

Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura (delibera del 16 novembre 2017)

RELAZIONE INTRODUTTIVA

§ 1. – OBIETTIVI ORDINAMENTALI E METODICHE

La presente circolare realizza un intervento sistematico nella materia dell'organizzazione degli uffici del pubblico ministero, che è stata oggetto di significative modifiche normative, in particolare, per effetto della riforma attuata con D.Lgs. 106 del 2006.

Il Consiglio ha adottato una disciplina di dettaglio, chiara e organica, attuativa dei principi espressi nella normativa primaria, in piena continuità con le direttrici già enunciate nelle risoluzioni del C.S.M. del 2007 e del 2009, che, dopo la riforma, hanno fornito un primo, significativo contributo di riflessione e di orientamento, elaborato sia tenendo conto dell'esperienza applicativa, seguita alla stessa, che delle deliberazioni consiliari intervenute in sede di valutazione di programmi organizzativi, attuazione del potere di revoca delle assegnazioni e più in generale in materia di rapporti interni fra Procuratore della Repubblica e magistrati dell'ufficio.

Del resto, le periodiche fibrillazioni interne a uffici requirenti, anche di grandi dimensioni, che, in questi anni, sono state portate all'attenzione del C.S.M., pur se per valutazioni afferenti a profili diversi da quelli squisitamente organizzativi, nella scaturigine o per le successive ricadute, sono risultate inscindibilmente connesse a questi ultimi, ponendo un'indicazione ineludibile nel senso della necessità di una maggiore chiarezza nella determinazione di regole di funzionamento in grado di prevenire delicate questioni interne agli uffici.

La predisposizione di un articolato preciso e chiaro è intesa a fornire un utile contributo di certezza e prevedibilità, atto a consolidare una cornice di riferimento nitida, idonea a prevenire situazioni incerte e conflittuali.

Il C.S.M., in quest'ottica, intende, inoltre, favorire l'omogeneità dei modelli gestionali e la definizione di uno statuto minimo di organizzazione degli uffici di procura, rispondente alla struttura precettiva posta dal Legislatore e confacente alle finalità cui l'azione giudiziaria requirente è ontologicamente preordinata.

Si consideri, del resto, che nel pregresso periodo il C.S.M. – fatta eccezione per i progetti organizzativi e le loro più rilevanti modifiche –, di fatto, non ha più ricevuto dati informativi, in maniera stabile e continuativa, da tutti gli uffici requirenti, persino in materie sensibili, come la destinazione dei magistrati ai gruppi di lavoro con le relative assegnazioni degli affari (sul punto una prima decisione è già stata assunta nell'ambito del progetto di reingegnerizzazione del Consiglio Superiore della Magistratura ed attende di essere attuata a seguito della approvazione della circolare).

1.1. CONTINUITÀ E PROGRESSIONE RISPETTO ALLA PRECEDENTE ELABORAZIONE CONSILIARE.

Preliminarmente va evidenziato che resta valido quanto compiutamente argomentato dal C.S.M. nella risoluzione del 12 luglio 2007, a proposito del proprio ruolo, alla luce delle novità legislative dell'epoca.

Il testo della risoluzione merita di essere integralmente riportato poiché, per il pregnante valore ricognitivo che presenta sia in relazione agli spazi di intervento riservati al Consiglio in

materia di organizzazione degli uffici requirenti, che dei principi cui deve essere ispirato, esso costituisce l'obbligo "preambolo" di qualunque successivo intervento di sistemazione evolutiva della materia:

«La definizione degli spazi di intervento dell'organo di autogoverno in relazione alle modalità di esercizio del potere del Procuratore della Repubblica nei rapporti con i sostituti e nell'esplicazione delle competenze più tipicamente organizzative, deve necessariamente partire dall'analisi del quadro normativo complessivo – cioè delle fonti primarie e secondarie – anche preesistente alla introduzione dell'abrogato art. 7 ter dell'Ordinamento Giudiziario. L'assetto normativo complessivo, cioè la normativa primaria, in larga parte ancora vigente, nonché quella secondaria, sviluppatasi in data antecedente alla introduzione dell'art. 7 ter O.G., rappresentano, infatti, la volontà di darsi carico dell'attuazione dei principi costituzionali riferibili alla figura del pubblico ministero. Esigenza quest'ultima sempre avvertita, che porta ad interpretare anche la nuova normativa, e le conseguenze che da essa derivano, alla luce dei valori costituzionali espressi dall'art. 105 e 112 della Cost. In questo contesto spetta, quindi, al CSM esercitare 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. Lo esige quella funzione di "vertice organizzativo" dell'Ordine Giudiziario propria del C.S.M. riconosciuta anche dalla Commissione PALADIN (istituita dal Presidente COSSIGA con decreto del 26 luglio 1990 con il compito di indagare, fra l'altro, in ordine al fondamento normativo delle circolari consiliari) laddove nella sua Relazione, proprio a proposito delle "circolari indirizzate dal Consiglio "... agli altri organi dotati di poteri in tema di amministrazione della giurisdizione", sottolineava come fosse difficile immaginare interventi normativi la cui disciplina fosse "così dettagliata e stringente da annichilire il ruolo che, per una serie di aspetti, compete al Consiglio quale vertice organizzativo della magistratura ordinaria".

Partendo da ciò, occorre sottolineare come l'orientamento del Consiglio in riferimento alla organizzazione degli uffici del pubblico ministero sia stabilizzato da oltre un quindicennio e si sia formato attraverso una serie di risoluzioni (3 giugno 1992, 25 marzo 1993, 10 aprile 1996 ...). Il portato di tali risoluzioni è stato recepito nelle direttive contenute nelle circolari biennali sull'organizzazione degli uffici giudiziari, oggi naturalmente condivise ed attuate dai magistrati, come è dimostrato da molti atti organizzatori degli uffici di procura che sono stati predisposti subito dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 106 del 20.2.2006.

Seguendo i valori di fondo sottesi alla elaborazione consiliare in tema di organizzazione degli uffici giudiziari (che la prassi maturata ha indicato quali positivi e sperimentati modelli di riferimento nei progetti organizzativi adottati dai dirigenti degli uffici), nel rispetto della nuova normativa, l'individuazione di alcune linee guida da parte del Consiglio appare strumento utile ad orientare i Procuratori nello svolgimento delle prerogative organizzative che la legge attribuisce loro, ad assicurare la tendenziale omogeneità a livello nazionale dei progetti organizzativi, a garantire l'adozione di sequenze procedurali nella loro formazione che permettano il coinvolgimento preventivo di tutti i magistrati dell'Ufficio (nel rispetto dell'art. 107 Cost.), a prevenire squilibri e diseconomie nella gestione delle risorse, valorizzando in primo luogo le risultanze delle analisi dei flussi, a favorire positive relazioni all'interno dell'ufficio. Per tale via, infatti, è possibile, sia garantire l'autonomia e l'indipendenza dei sostituti, sia 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, sempre comunque nell'ambito proprio del circuito dell'autogoverno».

Il Legislatore ha inteso disegnare un Ufficio di Procura in cui il potere organizzativo spetta al Procuratore della Repubblica e, allo scopo di rafforzare tale indicazione, ha proceduto all'abrogazione espressa dell'art. 7 *ter* del R.D. n. 12/41, con la conseguente sottrazione dei provvedimenti organizzativi adottati dai singoli Procuratori alla procedura di approvazione cd. *tabellare*, stabilita, invece, per gli uffici giudicanti. Non di meno, com'è stato già osservato nei precedenti interventi consiliari, tale abrogazione non vanifica, nell'ambito dell'esercizio del governo autonomo, quella poderosa cultura tabellare che, ben prima e a prescindere dall'introduzione del citato art. 7 *ter*, ha condotto a radicare, nella magistratura italiana, principi e regole di partecipazione e di trasparenza. Soprattutto, l'intervento abrogativo non incide sulle numerose disposizioni, spesso di fonte sovraordinata, contenute nell'ordinamento e che contribuiscono, in modo diretto o indiretto, a disegnare il volto del modello costituzionale della Procura della Repubblica. Risulta, pertanto, evidente che è compito del Consiglio Superiore della Magistratura innanzitutto quello di valorizzare, in quanto di diretta derivazione da principi costituzionali inderogabili, l'elaborazione culturale che ha contribuito all'individuazione di prassi virtuose nella gestione degli uffici inquirenti.

