



Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo

Il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo

Roma, 17 aprile 2024

Al Consiglio Superiore della Magistratura

e, per conoscenza,

Al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione

D'intesa con i Procuratori distrettuali della Repubblica, mi prego trasmettere l'allegato documento sui temi d'interesse ai fini della definizione dei criteri di indirizzo dell'organizzazione degli uffici del pubblico ministero.

Ringraziando per l'attenzione che sarà riservata alle osservazioni doverosamente rappresentate, porgo il mio deferente saluto

Giovanni Melillo

Il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo



Il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo
e
I Procuratori distrettuali della Repubblica

Al Consiglio Superiore della Magistratura

In relazione ai lavori preparatori della nuova circolare sull'organizzazione degli uffici di Procura ed al solo fine di poter contribuire alla ricerca delle migliori soluzioni, ci pregiamo di formulare alcune osservazioni di carattere generale, frutto della riflessione che costantemente alimenta anche le attività di coordinamento in atto fra le Procure distrettuali della Repubblica e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, in un confronto quotidiano che coinvolge necessariamente anche i temi dell'organizzazione degli uffici e dell'interpretazione delle norme.

Dunque, pur in assenza allo stato di un testo di riferimento, appare utile richiamare alcuni principi che appaiono essenziali per assicurare che l'assetto organizzativo della magistratura requirente possa realisticamente misurarsi con le sfide poste dalla modernità, dalla globalizzazione dei fenomeni criminali e dalla necessità di assicurare risposte coordinate e tempestive ai continui mutamenti della realtà.

In questa prospettiva, preme sottolineare che l'autonomia e l'indipendenza di ogni magistrato sono valori irrinunciabili che devono essere alla base dei nostri progetti organizzativi, nutriti dell'indispensabile apporto di proposta e di esperienza di tutti i magistrati, senza alcuna distinzione di funzioni.

Appare altrettanto evidente che una nuova circolare possa e debba anzitutto dare risposte alla domanda collettiva di assetti strutturali e funzionali degli uffici del pubblico ministero capaci di consolidare quei valori nel rispetto di imprescindibili garanzie di unitario, trasparente ed efficiente indirizzo della loro azione.

Ed invero la tenuta dello stesso valore primario dell'autonomia e dell'indipendenza del magistrato largamente dipende dalla complessiva credibilità dell'azione giudiziaria e, in particolare, del ruolo del pubblico ministero.

Soltanto attraverso una continua osmosi dei valori dell'autonomia, dell'uniformità d'azione, della effettività del coordinamento e della autorevolezza degli uffici requirenti è possibile porre al riparo la quotidiana azione del pubblico ministero da ogni incursione che voglia mettere in discussione un assetto costituzionale che è parte fondante della qualità della democrazia del nostro Paese.

Nella medesima prospettiva si colloca il generale dovere di ciascun magistrato requirente di concorrere ad assicurare la ricerca delle migliori soluzioni investigative e processuali, nonché ad evitare ritardi, sovrapposizioni e contrapposizioni nella trattazione degli affari.

Un impegno comune che la realtà rivela essenziale, anche sul versante della necessaria, tempestiva conoscenza in capo al Procuratore della Repubblica, direttamente o per il tramite dei Procuratori Aggiunti, delle iniziative da intraprendere nella trattazione degli affari di particolare delicatezza, gravità, rilevanza o allarme sociale o comunque idonei a coinvolgere l'immagine dell'Ufficio, per la natura dei fatti o per la qualità dei soggetti coinvolti o che, per le questioni di diritto nuove ovvero

per caratteri di speciale complessità o delicatezza, rilevino per la uniformità e la trasparenza dell'azione di una Procura della Repubblica.

Ne deriva, come il Consiglio Superiore della Magistratura ha più volte ribadito, anche in sede di esame dei vigenti progetti organizzativi, l'esigenza di favorire la ricerca (e la continua verifica di funzionalità) di assetti organizzativi complessivamente mirati a sostenere in ogni procura i processi di condivisione informativa e concertazione operativa essenziali per controllare il rischio di aporie e contraddizioni, in grado di generare tensioni e persino conflitti dell'azione requirente incomprensibili ai cittadini e pregiudizievoli per la stessa credibilità della giurisdizione.

Occorre, dunque, a nostro giudizio, che la circolare, a prescindere dalle singole previsioni testuali, sappia cogliere ed esprimere valori generali tanto più irrinunciabili nel contesto di annunciate riforme ordinamentali che potrebbero travolgerne la stessa funzione di indirizzo.

In particolare, appare ineludibile analizzare ed approfondire i delicati e complessi profili problematici afferenti alla reale tenuta della funzionalità degli uffici requirenti e dell'effettività stessa della giurisdizione penale.

Si tratta, infatti, di preservare la pratica efficacia di autentici corollari del principio di obbligatorietà dell'azione penale, non a caso cristallizzati nello statuto codicistico delle indagini in materia di criminalità organizzata e di terrorismo, quali sono la completezza e la tempestività delle investigazioni, l'effettività del coordinamento investigativo (in ambito nazionale, sovranazionale e internazionale), ma anche il razionale impiego a fini investigativi della polizia giudiziaria e il rigoroso governo delle risorse e delle tecnologie.

