rapporti con

attitudinale rivelarsi attraverso il modo di applicazione del progetto in essere. Sarebbe almeno opportuno modificare l'obbligo di modifica in facoltà, escludendo altresì quello di giustificare la scelta di non modificarlo, riducendo lo stress (assai spesso inutile) cui è sottoposto l'ufficio.

⁵³ In disparte l'*an* ed il *quomodo* delle assegnazioni automatiche, che richiedono anzitutto di interpretare l'art. 1, comma 6, lettera d), del d.lgs. n. 106/2006, per stabilire se il meccanismo di assegnazione automatica debba o meno essere quello ordinario, questione sulla quale v. il documento di sintesi dei PGA redatto da Armando D'Alterio.

⁵⁴ In quanto pongono questioni particolari e complesse non esaminabili nel quadro di una relazione dedicata alle linee generali in ordine alla tecnica ed al contenuto della circolare.

⁵⁵ Al riguardo faccio mia un'espressione utilizzata da ROSSI, *La riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, cit., 128 per identificare fisionomia e contenuti della legge sui criteri generali di priorità che, tuttavia, ritengo pertinentemente riferibile al contenuto delle direttive in esame.

⁵⁶ Modalità non soltanto impossibile, ma addirittura inutile e dannosa, inidonea alla funzione di garanzia e causa essa stessa dell'eventuale proliferazione di contenziosi.

⁵⁷ Ad esempio, all'atto delle assegnazioni, per la costituzione dei gruppi di lavoro, per il conferimento degli incarichi, in relazione ai presupposti ed alla modalità dei visti, della revoca dell'assegnazione e della rinuncia.

⁵⁸ Quando necessario, come certo lo è, ad esempio, nei casi di assegnazione ai gruppi di lavoro e di conferimento di incarichi di coordinamento.

⁵⁹ Ovviamente, se e quando si imponga, come nei casi di revoca dell'assegnazione e per incanalare la composizione degli eventuali contrasti a soluzione mediante il confronto.

EPPO⁶⁰. Potrebbe dunque non essere extravagante prevedere l'eventuale composizione del contrasto all'interno del sistema dell'art. 6, in quanto involgente anzitutto temi e questioni relative all'uniformità delle prassi, sia pure in funzione di mera *mediazione* ed in vista di una composizione interna – quindi, mediante procedure non burocratizzate e rapide –, in nessun modo, ovviamente, incidenti sul potere di reclamo al CSM⁶¹.

In definitiva, l'obiettivo dovrebbe essere di varare una circolare di parametri e procedure, calibrata sui punti sopra richiamati, che valorizzi la tecnica del coordinamento. Si tratta di obiettivo non semplice, perché la sintesi e la chiarezza sono in sé difficili, ma al cui conseguimento resta affidata certezza e prevedibilità, la prevenzione delle situazioni conflittuali (agevolandone comunque la composizione), ma anche l'ineludibile flessibilità del momento organizzativo, che richiedono di valorizzare al giusto la centralità dei poteri del capo dell'ufficio nel modello gerarchico-funzionale, da esercitare all'interno della cornice definita dalle norme primarie e dal CSM e nei modi da questi fissati.

5. Il progetto organizzativo della Procura generale della Corte di cassazione

Una breve riflessione va svolta, infine, in ordine al progetto organizzativo della Procura generale della Corte di cassazione (PGCC), al quale la circolare, nel testo da ultimo modificato il 16 giugno 2022, dedica un'unica direttiva (art. 44), completa ed esaustiva, tenuto conto del mancato rinvio a quelle dell'ufficio di primo grado (disposto, invece, ad esempio, per la PGA, cfr. art. 26, comma 2). E' dunque certa l'inapplicabilità alla PGCC dell'ulteriore regolamentazione stabilita per gli uffici di primo e secondo grado e per la DNAA.

Si tratta di una disciplina coerente con la collocazione ordinamentale, con le funzioni della PGCC e con il contenuto e la finalità del d.lgs. n. 106/2006. Quest'ultimo atto normativo fa infatti espresso riferimento ai soli uffici requirenti di merito (in particolare, di primo grado), come è altresì chiaramente desumibile dalla procedura di approvazione (che prevede il parere del «consiglio giudiziario», non del «consiglio direttivo»), in coerenza con la finalità di disciplinare il relativo progetto organizzativo, in quanto strumento di fissazione delle «misure organizzative finalizzate a garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale», dei «criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato», dei «criteri per l'individuazione del procuratore aggiunto o comunque del magistrato designato come vicario» (art. 1 del d.lgs. n. 106/2006), del contenuto della titolarità e dei modi dell'esercizio dell'azione penale con riguardo alle prerogative in materia di misure cautelari (artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 106/2006), delle modalità concernenti l'impiego della polizia giudiziaria e delle risorse finanziarie e tecnologiche (art. 4 del d.lgs. n. 106/2006).