L'Organo di autogoverno ha, inoltre, l'onere di ricostruire le correlazioni esistenti tra le varie disposizioni normative che concorrono alla regolamentazione degli uffici inquirenti e di armonizzarle in un modello il più possibile coerente con le indicazioni provenienti da norme di fonte, natura e origine diversa.

È infatti pressoché superfluo ribadire che il dato organizzativo non rappresenta un valore in sé, ma trae legittimazione dalla sua funzionalizzazione al miglior perseguimento dei fini di valenza costituzionale, alla cui realizzazione coopera l'azione giudiziaria. Tra questi, assumono un evidente rilievo prioritario i principi del giusto processo, dell'indipendenza della magistratura requirente, dell'unicità della giurisdizione e dell'obbligatorietà dell'azione penale, oltre che, naturalmente, dell'efficienza, della trasparenza e del buon andamento degli uffici giudiziari.

Ed è del resto del tutto evidente che il Legislatore costituzionale e il medesimo Legislatore ordinario identifichino l'organizzazione efficiente con quell'organizzazione che consenta di tutelare – nel caso specifico degli uffici di procura – l'esercizio imparziale dell'azione penale, la speditezza del procedimento e del processo, l'esplicazione piena dei diritti di difesa dell'indagato e di effettività dell'azione penale, nonché la pari dignità dei magistrati che concorrono all'esercizio della giurisdizione nel suo complesso.

1.2. DIRETTRICI D'INSIEME: ORDINE, CHIAREZZA, UNIFORMITÀ, PROMOZIONE

Nella delineata cornice, il ruolo dell'Organo di governo autonomo si esprime su due binari concorrenti: l'uno di tipo esterno e generale, l'altro specifico e contingente, riferito alle singole fattispecie previste dalla legge.

Intanto, da un punto di vista esterno alle questioni in esame, il Consiglio Superiore della Magistratura si assume il compito di offrire un contributo di supporto alla giurisdizione, di tipo ricognitivo e ordinatore.

Oltre al corpo normativo unitario di cui al D.L.gs. n. 106/2006, la materia è regolata da una numerosa serie di disposizioni *extravagantes*, che presentano incidenza, diretta o mediata, sull'organizzazione degli uffici di Procura. Tra le altre, si considerino, ad esempio, le norme che prevedono la funzione semi-direttiva dei Procuratori aggiunti o l'indicazione di priorità nella trattazione degli affari, nonché le regole sul divieto di ultradecennalità nei gruppi di lavoro o che disciplinano l'organizzazione delle Direzioni Distrettuali Antimafia e delle sezioni distrettuali Antiterrorismo, con il relativo coordinamento nazionale della D.N.A.

Il tessuto regolativo è, peraltro, ancor più articolato, data la necessità – imposta da canoni di razionalità, efficienza ed efficacia dell'azione giudiziaria unitariamente intesa – di considerare l'influenza delle previsioni tabellari degli uffici giudicanti sulle regole di funzionamento degli uffici requirenti. Non è evidentemente ipotizzabile, proprio nell'ottica del principio di efficacia e di effettività dell'azione penale, che le regole di funzionamento dei corrispondenti uffici giudicanti,

interlocutori costanti delle Procure della Repubblica, non conformino, almeno in parte, anche quelle degli uffici requirenti. Anzi, in questo ambito, una modalità organizzativa regolata da fonte secondaria non può che andare nella direzione della collaborazione e del coordinamento fra i dirigenti degli uffici giudiziari cd. dirimpettai.

Va ancora una volta valorizzata, in questo contesto, la risoluzione del 21 luglio 2009 a proposito dell'incidenza diretta sull'organizzazione degli uffici requirenti del precetto costituzionale del giusto processo e della ragionevole durata, previsti dall'art. 111 Cost. Nella risoluzione si precisa, difatti, che, a tali fini, i dirigenti degli uffici requirenti compiano un'attenta, costante e particolareggiata analisi dei flussi e delle pendenze dei procedimenti, eventualmente avvalendosi anche delle *Commissioni Flussi* istituite presso i Consigli Giudiziari; e, nel rispetto del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, sentiti i Presidenti dei Tribunali per i profili organizzativi attinenti alla fase processuale, elaborino possibili criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti. Allo stesso tempo, non può fuggire che scelte organizzative proprie degli uffici requirenti possono aver incidenza sui flussi di lavoro dei rispettivi uffici giudicanti (: tale effetto consegue, ad esempio, con la predisposizione di uffici centralizzati per la definizione dei procedimenti con richiesta di decreto penale di condanna ovvero con la formazione di altre strutture finalizzate alla trattazione di categorie omogenee di procedimenti, individuate in relazione a specifiche tipologie di reati o di particolari protocolli di indagine).

È dunque compito del Consiglio, nell'ambito di tale cornice, da un lato disciplinare e dare corpo alle previsioni di legge, attraverso l'adozione di disposizioni dal carattere regolamentare; dall'altro, mettere a disposizione dei Dirigenti degli uffici di Procura la conoscenza e l'esperienza diffusa, al fine di fornire un possibile percorso organizzativo – cui il dirigente farà auspicabilmente ricorso – che sia in grado di realizzare al meglio gli obiettivi che il Legislatore pone a carico del Procuratore della Repubblica e, al contempo, di assicurare l'autonomia e l'indipendenza dei singoli sostituti e, più in generale, i diritti soggettivi dei singoli magistrati, come declinati dalla legge e dalla normativa consiliare..

S'intende, pertanto, procedere a un'opera di sistemazione e riordino di una disciplina che si è stratificata nel tempo con effetti disorganici e frammentati, fornendo un modello di riferimento organico, chiaro e coerente in se stesso e rispetto all'ordinamento generale. Nella medesima direzione, l'Organo di governo autonomo intende mettere a disposizione un reticolato precettivo essenziale che possa supportare istanze di tendenziale uniformità e coordinamento tra gli uffici requirenti di tutto il territorio nazionale. Assume, in quest'ottica, specifico risalto e significato, siccome direttamente ancorata a principi costituzionali inderogabili, l'auspicata valorizzazione, nella gestione degli uffici inquirenti, di buone prassi, ormai considerate come declinazioni dei valori in essi espressi .

Nella recente e correlata elaborazione consiliare sui modelli virtuosi particolare rilievo assumono proprio gli uffici di Procura, *“alle prese con l'esigenza di assicurare, pur con risorse ridotte, un'adeguata risposta all'imponente richiesta di giustizia della collettività, attraverso buone prassi innovative e che sappiano massimizzare l'apporto innovativo dell'informatizzazione per concretizzare il principio di obbligatorietà dell'azione penale”* (cfr delibera 7 luglio 2016).

Dunque, la “buona organizzazione” assurge a valore di bene strumentale, dal quale dipende in larga parte il tasso di effettività della tutela di diritti individuali dei cittadini e di beni giuridici di rilevanza costituzionale.

È dunque compito del Consiglio, per un verso, attuare e dar corpo alle previsioni di legge; per altro verso, mettere a disposizione dei Dirigenti degli uffici di Procura il patrimonio esperienziale acquisito, così da fornire ai predetti un possibile percorso organizzativo onde realizzare al meglio gli obiettivi che il Legislatore pone a loro carico.

