

# NUOVA CIRCOLARE DEGLI UFFICI DI PROCURA

## ***RIFLESSIONI DI “FACCIAMO PRESTO!”***

**Il prossimo 26 giugno** è stato convocato un *plenum* straordinario per la discussione e approvazione delle Circolari concernenti l'organizzazione degli Uffici giudiziari.

Le regole organizzative forniscono la ‘misura’ della giurisdizione perché dispongono *in concreto* le modalità di esercizio della funzione giudiziaria.

**L'attenzione è puntata principalmente sulla Circolare degli Uffici requirenti** che, rispetto a quella dei giudicanti, diventa terreno di scontro tra visioni differenti del ruolo del Pubblico Ministero.

Il conflitto è tra chi rivendica una *differenza ontologica* tra Pubblico Ministero e Giudice – giustificando una impostazione gerarchica – e chi, per converso, sostiene una omogeneità sostanziale in ragione delle guarentigie previste dalla *vigente* Costituzione.

La tesi della *differenza* ha determinato un accentramento del potere direttamente correlato al carrierismo e agli scandali che hanno screditato la Magistratura di fronte all'opinione pubblica.

Inoltre, questa impostazione, in antitesi alla comune cultura della giurisdizione, sta comportando la fuoriuscita del Pubblico Ministero dall'ordine giudiziario saldandosi, di fatto, con le ragioni di chi sostiene la separazione delle carriere.

La posizione che il CSM si accinge ad adottare non ha pertanto una valenza puramente tecnica, ma acquista un chiaro significato politico e lo assume principalmente per i consiglieri togati – che compongono i 2/3 dell'Organo – **eletti mediante votazione**.

I propositi elettorali dei candidati – attuali consiglieri – ponevano al centro il **tema cruciale dell'indipendenza interna del magistrato**. Su questo punto occorre evidenziare che dai programmi dei singoli consiglieri (e dei gruppi associativi) si era registrata una convergenza amplissima e trasversale sintetizzabile nel recupero di una *prospettiva orizzontale nell'organizzazione degli uffici giudiziari* (a cominciare dagli uffici di Procura) e nell'affermazione dell'ordine giudiziario come *potere diffuso*.

Una rinnovata consapevolezza dell'importanza dello statuto costituzionale del magistrato, il quale prevede che i magistrati si distinguano tra loro solo per funzione, avrebbe dovuto orientare la ‘postura’ della nuova consiliatura, individuando come canone della normazione secondaria i principi della Carta fondamentale.

D'altronde l'occasione di riavvicinare (quanto a garanzie d'indipendenza interna) Giudice e Pubblico Ministero è stata offerta anche dalla legge n. 71/2022 che – in modo sorprendente – ha conferito al CSM il potere di indirizzo e di controllo dei provvedimenti organizzativi adottati dal Procuratore della Repubblica. Il nuovo ‘dato’ normativo ha pertanto *riportato* in seno all'Organo di autogoverno l'organizzazione degli uffici di Procura.

Abbiamo salutato con favore il metodo inaugurato dal CSM che, nella fase prodromica alla redazione della nuova circolare, ha aperto alla consultazione del maggior numero possibile di magistrati.

In quella sede avevamo presentato una nostra proposta di emenda alla circolare vigente e adesso non possiamo esimerci dal compiere alcune riflessioni essenziali sulla proposta presentata dalla VII Commissione del CSM e in discussione al plenum del 26 giugno – con riserva di esaminare in un secondo momento e in modo approfondito il testo definitivo della circolare approvata.

Ebbene, se l'accentramento del potere rappresenta la causa principale delle degenerazioni evocate, il fine precipuo della nuova circolare non può che consistere nell'individuazione di efficaci contrappesi.

Dobbiamo tuttavia constatare che, pur apprezzando lo sforzo compiuto dalla VII Commissione, il testo in discussione non sembra offrire rimedi adeguati alle patologie riscontrate.

La proposta sebbene rafforzi le procedure di partecipazione dei Sostituti nella formazione del progetto organizzativo, relega questi ultimi ad un ruolo meramente consultivo, in quanto le indicazioni fornite (anche a maggioranza) non sono mai vincolanti.

Non riconosce una sfera di indipendenza interna al Sostituto - assimilando l'assegnazione alla delega - e non contempla neanche il riconoscimento di una autonomia professionale nell'organizzazione del lavoro.