Si tratta di un complesso di disposizioni le quali, all'evidenza, attengono alle modalità di esercizio dell'azione penale, che esula dalle attribuzioni della PGCA. A questa non spetta, infatti, la titolarità dell'azione penale e le attribuzioni demandate a detto ufficio, nella materia penale, per i modi e le finalità dell'intervento nei relativi giudizi, non comportano lo svolgimento delle attività sopra accennate e neppure incidono sui tempi di trattazione dei processi e sulla fissazione degli stessi, riservate alla Corte di cassazione. A ciò deve aggiungersi che la PGCC svolge attività anche in ambito civile alla quale – tenuto altresì conto del contenuto, della finalità e dei modi con cui va svolta – non sono riferibili (non immediatamente) le disposizioni del d.lgs. n. 106/2006, neppure concernenti il complesso dell'attività in ambito internazionale (che vede quali interlocutori il Ministro della giustizia ed il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale) e, sicuramente, neanche la materia disciplinare, caratterizzata da noti profili di assoluta peculiarità e da una disciplina specifica. Pregnante rilievo riveste poi la finalità dell'intervento del p.m. di legittimità nei giudizi penali e civili quale (ed in quanto) portatore dell'interesse pubblico alla difesa del diritto

⁶⁰ In quanto autorità competente a decidere in caso di contrasto tra la Procura europea e una o più procure della Repubblica sulla competenza a procedere ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 6, del Regolamento (UE) 2017/1939 e ad esercitare le altre attribuzioni previste dall'art. 18 di quest'ultimo.

⁶¹ Nonché sull'oggetto del provvedimento, che resta quello del capo dell'ufficio e sul termine, fissato a prescindere dalla procedura di mediazione e composizione interna all'ufficio requirente.

e della sua unità, che veicola nel processo un punto di vista autenticamente indipendente ed opera come organo cooperante alla nomofilachia che, all'evidenza, esige meccanismi di assegnazione che non possono prescindere dalle specifiche professionalità e, soprattutto, devono garantire una maturazione condivisa all'interno dell'ufficio delle soluzioni da dare alle questioni (che sono di mero diritto). Occorre, infine, considerare che nella PGCC vi sono sette magistrati con funzioni direttive (il PGA e sei Avvocati generali), non omologabili alle figure presenti all'interno delle PGA, nonostante l'identità della denominazione (quanto all'Avvocato generale), delle quali è necessario tenere conto, benché l'assetto organizzativo abbia un unico vertice (il PGCC).

La novellazione dell'art. 1 del d.lgs. n. 109/2006 non ha inciso detti profili; il contenuto dei modificati commi 5 e 7 – nelle parti in cui stabiliscono che il progetto organizzativo «è adottato [...] sentiti il dirigente dell'ufficio giudicante corrispondente e il presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati, ed è approvato dal Consiglio Superiore della Magistratura, previo parere del Consiglio giudiziario e valutate le eventuali osservazioni formulate dal Ministro della Giustizia ai sensi dell'articolo 11 della l. 24 marzo 1958, n. 195» – rende certo che tale procedura non concerne la PGCC. La prescrizione del parere del «Consiglio giudiziario» (senza fare menzione del «Consiglio direttivo») e la previa interlocuzione con «il Presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati», in considerazione della collocazione ordinamentale dell'Ufficio e della sua dimensione nazionale, rendono incongrua e non giustificabile un'interlocuzione con il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma, chiaramente esclusa dalla lettera della disposizione.

Nondimeno, è indubbio che il progetto organizzativo debba essere adottato anche dalla PGCC, anche in quanto atto necessario ai fini della trasparenza ed efficienza dell'attività svolta da detto ufficio e per esplicitare ulteriormente gli ambiti di autonomia dei magistrati dell'ufficio. Altrettanto indubbio è che al CSM compete stabilire i principi generali che lo governano, in quanto vertice organizzativo dell'ordine giudiziario.

Detti principi generali, ancora più all'interno di una circolare che si auspica di parametri e procedure, dovrebbero consistere nella reiterazione della direttiva dell'art. 44⁶² e, come accaduto sino ad oggi, limitarsi: *t*) a prevedere che la durata del progetto corrisponde a quella delle tabelle della Corte di cassazione e che deve essere osservata una sequenza procedimentale che garantisca il coinvolgimento preventivo di tutti i magistrati dell'Ufficio (nel rispetto dell'art. 107 Cost.) e che deve svilupparsi attraverso l'inoltro del progetto al Consiglio direttivo della Corte di cassazione (esclusa un'incongrua interlocuzione con il Consiglio dell'ordine degli Avvocati di Roma e la trasmissione al Ministro della giustizia) ed al CSM per la presa d'atto; *t.1*) a stabilire la regola (peraltro attuata con il vigente progetto organizzativo) dell'interpello per tutti gli incarichi non concernenti compiti specificamente attribuiti al PGCC, esclusa l'ipotizzabilità – tenuto conto della peculiarità e molteplicità dei compiti dell'ufficio, delle ragioni e dei modi dell'intervento nei giudizi penali e civili (che richiede un allineamento alle regole della Corte di cassazione ed esige di tenere conto delle frequenti variazioni dei ruoli e dell'esigenza di fare fronte alle scoperture di organico, allo stato pari al 25%), della specificità della materia disciplinare, dell'espletamento di compiti inerenti alle relazioni internazionali, nonché della presenza al suo interno, diversamente dagli uffici di merito, di magistrati titolari di funzioni direttive – di fissare nell'atto generale la disciplina delle assegnazioni, della costituzione dei gruppi di lavoro (PGA ed AAG); *t.2*) confermare la vigente direttiva e la consolidata prassi consiliare, secondo cui non è applicabile la previsione della comunicazione delle modifiche.

⁶² La direttiva recita: «1. Il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione redige, con cadenza corrispondente al periodo di vigenza delle tabelle della Corte di Cassazione, un progetto organizzativo, nel quale indica i criteri di organizzazione dell'ufficio e di assegnazione degli affari. 2. Il progetto organizzativo è trasmesso al Consiglio direttivo presso la Corte di Cassazione e al C.S.M. per la presa d'atto».