1.3. LA MORFOLOGIA GIURIDICA DEL POTERE ORGANIZZATIVO NEGLI UFFICI DI PROCURA

La dimensione organizzativa degli uffici requirenti, come delineata dalle norme vigenti, presenta precisi tratti caratterizzanti. Il potere organizzativo è assegnato al Procuratore della

Repubblica, nell'ambito di un assetto sottratto al sistema tabellare proprio degli uffici giudicanti, in conseguenza dell'abrogazione dell'art. 7 *ter* del R.D. n. 12/41. Per contro, il potere organizzativo del dirigente dell'ufficio requirente risulta, in sé, assoggettato a tutto quel corpo di norme, di fonte costituzionale, primaria e secondaria, che ne disciplinano e ne regolano l'esercizio.

L'ordinamento giuridico è, infatti, costellato, a tutti i livelli di produzione normativa, di disposizioni che disciplinano l'esercizio dei pubblici poteri e, più in particolare, conformano il "modello costituzionale" della Procura della Repubblica. Dall'impianto sistematico complessivo emerge con chiarezza che il dato organizzativo, e con esso il potere che lo conforma, non è in sé un valore finale e assoluto, ma trae il proprio fondamento legittimante dalla sua funzionalizzazione agli obiettivi di valenza costituzionale. La gestione di tutti gli uffici giudiziari deve, invero, conformarsi al miglior perseguimento dei fini fondamentali di giustizia, alla cui realizzazione è preordinata l'azione giurisdizionale *quoad essentiam*.

Nelle scelte del Legislatore, dunque, l'organizzazione efficiente è quella finalizzata a realizzare – nel caso specifico degli uffici di procura – l'esercizio imparziale dell'azione penale, la speditezza del procedimento e del processo, l'effettività dell'azione penale, l'esplicazione piena dei diritti di difesa dell'indagato e la pari dignità dei magistrati che cooperano all'esercizio della giurisdizione nel suo complesso. Il potere organizzativo, pertanto, per rispondere alla propria vocazione strumentale rispetto al servizio giudiziario da rendere alla cittadinanza, nelle direzioni anzidette, deve conformarsi a chiari canoni e corrette modalità di esercizio.

Di questi canoni e di queste modalità di esercizio s'intende dare, nella presente delibera, una ricostruzione compiuta, ordinata e organica.

1.4. PRINCIPI DI TRASPARENZA, IMPARZIALITÀ, BUON ANDAMENTO E COERENZA NELL'ESERCIZIO DEL POTERE. IL BILANCIAMENTO

L'intenzione di ricostruire un assetto organico del sistema organizzativo negli uffici di Procura prende le mosse dall'incontestabile principio che, come tutti i pubblici poteri, anche quello esercitato dal Procuratore della Repubblica deve rispettare l'ampio novero di prescrizioni generali a esso imposte dalla carta costituzionale e dalla legge. Alle regole comuni si aggiunge, poi, uno statuto speciale, più stringente, valevole per lo specifico ambito di che trattasi.

In tale direzione, come si approfondirà, la previsione dell'art. 1 del D.Lgs. n. 106/2006 assume un ruolo focale, nella misura in cui stabilisce il principio tendenziale e generale di predeterminazione dei criteri di organizzazione dell'ufficio da parte del Procuratore.

La discrezionalità amministrativa, insita nel potere gestionale affidato al Dirigente dell'ufficio requirente, richiede, dunque, la predeterminazione, da parte di quest'ultimo, delle direttrici essenziali di riferimento nei diversi ambiti tematici considerati dalla norma.

Il "progetto organizzativo" diviene, in questa luce, lo strumento cardine di espressione della discrezionalità del Procuratore e, nel contempo, un essenziale momento di garanzia di istanze di prevedibilità, trasparenza e verificabilità.

I poteri del dirigente si allineano, inoltre, a forme procedimentali, imprescindibili nella moderna dimensione del diritto amministrativo, forme che, attraverso la scansione della sequenza decisionale, mirano a soddisfare istanze di partecipazione, di rispetto del contraddittorio e di giustificazione motivazionale delle determinazioni finali. Oltre alle forme, il potere, in un complesso ed evoluto sistema regolativo, rispetta, in via tendenziale, valori strumentalmente rilevanti, come quello di pari dignità professionale e di indipendenza di tutti i magistrati.

La tenuta del sistema regolativo, esattamente ricostruito nei suoi nessi interni e nelle singole sinapsi normative, risiede in un sapiente bilanciamento tra esigenze contrapposte, che trovano, nel corretto e ragionevole esercizio dei poteri, produttivi momenti di composizione e sintesi tra interessi in tensione. Ed è proprio grazie allo sviluppo di un articolato chiaro e lineare che trova piena espressione e viene messo in luce il sistema di pesi e contrappesi presente nell'ordinamento.

1.5. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO RISPETTO AL POTERE ORGANIZZATIVO DEL

PROCURATORE

La cornice normativa di riferimento riconosce nell'equilibrio di pesi e contrappesi di cui s'è detto un preciso ruolo all'Organo di autogoverno.

Con l'esercizio della prerogativa di nomina del Dirigente dell'ufficio il Consiglio assegna un *imprimatur* alla gestione della Procura di riferimento, specie ove si consideri che le norme secondarie prevedono che, in sede di scrutinio sui singoli candidati, si tenga conto del modello organizzativo da ciascuno proposto rispetto alla sede di destinazione. L'intervento consiliare risulta, inoltre, di significativo rilievo al momento della conferma quadriennale del dirigente.

In una pluralità di casi la legge prevede poi che gli atti adottati dal Procuratore siano trasmessi al Consiglio, evidentemente significando che di essi tale Organo deve tenere conto ai fini dell'esercizio delle proprie prerogative in tutte le loro dimensioni esplicative.

In una prospettiva proattiva e collaborativa, il Consiglio, nell'ambito delle proprie competenze, esprime, altresì, rilievi e osservazioni nei casi in cui ravvisi profili di criticità nell'esercizio delle funzioni in questione, onde garantire a tutti i Dirigenti degli uffici requirenti un utile e uniforme quadro di riferimento.

§ 2. – ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE E ORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO NELLE PREVISIONI DEL D.LGS. 106/2006.

In linea con tali considerazioni preliminari, occorre partire dalla previsione del Decreto Legislativo n. 106/2006 per fissare i contenuti della normativa secondaria e delimitarne l'ambito di intervento.

La norma primaria, com'è noto, individua due *macro settori* di intervento.

Il primo è quello della gestione e dell'esercizio dell'azione penale da parte del Procuratore.

In quest'ambito, il progetto organizzativo individua i criteri con cui il concreto esercizio dell'azione penale viene ripartito dal Procuratore tra i magistrati dell'Ufficio, attraverso gli istituti delle *assegnazioni*, delle *revoche*, dell'*assenso* sulle misure cautelari, dell'utilizzazione dei *V.P.O.*, dell'eventuale individuazione dei *criteri di priorità* e della fissazione delle prerogative di *semi-direzione* attribuite al *Procuratore della Repubblica Aggiunto*, istituti sui quali si è ritenuto necessario intervenire con una disciplina di dettaglio proprio al fine di assicurare il rispetto dei principi affermati dalla normativa di rango primario.

Il secondo degli indicati macro settori di intervento è quello dell'organizzazione dell'ufficio.

Sotto questo profilo, viene in rilievo il contenuto del *progetto*: le *variazioni*, la *divisione lavoro*, la disciplina dei *visti* e delle *deleghe*, tematiche, queste, rimesse alla discrezionale azione del Procuratore, ma che coinvolgono snodi cruciali non solo nella vita lavorativa dei singoli magistrati dell'Ufficio, ma anche in relazione allo svolgimento delle indagini preliminari, all'esercizio dell'azione penale, alla migliore partecipazione della parte pubblica ai giudizi. Appare dunque intuitivo che il programma organizzativo, anche in questo specifico ambito, dovrà essere finalizzato a rendere il più efficiente possibile l'applicazione degli istituti processuali, nell'ottica del perseguimento degli interessi costituzionali posti a presidio della giurisdizione.