Non fornisce rimedi per neutralizzare abusi, in quanto non prevede un potere di annullamento dei provvedimenti illegittimi; da ultimo, non istituisce strumenti consultivi dei Sostituti - previsti dalla riforma Cartabia - volti a valutare (mediante questionario) il grado di efficienza e di benessere organizzativo.

A tutto ciò si aggiunge l'assenza di parametri predefiniti dal CSM nell'individuazione dei criteri organizzativi.

Duole pertanto constatare che la circolare proposta non offra soluzioni ai problemi di ordine generale che hanno determinato la crisi in cui versa la Magistratura.

Con l'auspicio di fornire spunti per una ulteriore meditazione, passiamo in rassegna le principali criticità riscontrate nell'esame della proposta di circolare.

.....

## **RILIEVI**

### **1) Art. 8 rubricato “Il sostituto Procuratore della Repubblica”**

La proposta di circolare ha previsto, per la prima volta, un articolo dedicato alla figura del Sostituto Procuratore. Si tratta di una innovazione – indicata nella nostra proposta – che ha il pregio di offrire un riconoscimento diretto al magistrato del Pubblico Ministero che non rivesta un ruolo direttivo o semi-direttivo.

Tuttavia, l'auspicata previsione di un articolo dedicato aveva come finalità quella di istituire un vero e proprio ‘statuto’ del Sostituto Procuratore che avrebbe dovuto contemplare, in un'ottica di riequilibrio delle dinamiche relazionali interne, **garanzie minime di indipendenza nell'esercizio della funzione giudiziaria.**

Nella novella normativa, se è possibile apprezzare il superamento delle incertezze del passato circa il riconoscimento di una maggiore partecipazione (con il diritto-dovere di contribuire all'elaborazione/attuazione del progetto organizzativo), non pare si possa dire lo stesso per quel che concerne le prerogative e lo spazio minimo di indipendenza interna.

**Nel testo non trova cittadinanza l'autonomia e l'indipendenza del magistrato assegnato all'ufficio di Procura** (salvo che per l'attività di udienza), neanche in termini di gestione del lavoro, infatti non v'è alcun riferimento ad una autonoma organizzazione dell'Ufficio – di cui però il Sostituto Procuratore rimane pienamente responsabile.

Il comma 4, in modo insolito per una disciplina precettiva, si limita a fare un generico rinvio alla Costituzione, anziché individuare il precetto e la garanzia, lasciando pertanto irrisolto il problema dell'indipendenza interna.

In definitiva, quest'articolo appare come un mero simulacro, in quanto tradendo quello che nella rubrica sembrerebbe promettere, ripropone i medesimi diritti-doveri di partecipazione che già sono espressi da altre disposizioni (ad esempio dall'art. 12 relativo al procedimento di formazione del progetto organizzativo); e tuttavia cela il rischio di fornire una sorta di catalogo precettivo da cui derivare, di riflesso, una responsabilità disciplinare ancora più penetrante – il pericolo risulta plausibile con la vigenza della riforma Cartabia che ha previsto una nuova figura di illecito disciplinare (in bianco) correlata alla mera violazione delle direttive del capo dell'ufficio –.

Richiamando il contenuto della nostra proposta, la strada delle guarentigie del Sostituto Procuratore potrebbe (e dovrebbe) essere recuperata da una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 6 D. lgs n.106 del 2006 "l'**assegnazione** dell'affare penale al Sostituto", nei termini espressi dalle Sezioni Unite della Suprema Corte: *"alla luce dei valori costituzionali espressi dagli artt. 101, 102, 105, 107 e 112 Cost., riferibili nel sistema di giustizia penale anche alla figura del magistrato del pubblico ministero, in virtù del rapporto di compenetrazione organica a fine di giustizia dell'attività di esercizio dell'azione penale con l'attività decisoria e della soggezione, al pari del giudice, soltanto alla legge, va altresì preservata per il singolo sostituto la sfera di autonomia professionale, di dignità e di responsabilità decisionale per le funzioni esercitate in conseguenza dell'assegnazione del procedimento. Così come non si dubita che restano in vigore rispetto alle attività di udienza, anche non dibattimentale, le prescrizioni degli artt. 70 co. 4 ord. Giud. e 53 c.p.p. circa la piena autonomia e la ordinaria insostituibilità del magistrato del pubblico ministero che esercita le relative funzioni di accusa: regola, questa della piena autonomia del magistrato in udienza, che è certamente destinata a riflettere i suoi effetti anche sul potere di iniziativa cautelare"* (cfr. Cass. Pen. SS. UU. n. 8388/2009).