Un obiettivo possibile soltanto tenendo insieme l'autonomia delle scelte investigative del singolo magistrato e la stessa ragione d'essere della responsabilità gravante per dettato normativo primario sul dirigente del singolo ufficio requirente.

Perché ciò si realizzi appare necessario che si operi per un'organica e approfondita ricognizione degli spazi di normazione secondaria utili alla chiara definizione di un vero e proprio statuto dei doveri del magistrato del pubblico ministero, nelle diverse funzioni e con le specifiche responsabilità all'interno dell'ufficio.

Occorre, in altri termini, rafforzare gli argini a protezione dal rischio di gravi frammentazioni della dimensione operativa di uffici chiamati a far fronte alle sfide poste da fenomeni criminali di sempre maggiore complessità e gravità, dotando gli uffici requirenti di nuovi presidi dell'efficienza e della trasparenza delle attribuzioni processuali del pubblico ministero.

Una sfida ancor più delicata ed importante per l'immagine di correttezza, neutralità ed autorevolezza degli uffici requirenti, tanto più alla luce della novella che ne ha ricondotto l'organizzazione nell'alveo tabellare, potenziando gli spazi di indirizzo e controllo degli organi del governo autonomo della magistratura.

Sotto questo profilo, consapevoli che i progetti organizzativi sono ormai veri e propri documenti programmatici dell'azione degli uffici giudiziari, rappresentiamo tuttavia la necessità di assicurarne la capacità di riflettere realmente le esigenze di continuo, fluido e rapido adattamento al concreto e quotidiano mutare delle molteplici istanze di giustizia da considerarsi.

Appare, particolare, cruciale che la nuova circolare circoscriva il rilievo "tabellare" delle disposizioni organizzative ed il relativo regime di approvazione ad un nucleo davvero essenziale, onde evitare rigidità funzionali che minerebbero l'effettività della funzione di direzione e organizzazione dell'Ufficio.

La condivisione delle informazioni investigative e processuali e la leale collaborazione alla ricerca di necessarie convergenze operative, all'interno dei singoli uffici e nel rapporto fra loro, sono doveri fondamentali di ogni magistrato requirente, che impongono una chiara rappresentazione e una coerente disciplina.

Rigide catalogazioni dei presupposti di tali doveri apparirebbero, oltre che in contrasto con la disciplina primaria, irrealistiche e foriere di disorientamento delle prassi, trattandosi di profili funzionali che assumono caratteri diversi in relazione alla natura e alla rilevanza degli affari da trattare, nonché alle dimensioni degli uffici e alla complessità dei contesti socio-territoriali di riferimento.

Ne deriva la necessità di accurate riflessioni in materia di criteri di assegnazione degli affari, obblighi di informazione e di istituti noti come *visti e riferire*, difficilmente compatibili con cataloghi tipizzati in termini assoluti.

Del resto, è ormai radicata la consapevolezza che eccessi di regolamentazione determinano una mera burocratizzazione dei processi di lavoro.

Insomma, occorre, evitare regole assolute e tassative tipizzazioni, foriere di controlli solo formali e burocratici.

Lo stesso delicato tema della revoca dell'assegnazione dovrebbe essere inquadrato nella complessiva valutazione degli strumenti astrattamente idonei ad assicurare la correttezza e completezza delle indagini, prima ancora che la puntualità di una scelta di definizione del procedimento tale da consentire l'autonomo dispiegarsi delle attività del magistrato assegnatario nell'ambito della coordinata azione di un ufficio chiamato ad assicurare il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale.

Di tale istituto, tenuto lontano dalla sterile logica di asfittiche regolamentazioni, apparirebbe chiara, accanto alla funzione di irrinunciabile tutela dei principi di autonomia del magistrato assegnatario da improprie interferenze, l'importanza nella prospettiva di modellare un ufficio requirente pensato per le esigenze di tutela dei diritti e della collettività, prima ancora che per le esigenze di tutela del singolo magistrato che ne fa parte, sia esso procuratore, procuratore aggiunto o sostituto.

In quest'ottica, l'auspicio è che la circolare possa disegnare i tratti essenziali alla diffusione di modelli organizzativi che allontanino i rischi di involuzione burocratica e di arretramento culturale, esigendosi in un'ottica esclusiva di servizio per i cittadini e di garanzia di una sempre migliore qualità della giurisdizione.

Nella medesima ottica, assicuriamo la nostra disponibilità a fornire un più organico e articolato contributo di conoscenza e di esperienza al fine della migliore valutazione degli schemi di regolamentazione in preparazione, non appena sarà possibile averne formale e diretta conoscenza, anche partecipando alle audizioni che si riterrà opportuno disporre, confidando di poter contribuire alla difesa e alla ulteriore valorizzazione di un modello di organizzazione del lavoro del pubblico ministero che, a partire dalle indagini di criminalità organizzata e di terrorismo, ha sinora consentito, pur tra mille difficoltà e non poche cadute, di coniugare la salvaguardia dell'autonomia professionale del singolo magistrato e la comune responsabilità di tutti i componenti di un ufficio requirente di cooperare al miglior esercizio della giurisdizione.

17 aprile 2024