Occorrerà, dunque, disciplinare le diverse modalità organizzative attraverso le quali il Procuratore della Repubblica esercita l'azione penale, di cui è esclusivo titolare. In particolare, in linea con quanto prescritto dalla legge, è necessario distinguere:

2.1. LA DESIGNAZIONE E LA DELEGA

Si tratta di momenti iniziali per la definizione della struttura dell'ufficio, attraverso, appunto, l'individuazione dei magistrati – Procuratori Aggiunti o sostituti – che affiancheranno il Procuratore

della Repubblica nel compimento di una serie di funzioni vicarie e di coordinamento di specifici settori. È bene subito anticipare che tale previsione, in particolare con riferimento alla figura del Procuratore Aggiunto e alla tipologia di attività a lui delegabili, si pone in linea con la natura stessa della funzione semi-direttiva di tale magistrato. La medesima previsione, in determinati uffici, della figura di uno o più Procuratori Aggiunti impone difatti che, al di là delle singole disposizioni organizzative, alla stessa sia sempre assicurata l'attribuzione di funzioni di effettivo coordinamento, dal momento che, in caso contrario, ne verrebbe sostanzialmente vanificata la partecipazione alla funzione di direzione, che, invece, è il *proprium* di essa. Nella sua consistenza minima, la funzione del Procuratore Aggiunto ricomprende, dunque, le duplici funzioni di magistrato requirente e di partecipe alla funzione direttiva dell'Ufficio.

2.2. LE MODALITÀ CON CUI PERVENIRE AL CORRETTO, PUNTUALE ED UNIFORME ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE

In questo ambito deve essere segnalata, sulla base della risoluzione del 2009, l'incidenza dell'art. 19 del D.Lgs. n. 160/2006, introdotto dal comma 5 dell'art. 2 della legge n. 111, norma che limita la permanenza dei magistrati del pubblico ministero all'interno dei gruppi di lavoro a un periodo massimo compreso tra i cinque e i dieci anni e che il Consiglio ha già, con proprio regolamento del 13 marzo 2008, individuato nel decennio.

L'innovazione comporta, evidentemente, consequenziali proiezioni sul piano organizzativo, così che il dirigente di ogni Procura, nell'assetto che intenderà dare al proprio ufficio, dovrà necessariamente tener conto della scadenza massima, assicurando che, esaurito il decennio di permanenza in un gruppo di lavoro, vengano stabilite le regole per il trasferimento interno del magistrato interessato con le forme e nei termini dettati dal comma 2 *bis* dell'art. 19 del D.Lgs. n. 160/2006 o, se del caso, dalla disciplina transitoria di cui all'art. 5 del regolamento sui termini massimi di permanenza negli incarichi.

La natura *primaria* della fonte da cui tali adempimenti promanano e il conseguente dovere per il Procuratore della Repubblica di ottemperarvi comportano, di riflesso, che al Consiglio Superiore della Magistratura debba riconoscersi un corrispondente potere di verifica e di eventuale indirizzo per l'adeguamento alla legge delle previsioni dei singoli piani organizzativi, laddove le scelte adottate dal singolo Procuratore non appaiano conformi alla normativa. Per altro verso, va osservato che la disposizione postula un'organizzazione caratterizzata dalla divisione in sezioni o gruppi di lavoro, ovviamente laddove ciò sia possibile in considerazione delle dimensioni dell'Ufficio. Quest'ultima indicazione, d'altronde, è rafforzata, per quegli uffici requirenti ove sono previsti in pianta organica magistrati *semi-direttivi*, dalla necessità di garantire ai procuratori Aggiunti, come osservato, una funzione di coordinamento di almeno un settore di affari giudiziari predeterminato. I cd. *gruppi di lavoro*, dunque, trovano fondamento nel sistema di norme primarie nel suo complesso considerato, oltre che nell'elaborazione consiliare pluridecennale sul valore della semi-specializzazione.

Si ripropone in questo ambito il tema, già anticipato, della possibile indicazione dei criteri di priorità, sui quali il C.S.M. ha più volte deliberato e da ultimo con la circolare del 14 luglio 2014 e con la risoluzione dell'11 maggio 2016. Sul punto appare evidente come la natura di scelta organizzativa propria del provvedimento con cui sono adottati i criteri di priorità, espressamente finalizzati a garantire la complessiva ragionevole durata del processo e il buon andamento della risposta di giustizia, imponga una valutazione che, pur nel rispetto tendenziale del principio di omogeneità di trattazione degli affari sul territorio nazionale, sia modulata sulle contingenti necessità operative del distretto.

In altri termini, una volta chiarito che, allo stato della legislazione vigente, l'individuazione di criteri di priorità è legittima solamente quando abbia l'obiettivo di fornire un'adeguata risposta alla domanda di giustizia e non già quello di consentire al magistrato la scelta della tipologia di reati da perseguire, è evidente che tale individuazione, per risultare efficace, deve muovere dall'analisi di

dati oggettivi su base territoriale, costituiti, quanto meno, della qualità e della quantità dei procedimenti pendenti.

Consentire la trattazione prioritaria di una ben determinata tipologia di reati, difatti, non permetterà solo di affrontare con maggiore rapidità la richiesta di intervento più pressante proveniente dal territorio, ma assicurerà, altresì, una risposta a tutte le istanze degli utenti del servizio giustizia, attraverso diverse scelte organizzative capaci di differenziare le sole modalità di trattazione degli affari (per esempio privilegiando un rito rispetto a un altro, dedicandovi una diversa *forza lavoro*, unificandone la trattazione, etc.).

Scelte, queste, ovviamente da condividersi con l'ufficio giudicante del Distretto e nell'ambito della più ampia conferenza distrettuale, suggerita dalla circolare vigente.

È, del resto, del tutto evidente che tali opzioni organizzative non potranno mai fare a meno dell'ausilio dei singoli magistrati dell'Ufficio, particolarmente vicini – proprio per lo svolgimento quotidiano delle funzioni – alle istanze del territorio e, per questo, maggiormente consapevoli delle difficoltà di tradurle in pratica attraverso l'azione giudiziaria. Infine, va rilevato che il Legislatore impone al Dirigente, al fine di assicurare l'obiettivo dell'uniforme esercizio dell'azione penale, di distribuire razionalmente le risorse complessive dell'ufficio, adottando criteri organizzativi realmente incidenti sulla quantità e sulla qualità del lavoro, in base ad una attenta analisi dei flussi, delle pendenze, dei tempi medi di definizione degli affari.

In quest'ambito appare evidente che una verifica di razionalità e ragionevolezza complessiva delle scelte di distribuzione delle risorse deve essere oggetto di analisi e di considerazione in sede di lettura del progetto organizzativo, in quanto funzionale al raggiungimento di quell'obiettivo di garanzia della tutela dei diritti individuali per cui l'ufficio svolge la sua funzione costituzionale.

2.3. IL DOVERE DI TRASMISSIONE DEI PROVVEDIMENTI ORGANIZZATIVI E FUNZIONALI AL C.S.M.

La previsione normativa espressa consente di disciplinare la procedura di valutazione del provvedimento organizzativo da parte del C.S.M.