## **2) Benessere organizzativo**

La proposta all'art. 77 recita che *"... è compito del dirigente dell'ufficio attivarsi...anche per mantenere il benessere fisico e psicologico dei magistrati..."* e all'art. 78 *"È compito del dirigente dell'ufficio mantenere un clima relazionale sereno..."*, tuttavia la previsione rischia di rimanere lettera morta se non si prevedono ulteriori fonti di conoscenza. Sarebbe auspicabile, come avevamo suggerito nella nostra proposta, istituire una procedura consultiva (mediante questionario) dei magistrati dell'ufficio.

## **3) Criteri di assegnazione degli affari**

L'art. 11 co. 3 nr. 11 prevede che il progetto organizzativo deve indicare: *"i criteri di assegnazione dei procedimenti penali e civili ai sostituti e ai procuratori aggiunti, con espressa specificazione dei procedimenti e delle tipologie di reato per i quali i meccanismi di assegnazione sono di natura automatica"*.

Il nuovo testo, probabilmente contro l'intenzione dei proponenti, sembra avere l'effetto di comprimere il criterio di assegnazione automatica, lasciando una più ampia discrezionalità nella scelta delle modalità di assegnazione degli affari, senza, peraltro, individuare dei criteri generali (che nella funzione d'indirizzo, sono tornati in seno al Consiglio).

E' interessante notare che la circolare vigente all'art. 7 co. 4 prevede che i criteri di assegnazione e di co-assegnazione devono individuarsi *"...preferibilmente con criteri automatici..."*, questo inciso non appare riprodotto nella proposta.

Tale impostazione non rappresenta un progresso rispetto alla situazione attuale ed è suscettibile (come accaduto in passato) di determinare distorsioni. Inoltre, non appare in linea con i principi di

imparzialità, di trasparenza e di leale collaborazione e soprattutto con *la funzione di indirizzo* del CSM (completamente abdicata) che dovrebbe invece consistere nell'individuazione *ex ante* dei criteri per poi vagliare la legittimità delle scelte organizzative adottate.

Analoghi argomenti possono essere svolti in tema di co-assegnazione e di auto-assegnazione; rimane poi immutato il problema della facoltà di derogare ai criteri ordinari di assegnazione/auto-assegnazione/co-assegnazione "*con adeguata motivazione*", anche in questo caso la circolare non fornisce un parametro ma prevede una mera clausola generale.

Inoltre la coassegnazione successiva non prevede il consenso dell'assegnatario originario.

Si segnala infine che l'art. 17 "*Assegnazione di singoli atti*" risulta spiccatamente regressivo rispetto alla previsione dell'attuale circolare. L'ultimo comma dell'art. 17 si limita a prevedere che "*Il magistrato onerato del compimento di singoli atti è individuato secondo i criteri stabiliti nel progetto organizzativo*" mentre l'attuale previsione precisa quanto segue "*L'assegnazione di singoli atti deve essere effettuata nel rispetto della sfera di autonomia funzionale e operativa del magistrato, in modo da non compromettere la dignità delle funzioni*".

#### **4) Potere di Visto**

Nella proposta di circolare viene lasciato ampio margine al Procuratore della Repubblica di individuare quali siano gli atti da sottoporre al visto, infatti non contempla nessun atto di indirizzo volto a limitare il ricorso a questo strumento, frustrando, tra l'altro, le ragioni di economia nella gestione del procedimento e ponendosi in contrasto con i principi generali (e le norme di dettaglio) che impongono il rispetto dei termini d'indagine.

La soluzione di demandare la definizione del perimetro del potere di visto, utilizzando lo strumento dei "*modelli standard stabiliti con delibera del Consiglio superiore della magistratura*" di cui al novellato art. 7 del D. Lgs 20 febbraio 2006, n. 106, non appare convincente perché il modello standard recepisce principi e precetti contemplati nel testo normativo (e non può diventare esso stesso fonte normativa).

Si auspica pertanto una tipizzazione degli atti da sottoporre al visto e/o un criterio limitativo/selettivo al quale il Procuratore dovrà attenersi, anche per evitare il rischio di introdurre molteplici oneri informativi non più sull'atto ma sul procedimento, andando così ad interferire e sovrapporsi ad altri strumenti informativi previsti nella proposta dagli artt. 21 e 22 (cui di seguito si fa cenno).