È utile in questa sede evidenziare che il Procuratore della Repubblica è conclusivamente chiamato a determinare i criteri di organizzazione attraverso un documento generale che costituisca regolamentazione delle attività dell'ufficio e autolimitazione dei propri poteri. Il luogo naturale di sintesi di tali concorrenti istanze è, pertanto, il progetto organizzativo, che rappresenta il cardine della struttura organizzativa degli uffici requirenti, secondo quanto ormai costantemente affermato dal C.S.M. sin dal 2006. Il progetto non rappresenta soltanto un insieme di regole di organizzazione del lavoro dei sostituti e, in genere, per la gestione dell'Ufficio. È viceversa un atto che rappresenta la regola di condotta e di autodisciplina del Procuratore della Repubblica e, al contempo, l'espressione del potere di indirizzo dell'azione dell'Ufficio e dell'onere di organizzazione del lavoro proprio e altrui.

D'altra parte, come ogni strumento organizzativo, esso costituisce attuazione, diretta o indiretta, di scelte di valore proprio in relazione al miglior perseguimento degli obiettivi di tutela cui è rivolta l'azione giudiziaria: è del tutto evidente, ad esempio, che anche la scelta in ordine alla dimensione numerica di una sezione d'indagine specializzata nel perseguimento di determinati reati rappresenta, di per sé, una scelta di valore. Di qui l'opportunità della condivisione di tali opzioni all'interno dell'Ufficio e la necessità della conoscenza delle stesse da parte dell'Organo di autogoverno in funzione della loro armonizzazione.

Appare peraltro chiaro che, nei confini fissati dal Legislatore e, a seguire, dal C.S.M. in esecuzione di principi e precetti primari, il Procuratore della Repubblica, una volta operata la scelta di regolamentare l'Ufficio, dovrà essere custode e garante del rispetto delle regole da lui stesso fissate nel progetto organizzativo.

Le successive modifiche, eventualmente necessarie, in forza di sopravvenuti elementi contingenti o anche semplicemente di ragionati e motivati adeguamenti e rivisitazioni, saranno valutate con particolare attenzione dal C.S.M., sia ai fini del giudizio sulla dimostrata capacità del

dirigente di organizzare il proprio ufficio, sia per la verifica del corretto e regolare andamento dello stesso. In ogni caso, proprio la natura del programma organizzativo, inteso quale regola generale dell'Ufficio e di attuazione delle scelte di autonomia direttiva, reclama una sua stabilità.

L'esercizio del potere di autoregolamentazione, difatti, deve rappresentare l'esito di una valutazione complessa e meditata delle scelte operative, tanto da porsi quale regola astratta e generale per la disciplina dell'esercizio delle funzioni riconosciute al Pubblico Ministero. Il valore di tale previsione astratta è tanto più elevato quanto più tali regole siano in condizione di garantire un esercizio stabile e uniforme delle prerogative connesse all'esercizio dell'azione penale, anche per la necessaria e indispensabile *riconoscibilità* di tali scelte da parte dei cittadini e degli operatori giudiziari nel loro complesso (avvocatura, uffici giudicanti, amministrazione).

La medesima considerazione, evidentemente, assume valore anche in relazione all'esercizio dei diritti e delle facoltà dei singoli magistrati componenti l'Ufficio, che devono poter confidare su uno strumento organizzativo stabile, comprensibile, agile e soprattutto funzionale alle strategie processuali e procedurali imposte dal codice di rito e dalle prassi giudiziarie.

Una frequente e sistematica emenda di tali regole, non dettata da concrete e comprovate esigenze e successiva alla predisposizione iniziale dell'assetto dell'Ufficio, sarebbe, al contrario, poco in linea con i principi ai quali il programma organizzativo deve essere ispirato, determinando "regole del caso concreto", potenzialmente disfunzionali rispetto alla logica del riconoscimento delle prerogative direttive in capo al Procuratore della Repubblica e che, come tale, lungi dall'essere attuazione delle prerogative riconosciute al dirigente dal Legislatore, rappresenterebbe una sostanziale vanificazione della sua *ratio* ispiratrice.

§ 3. – ANALISI DELL'ARTICOLATO

Esaurita l'esposizione dei principi di ordine generale, appare utile procedere a una più dettagliata analisi delle previsioni maggiormente significative dell'articolato normativo.

L'articolo 1 della circolare sancisce, con previsione di carattere generale, il principio secondo il quale tutte le relative disposizioni vanno interpretate e applicate in conformità ai principi costituzionali riferibili alla materia dell'organizzazione degli uffici requirenti, alle previsioni di legge e alla normativa secondaria vigente in materia. Il testo è completato dall'indicazione in nota delle principali circolari e risoluzioni che completano il quadro di riferimento della normativa secondaria applicabile agli uffici requirenti, in modo da configurare la circolare sull'organizzazione delle Procure come il nuovo perno del sistema intorno al quale si muovono le altre fonti di produzione consiliare pregresse e future.

I successivi articoli 2 e 3 sono poi dedicati ai temi della titolarità e dell'organizzazione dell'ufficio requirente, della ragionevole durata del processo e dell'obbligatorietà dell'azione penale.

In particolare, nel primo si fissano i principi secondo cui l'organizzazione dell'ufficio deve essere funzionale al conseguimento degli obiettivi della ragionevole durata del processo e del corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale e rispettosa delle norme sul giusto processo e sull'indipendenza dei magistrati dell'ufficio, con un preciso riferimento, dunque all'assetto costituzionale di riferimento nel cui perimetro si muovono le norme di rango primario, quelle di produzione consiliare e le stesse determinazioni organizzative dei Procuratori. Di significativo rilievo poi il riferimento ai principi di partecipazione e leale collaborazione che, per un verso (co. 1) devono ispirare l'azione del Dirigente, e per l'altro (co.3) rappresentano un vero e proprio dovere di tutti i magistrati dell'ufficio. Si tratta di norme che hanno innanzitutto un chiaro valore deontologico e, soprattutto, intendono contribuire a modellare un ufficio requirente che, con riferimento all'attività organizzativa, si caratterizzi per una effettiva partecipazione e per un leale e costruttivo contributo partecipativo di tutti i magistrati, adeguatamente stimolati in questo senso dallo stesso dirigente che, per esercitare responsabilmente le sue scelte, si confronta e pratica il dialogo come metodo privilegiato.

Nel secondo sono, invece, contenute talune prescrizioni funzionali a garantire il principio costituzionale della ragionevole durata dei processi e che, in un'ottica organizzativa integrata, prevedono una doverosa interlocuzione con le Commissioni Flussi e i Presidenti dei Tribunali per gli apporti conoscitivi che da questi possono provenire in relazione, rispettivamente, ai flussi e alle pendenze dei procedimenti e agli esiti delle diverse tipologie di giudizio.

Per le medesime finalità opportunamente si riconosce al Procuratore della Repubblica la facoltà di elaborare criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti, stabilendo un'interlocuzione con il Dirigente dell'ufficio giudicante e avvalendosi anche delle indicazioni condivise nella conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici requirenti e giudicanti, in ossequio alle risoluzioni consiliari in materia che indirizzano ormai costantemente i dirigenti a razionalizzare i tempi di smaltimento degli affari secondo logiche di efficienza, qualità e priorità.

Al fine di assicurare il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale e il rispetto del principio del giusto processo, l'articolo 4 enuncia alcune prescrizioni concernenti:

- la distribuzione degli affari tra i magistrati dell'ufficio e la costituzione di dipartimenti, sezioni o gruppi di lavoro;
- il coordinamento di ciascun gruppo di lavoro (da affidarsi di regola a un Procuratore Aggiunto);
- il coordinamento dei gruppi di lavoro, l'elaborazione di protocolli investigativi e organizzativi e la circolazione delle informazioni relative al funzionamento dell'ufficio;
- l'attività dei vice procuratori onorari, con particolare riferimento alla partecipazione quali P.M. in udienza e all'attività di ausilio al togato nella fase delle indagini preliminari;
- l'assegnazione dei magistrati ai gruppi di lavoro (da effettuarsi, di regola, previo interpellato e in ogni caso secondo quanto previsto nel progetto organizzativo, valorizzando le specifiche attitudini dei sostituti, la loro completa formazione professionale, resa possibile anche dalla rotazione periodica, nonché garantendo le esigenze di funzionalità dell'ufficio);
- l'individuazione eventuale dei criteri di priorità nella trattazione degli affari e la verifica periodica della distribuzione dei carichi di lavoro;
- i rapporti dell'ufficio e dei magistrati con l'avvocatura, la cancelleria e le altre istituzioni o enti, nonché i rapporti con la stampa.

Dalla disposizione in parola emerge l'opzione consiliare per un modello organizzativo dinamico, che investe i diversi ambiti strutturali degli uffici requirenti, proteso anche e soprattutto al coinvolgimento dei magistrati, alla loro crescita professionale e alla circolazione delle informazioni, privilegiando l'organizzazione delle indagini attraverso gruppi di lavoro distribuzione degli affari secondo criteri di equità e funzionalità.

Alla figura del Procuratore Aggiunto è dedicato, invece, l'intero articolo 5 della circolare.

Chiara la duplice finalità della disposizione in esame: da un canto, a fronte della carenza di indicazioni nella legge di riforma del 2006, quella di definire la consistenza minima della funzione semidirettiva prevista dalle norme di ordinamento giudiziario che affidano, anche negli uffici requirenti, al Consiglio la nomina di tali figure dirigenziali intermedie, con la conseguente esigenza di garantire che a tale figura istituzionale, al di là delle specifiche disposizioni organizzative, siano effettivamente riconosciuti compiti di semidirezione; dall'altro, quella individuare gli ambiti di intervento in tema di organizzazione e fissare i criteri con i quali il Procuratore Aggiunto deve cooperare con il Dirigente e svolgere il necessario compito di coordinamento con i sostituti procuratori.

In apertura si chiarisce che il Procuratore Aggiunto coadiuva, secondo canoni di leale collaborazione, il Procuratore della Repubblica per il conseguimento degli obiettivi organizzativi esplicitati nel progetto, per garantire il buon andamento delle attività dell'ufficio, la corretta ed equa distribuzione delle risorse dello stesso e il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale. Si tratta, a ben vedere, di un'attribuzione connaturale alla funzione semidirettiva, che prescinde dalle singole deleghe attribuibili dal Procuratore della Repubblica. Emerge, quindi, la figura di un Procuratore Aggiunto che opera in sinergia con il Dirigente, in vista del migliore

andamento dell'Ufficio e al quale si applicano, ove compatibili, le previsioni in materia di assegnazioni e coassegnazioni, direttive, revoche e assenso dettate per gli altri magistrati dell'ufficio.

In ogni caso, a garanzia della consistenza minima della funzione semidirettiva, la norma puntualizza che, anche in ipotesi di revoca della delega precedentemente attribuita (da disporsi sempre e comunque con provvedimento motivato sulla base di specifiche esigenze d'ufficio e su cui il Consiglio può esprimersi con eventuali osservazioni e rilievi), il Procuratore della Repubblica deve garantire il mantenimento in capo al Procuratore Aggiunto di competenze delegate di coordinamento e/o di direzione.

Alla figura del Vicario è dedicato poi l'art. 6 della Circolare, che risolve, in via definitiva, talune questioni interpretative aperte.

La disposizione, in ossequio alla previsione di rango primario, prevede che la designazione del Vicario possa essere effettuata dal Procuratore della Repubblica tra i soli Procuratori Aggiunti e chiarisce che essa conserva efficacia anche in caso di cessazione dalle funzioni del Capo dell'Ufficio e sino alla nomina del nuovo dirigente.

Vengono, peraltro, introdotte alcune limitazioni alla designazione, correlate a eventuali provvedimenti di non conferma del magistrato nelle funzioni direttive o semidirettive.

Si disciplina altresì l'ipotesi dell'assenza o dell'impedimento del vicario, prevedendosi, per tale eventualità, che la reggenza o supplenza nella direzione dell'ufficio spetti al procuratore aggiunto o, in mancanza, al magistrato più anziano in ruolo. Da ultimo, viene dettata una specifica regola per i casi di assenza o impedimento del Procuratore negli uffici in cui non è nominato un Vicario.

Di peculiare rilevanza appare poi la previsione dell'art. 7 della Circolare, dedicata interamente al progetto organizzativo, strumento cardine di espressione della discrezionalità programmatica e organizzativa del Procuratore e, al contempo, essenziale momento di garanzia dei valori di trasparenza, prevedibilità e verificabilità.

Nel suo *incipit* la norma fissa scadenze temporali per la redazione del progetto organizzativo.

Si tratta di previsioni di peculiare rilievo, in quanto, nel prevedere un allineamento dei tempi di redazione e vigenza dei documenti organizzativi degli uffici requirenti e degli uffici giudicanti, consente di attuare quel dialogo e quella collaborazione fra uffici, a livello di determinazione dei rispettivi moduli organizzativi, che il Consiglio costantemente auspica e promuove per assicurare efficienza e qualità della giurisdizione.

Il secondo comma individua poi gli elementi alla stregua dei quali conformare l'organizzazione dell'Ufficio e gli obiettivi processuali e di produttività da perseguire, in tal modo elevando il progetto organizzativo al rango di effettivo strumento programmatico.

Il successivo terzo comma, in un'ottica di trasparenza e predeterminazione, pone la regola generale secondo cui il Procuratore della Repubblica, nel progetto, definisce i criteri di assegnazione e di coassegnazione degli affari a singoli sostituti o a gruppi di essi e specifica che tali criteri devono assicurare una distribuzione equa e funzionale dei carichi di lavoro. Il progetto organizzativo diviene così il luogo nel quale il Procuratore disciplina contestualmente le regole di organizzazione e quelle di assegnazione, nell'esercizio del suo potere di direzione e di titolarità dell'esercizio dell'azione penale.

Nel rinviare alla lettura della disposizione per la disciplina di dettaglio, va rimarcato che la norma in commento tiene conto delle prassi operative formatesi negli anni presso gli Uffici requirenti e formalizzate nei rispettivi progetti organizzativi posti in questi dieci anni all'attenzione del Consiglio da cui si è inteso delineare, nei commi successivi, uno schema tipo di progetto organizzativo, operando, al suo interno, una distinzione tra contenuto necessario e contenuto facoltativo.

Segnatamente, il primo è rappresentato da quel complesso di elementi in carenza dei quali difetterebbe l'essenza stessa di tal genere di documento che, dunque, farebbe emergere una sostanziale elusione del potere – dovere di organizzazione attribuito dal legislatore al dirigente.

Il secondo, invece, ha ad oggetto l'indicazione di tutte le eventuali ulteriori regole organizzative che il Procuratore intenda adottare, significandosi che l'elencazione presente nella norma non ha carattere esaustivo, ma meramente esemplificativo, posto che la *ratio* stessa è quella di garantire i valori della trasparenza e dalla verificabilità, come limite alla discrezionalità insita nelle scelte organizzative.

L'articolo 8 regola il procedimento di formazione e di verifica del progetto organizzativo e delle sue variazioni, partendo dal presupposto della sua esecutività e della sottrazione operata dal legislatore del potere di approvazione da parte del Consiglio.

Viene configurata a tal fine una procedura finalizzata a favorire istanze partecipative e funzionale alla formulazione, da parte del C.S.M., di eventuali osservazioni e rilievi.

Rinviando anche in tal caso alla lettura della disposizione per i dettagli procedurali, occorre considerare che la norma in esame ha un duplice contenuto. Per un verso, mira ad assicurare un effettivo coinvolgimento dei magistrati dell'Ufficio nel processo decisionale, prevedendo una gradualità di interlocuzioni, modulata a seconda della rilevanza delle previsioni organizzative (un'assemblea generale per l'adozione del progetto; quantomeno la preventiva interlocuzione con gli anzidetti magistrati – in forme variabili ma comunque idonee a garantire un effettiva partecipazione) per il caso di variazioni rilevanti ai sensi del 2° comma; la mera comunicazione per le variazioni di diversa natura) e riconoscendo, in ogni caso, ai magistrati la possibilità di formulare, sia pure con diverse modalità, osservazioni.