#### **Art 21 "Comunicazioni"**

Se da un lato non si riducono e tipizzano i visti dall'altro si rafforza il controllo con atti ulteriori per i quali il Sostituto deve procedere a comunicazione ufficiosa e non formale "*anche per le vie brevi*".

#### **Art. 22 "Altri oneri informativi"**

La norma istituisce un generale obbligo di riferire del Sostituto che può essere opzionato dal Procuratore al momento dell'assegnazione o in un momento successivo.

Al fine di evitare il rischio di una co-assegnazione di fatto, analogamente a quanto specificato con riferimento all'istituto del visto, sarebbe opportuno prevedere un criterio "quanti-qualitativo" dei procedimenti per i quali vige un obbligo informativo in capo al Sostituto.

## 5) Assenso

L'art 19 della proposta, se da un lato prevede che i contrasti debbano essere definiti con decreto motivato, dall'altro non fornendo alcuna indicazione descrittiva dell'istituto dell'assenso (definizione e caratteristiche formali/sostanziali) il CSM rimane escluso da qualsivoglia controllo di legittimità dell'atto - e d'altronde non è stata introdotta la possibilità di annullamento del decreto di diniego.

## 6) Potere di Revoca

Secondo le previsioni della proposta, il potere di revoca è imperniato sui “**principi e criteri**” (**generali e integrativi**) per la trattazione dei procedimenti assegnati (di cui ai commi 2 e 6 art 2 proposta circ.). Il contrasto tra Sostituto e Procuratore in merito all'applicazione dei predetti principi legittima quest'ultimo all'esercizio della revoca.

Si formulano le seguenti osservazioni critiche alla proposta che:

- non individua un canone di riferimento per la determinazione dei principi e criteri (che pertanto rimangono discrezionali);
- non prevede che i predetti principi e criteri rientrino nella procedura "tabellare" di approvazione del progetto organizzativo da parte del CSM;
- anche nei casi palesi di abuso, non è stato previsto l'annullamento del provvedimento di revoca da parte del CSM (ma la semplice presa d'atto).

## 7) A proposito dei “Principi e Criteri” che fondano il potere di revoca

La proposta all'art. 2 prevede che:

- i principi e i criteri nella trattazione dei procedimenti assegnati “*vengono individuati e adottati dal Procuratore*” nel rispetto della previsione della presente circolare (che in realtà nulla dice) e tenuto conto delle indicazioni provenienti da apposite riunioni con i magistrati dell'ufficio;
- con l'atto di assegnazione o di co-assegnazione, il Procuratore può stabilire, in attuazione dei principi e criteri, **ulteriori criteri integrativi** ai quali il magistrato assegnatario deve attenersi.

È bene ribadire che - la proposta di circolare - ha posto questi “principi e criteri” (che hanno chiara connotazione organizzativa) al di fuori della procedura di adozione del progetto organizzativo e pertanto non devono essere approvati dal CSM.

## 8) Atti d'indirizzo e protocolli investigativi

Ulteriore rilievo critico deve essere formulato con riferimento all'art. 14 rubricato “*Atti d'indirizzo e protocolli investigativi*”, in cui si prevede un ampio potere di direttiva dell'attività investigativa, non vincolata ad alcun parametro predisposto dal CSM e, anche in questo caso, al di fuori della procedura “tabellare” di approvazione del progetto organizzativo.

## **9) Potere di direttiva e nuovo illecito disciplinare**

In generale, la mancata "tabellarizzazione" dell'adozione delle direttive suscita molte perplessità, in quanto **la riforma Cartabia ha previsto una nuova ipotesi di illecito disciplinare** che si configura in caso di violazione delle direttive impartite dal capo dell'ufficio. Pertanto, come avevamo indicato nella nostra proposta, sarebbe auspicabile inserire nella procedura "tabellare" **l'adozione dei "principi e criteri generali", gli atti d'indirizzo investigativi e ogni direttiva che incida sull'esercizio della funzione giudiziaria.**

### **Rilievo critico complessivo**

I principi e criteri generali e integrativi (a cui è collegato il potere di revoca), i penetranti obblighi informativi non tipizzati e la mancata previsione di un potere di annullamento del provvedimento illegittimo, trasformano, di fatto, l'istituto dell'assegnazione in quello della delega, in quanto l'assegnatario non ha alcuna effettiva sfera di indipendenza.