Per altro verso, procedimentalizza l'*iter* di adozione del progetto organizzativo, il cui snodo centrale è costituito dal coinvolgimento dei Consigli Giudiziari, organo di prossimità del governo autonomo, prima ancora che del Consiglio Superiore della Magistratura. Si è previsto dunque che i Consigli Giudiziari, ai quali il progetto organizzativo deve essere trasmesso, formulino, entro trenta giorni, un parere, stabilendo un'interlocuzione con il Dirigente, qualora ritenuta necessaria.

Poteri istruttori e di verifica sono simmetricamente riconosciuti al Consiglio Superiore della Magistratura. È previsto, infatti, che la competente commissione referente, nell'ambito dell'attività istruttoria che deve obbligatoriamente svolgere, possa acquisire, in una prospettiva proattiva e collaborativa, elementi di conoscenza anche attraverso la richiesta di chiarimenti al Procuratore e che, in questa stessa prospettiva, l'Assemblea Plenaria, nel prendere atto del provvedimento, possa eventualmente formulare al predetto osservazioni e specifici rilievi.

E tale ultima eventualità trova razionale fondamento nella ritenuta necessità di rimettere all'Organo di autogoverno della magistratura, cui è riservato *ex lege* non solo il potere di nomina, ma anche quello di conferma del dirigente, una verifica della rispondenza del progetto organizzativo al rispetto dei criteri di efficienza, efficacia, uniformità, equità e di funzionalità che lo devono caratterizzare, nonché alle previsioni contenutistiche che valgono a connotarlo quale autentico strumento di programmazione e di indirizzo dell'azione dell'Ufficio e come espressione di autolimitazione del proprio potere organizzativo da parte dello stesso Procuratore.

In un'ottica, è bene chiarirlo, innanzitutto di collaborazione degli organi di governo autonomo col dirigente, nel primario obiettivo di assicurare all'ufficio le migliori soluzioni organizzative nel contesto normativo di riferimento, restando il tema della responsabilità del dirigente relegato a momento eventuale ed in ogni caso differito all'atto delle valutazioni di professionalità e della conferma.

Ai provvedimenti attuativi del progetto/modello organizzativo è dedicato l'articolo 9 della circolare.

La norma chiarisce, su un piano generale, che tali provvedimenti devono essere adottati non solo nel rispetto della normativa primaria e secondaria, ma anche in ossequio ai criteri fissati nello stesso progetto organizzativo, coerentemente con il principio dell'autolimita, cui si è fatto diffusamente riferimento.

Nondimeno, qualora si profili la necessità di fronteggiare esigenze sopravvenute o non prevedibili, la disposizione opportunamente ammette la possibilità di derogare ai criteri fissati nel progetto, purché di quelle esigenze sia data adeguata motivazione.

Particolare attenzione, in ragione della loro delicatezza, è riservata ai provvedimenti sulle assegnazioni ai gruppi di lavoro e a quelli che incidono sulle assegnazioni dei procedimenti, prevedendosi, anche per essi, l'obbligo di comunicazione ai magistrati dell'ufficio e di trasmissione, con le eventuali osservazioni, al C.S.M. per le verifiche di competenza.

Per tutti gli altri provvedimenti attuativi si prevede, invece, la mera possibilità di trasmissione al C.S.M. da parte del Procuratore o del magistrato interessato, restando in ogni caso ferma la possibilità per il Consiglio di formulare osservazioni e rilievi.

Gli articoli 10, 11 e 12 disciplinano, rispettivamente, gli istituti dell'assegnazione e della coassegnazione, dell'assegnazione di singoli atti e della designazione.

Di fondamentale importanza i criteri enunciati con riguardo agli istituti dell'assegnazione e della coassegnazione dei procedimenti, fermo il potere di auto assegnazione del Procuratore purchè esercitato con adeguata motivazione.

In particolare, si specifica che tanto l'assegnazione quanto la coassegnazione spiegano i propri effetti per tutto il periodo delle indagini preliminari e fino alla definizione del procedimento, chiarendosi altresì che esse attribuiscono al magistrato la conduzione delle indagini e la determinazione degli esiti finali del procedimento stesso.

Fermo poi il principio secondo cui il Procuratore con l'atto di assegnazione o di coassegnazione può stabilire i criteri cui il sostituto deve attenersi, opportunamente si esplicita in nota che tali criteri devono tendenzialmente ricollegarsi a quelli definiti in via generale, richiamandosi l'opportuna specificazione della risoluzione del 2009.

Sul tema dell'assegnazione di singoli atti sono stati innanzitutto individuati i casi in cui essa può essere disposta; inoltre, è stato enunciato il principio secondo cui essa deve avvenire in osservanza ai criteri indicati nel progetto organizzativo e nel rispetto della sfera di autonomia funzionale e operativa del magistrato.

Con riguardo alla designazione, è stato infine valorizzato il principio in forza del quale i criteri di individuazione del magistrato designato a svolgere le funzioni di P.M. devono assicurare, tendenzialmente e ove possibile, continuità di trattazione tra la fase delle indagini preliminari e quelle successive.

La delicata materia dell'assenso, che, come s'è visto, è disciplinata a livello di normativa primaria dall'art. 3 del D.Lgs. n. 106/2006, forma invece oggetto di una specifica regolamentazione di dettaglio all'art. 13 della Circolare.

In funzione di salvaguardia dell'esigenza di speditezza del procedimento, opportunamente si prevede che il Procuratore della Repubblica debba disciplinare le modalità di manifestazione dell'assenso, nei casi in cui – in tema di misure cautelari personali – esso ha carattere obbligatorio, prevedendosi, altresì, che, laddove con scelta discrezionale, intenda sottrarre all'assenso le richieste di misure cautelari reali, sia tenuto a individuare queste ultime con direttiva di carattere generale.

Nei commi successivi, per il caso in cui la prestazione dell'assenso abbia formato oggetto di delega al Procuratore Aggiunto o sia stata prevista la formazione differita dello stesso, si richiede che il procedimento strumentale alla sua formulazione sia oggetto di specifica previsione e che siano previamente individuate le regole per la risoluzione di eventuali contrasti, indicando, per quest'ultima ipotesi, come obbligatoria sia l'interlocuzione con il magistrato titolare del procedimento che l'adozione di un decreto motivato.

Le disposizioni da ultimo indicate si inquadrano, con tutta evidenza, in quella procedimentalizzazione dei percorsi decisionali, che caratterizza l'intero impianto normativo della Circolare in commento.

All'altrettanto delicato tema del "visto" è dedicato invece il disposto del successivo art. 14 dell'articolato normativo consiliare.

La norma *de qua* inizia con una disposizione di carattere generale, stabilendo che il Capo dell'Ufficio può prevedere nel progetto organizzativo che gli siano previamente trasmessi, per la apposizione del visto, determinati atti o categorie di atti posti in essere dai sostituti.

Trattasi all'evidenza di alcuni atti, di particolare rilievo e ritenuti dal dirigente utili a

consentire la conoscenza delle attività più significative dell'ufficio, diversi da quelli per i quali è normativamente prevista la formulazione dell'assenso, e anzi, la precipua finalità della disposizione in commento è proprio quella di operare una chiara distinzione tra i due istituti - quello obbligatorio previsto dalla legge per l'assenso sulle misure cautelari, e quello facoltativo, che assume la forma del c. "visto" e che può essere richiesto dal Procuratore nelle disposizioni organizzative - al fine di prevenire improprie sovrapposizioni.

In questo senso la norma chiarisce che il "visto" ha una specifica funzione conoscitiva e di informazione e non di approvazione del contenuto dell'atto (come per l'assenso di cui al precedente articolo).

In coerenza con tale natura, e con l'intera ispirazione della circolare, si prevede che in caso di contrasto si pongano reciprocamente in atto tutte le azioni volte ad individuare soluzioni condivise; ulteriormente il quarto comma prevede che in caso di perdurante e non risolvibile contrasto, fermo il potere di revoca del Procuratore della Repubblica nei casi previsti dalla legge, il Dirigente dovrà comunque dare atto delle intercorse interlocuzioni e dell'adempimento da parte del sostituto dell'onere di comunicazione. Laddove non esercitato il potere di revoca previsto dalla legge, il procedimento resterà in capo al magistrato assegnatario per l'ulteriore corso. La norma, nel suo complesso, garantisce la dovuta informazione al Procuratore sugli atti più rilevanti da lui stesso individuati, con la possibilità di contribuire alle determinazioni finali sull'atto attraverso una autorevole interlocuzione con il magistrato assegnatario; assicura in ogni caso un'ultima possibilità di intervento attraverso il possibile esercizio del potere di revoca, seppur chiaramente inteso come *extrema ratio*; consente, in mancanza, al magistrato assegnatario di procedere oltre anche in caso di dissenso del procuratore che non intenda esercitare la revoca, avendo egli rispettato l'obbligo di comunicazione e di interlocuzione imposto su quel tipo di atto dal progetto organizzativo.

Una differente soluzione comporterebbe, del resto, una non dovuta equiparazione tra visto e assenso, estendendo oltre il dettato normativo primario la categoria degli atti in relazione alla cui adozione il Legislatore ha inteso espressamente riservare al Capo dell'Ufficio un intervento di approvazione della decisione.

Disciplinano i diversi istituti della revoca dell'assegnazione e della designazione, nonché della rinuncia all'assegnazione, rispettivamente, gli artt. 15 e 16 dell'articolato normativo consiliare.

In merito alla revoca, le finalità della disposizione, alla cui lettura si rinvia, sono quelle di individuare con chiarezza i presupposti in presenza dei quali è possibile farvi luogo, con un preciso rinvio alla legge primaria, e di favorire inoltre, nell'ottica di *extrema ratio* che la connota, la massima ricerca di soluzioni condivise e comunque attraverso la massima interlocuzione con il magistrato assegnatario (ed eventualmente con il Procuratore aggiunto).

È riservato in ogni caso all'Organo di autogoverno la verifica, anche sulla base delle osservazioni e delle controdeduzioni dei soggetti coinvolti, della correttezza del provvedimento di revoca con riguardo alla sussistenza dei presupposti, al rispetto delle regole procedurali, alla ragionevolezza e congruità della motivazione, elementi, questi, in carenza dei quali, il Consiglio può formulare osservazioni e rilievi al Procuratore.

Speculare al potere di revoca del Procuratore è la possibilità, espressamente riconosciuta al sostituto dall'art. 16, di rinunciare all'assegnazione nei casi di insanabile contrasto con il Dirigente, con il Procuratore Aggiunto delegato ovvero con eventuali coassegnatari del procedimento.

A tal riguardo, in coerente simmetria con la precedente disposizione, si prevede che anche la rinuncia avvenga con provvedimento motivato, da comunicare al C.S.M. per la presa d'atto. La norma è posta a presidio della dignità delle funzioni del sostituto che, in un contesto caratterizzato dal ruolo preminente del Procuratore, non può essere costretto a continuare una attività investigativa in cui non crede o ad adottare provvedimenti imposti dal dirigente e per i quali manifesta un insanabile dissenso.

Con specifica disposizione – segnatamente l'art. 18 – si estendono ai progetti organizzativi delle Procure Generali presso le Corti d'Appello e della Procura Nazionale Antimafia e

Antiterrorismo le previsioni di cui ai precedenti artt. 8 e 9 della Circolare, nonché, in quanto compatibili, le altre disposizioni relative ai progetti organizzativi delle Procure della Repubblica presso i Tribunali, fermo restando il contenuto obbligatorio minimo di tali provvedimenti previsto nella norma in commento (criteri di organizzazione dell'Ufficio, criteri di assegnazione degli affari e, con esclusivo riguardo alla Procura Generale presso la Corte d'Appello, criteri cui attenersi nell'esercizio delle funzioni di avocazione di cui all'art. 412, 1° comma, c.p.p.). La norma intende affermare che la redazione del progetto organizzativo (e delle sue variazioni), inteso come documento fondamentale per l'esercizio delle prerogative del Dirigente e come atto di programmazione delle attività dell'ufficio aperto ai contributi di partecipazione dei magistrati, rappresenta una prescrizione di carattere generale applicabile a tutti gli uffici, e non solo a quelli di primo grado. Opportuno dunque il richiamo alle regole procedurali applicabili, anche rispetto ai provvedimenti attuativi. In questo senso, il principio di carattere generale è confermato dal successivo art. 22, che fa riferimento anche al progetto organizzativo della Procura Generale presso la Corte di Cassazione, mettendolo cronologicamente in collegamento con la redazione delle tabelle della Corte di Cassazione.

L'art. 19 e l'art. 20 descrivono le modalità di esercizio del potere di vigilanza previsto dall'art. 6 d.l. 106/2006. Riprendendo i principi enunciati sul punto dal Consiglio in precedenti delibere afferenti la natura del potere di vigilanza (una risposta a quesito e la risoluzione in materia di antiterrorismo), esso è configurato come potere di promozione di moduli organizzativi omogenei nel Distretto, di sollecitazione all'individuazione di soluzioni attraverso protocolli condivisi e di diffusione di buone prassi, con esclusione, invece, di qualsiasi funzione di coordinamento investigativo, salvo che nei casi espressamente previsti dalla legge. Attività che, essenzialmente volta alla raccolta e promozione di buone prassi, ha un terminale nella specifica attività della Procura Generale presso la Corte di Cassazione che elabora un documento finale annuale da trasmettere al Consiglio per la presa d'atto e chiudere così quel circuito informativo virtuoso che identifica, nella materia, piuttosto che contenuti prestabiliti o imposti, soprattutto un metodo di lavoro fondato sulla circolazione delle pratiche migliori e sulla autorevolezza di tutti gli attori interessati.

L'art. 21, in combinato disposto con l'art. 18 co.1, disciplina i principi caratterizzanti l'esercizio del precipuo potere di avocazione quello dell'avocazione delle indagini in tutte le ipotesi previste e richiamate dall'art. 412 c.p.p., richiedendo al Procuratore generale una disciplina preventiva volta a garantire principi di trasparenza che consentano un utilizzo razionale del potere. La norma richiama poi l'opportunità di una risoluzione consiliare che tenga conto della complessità della materia e che affronti anche le questioni derivanti da recenti riforme legislative sul punto. Si anticipa in ogni caso la necessità di avvalersi del registro penale informatizzato ministeriale e l'opportunità di adottare protocolli con i Procuratori della Repubblica del distretto, anche per l'individuazione di tempistica e modalità di trasmissione degli elenchi di notizie di reato.

L'art. 23 consente l'applicazione della circolare anche alle Procure presso i tribunali per i minorenni, riconoscendone però la specificità e dunque operando un richiamo, immediatamente precettivo, alla compatibilità delle norme, ed uno programmatico, ad una risoluzione specifica del Consiglio, che possa aggiornare quella allo stato vigente.

Da ultimo, l'art. 24 della circolare estende agli uffici requirenti le norme sul benessere organizzativo previste nella circolare sulle tabelle, nell'ambito di una concezione unitaria delle condizioni di lavoro dei magistrati che non può distinguere quelli giudicanti da quelli requirenti.

L'art 25 definisce le norme di chiusura e quelle transitorie.