



Ordinamento giudiziario" class="voce">

La normazione secondaria del c.s.m. e il progetto organizzativo: dalle riforme del 2006/2007 ad oggi (seconda parte) di Giuseppe Cascini e Valeria Farina Valaori

di [Giuseppe Cascini](#)[Valeria Farina Valaori](#)

9 ottobre 2023

Sommario: 1. L'analisi dei progetti organizzativi del triennio 2020/2022 (oggi quadriennio 2020/2023) - 1.1. Gli aspetti valutati dal Consiglio - 1.2. Gli esiti della valutazione in generale - 1.3. Gli esiti della valutazione in dettaglio: le criticità più significative e gli orientamenti del Consiglio - 1.3.a. La valutazione dei flussi di lavoro, l'analisi della realtà criminale e l'individuazione degli obiettivi - 1.3.b. L'assegnazione dei sostituti ai gruppi di lavoro - 1.3.c. La riserva esclusiva al Procuratore della trattazione di alcuni affari - 1.3.d. L'autoassegnazione e la coassegnazione- 1.3.e. Gli incarichi di coordinamento dei gruppi di lavoro conferiti ai sostituti - 1.3.f. Gli incarichi di collaborazione - 1.3.g. L'indicazione dei supplenti - 1.3.h. Il visto e l'obbligo di riferire- 1.3.i. La revoca dell'assegnazione e l'assenso sulle misure cautelari - 1.3.j. La nomina del vicario - 1.3.k. Le previsioni inerenti alla DDA e all'Antiterrorismo- 1.4. Un cenno ad alcune pratiche di particolare rilevanza - -2. La Riforma Cartabia: la legge n. 71/2022 - 2.1. Le norme riguardanti i progetti organizzativi - 2.2. Le principali novità in tema di progetti organizzativi - 2.2.1. Gli aspetti innovativi in generale2.2.2. Le novità sul contenuto del progetto organizzativo e i criteri di priorità - 2.2.3. Le novità in tema di efficacia e di approvazione del progetto organizzativo - 2.3.

Una valutazione complessiva della Riforma Cartabia.

1. L'analisi dei progetti organizzativi del triennio 2020/2022 (oggi quadriennio 2020/2023)

1.1. Gli aspetti valutati dal Consiglio

La circolare del 16.12.2020 ha trovato la sua prima applicazione nei progetti organizzativi del triennio 2020/2022 (oggi quadriennio 2020/2023), che i procuratori avevano l'onere di adeguare entro 3 mesi dall'entrata in vigore del nuovo articolato, dunque entro il 16.3.21 (art. 47).

L'analisi dei predetti progetti, iniziata dalla Settima Commissione del CSM nel gennaio 2022, ha riguardato molteplici aspetti, anche di dettaglio, riepilogati in delibere redatte secondo un modulo standard.

La valutazione, in particolare, ha interessato i seguenti aspetti:

- a) l'organico dell'ufficio, avendo cura di verificare che il progetto fosse elaborato tenendo conto dell'organico complessivo, comprensivo dei posti vacanti (essendo un documento programmatico destinato a valere per un triennio, oggi quadriennio), non solo dei magistrati effettivamente presenti;
- b) ai sensi dell'art. 7, comma 1, circ. proc., il rispetto dei termini entro cui il dirigente deve confermare, con provvedimento motivato, il progetto organizzativo previgente (introducendo modifiche conformative) ovvero redigere un nuovo progetto organizzativo[1];
- c) ai sensi dell'art. 7, comma 2, circ. proc., la presenza: di una espressa valutazione dei flussi di lavoro e dello stato delle pendenze; di una analisi dettagliata ed esplicita della realtà criminale nel territorio di competenza; delle indicazioni riguardanti gli obiettivi che l'ufficio è riuscito a conseguire e di quelli che non è riuscito a conseguire nel precedente periodo, gli obiettivi organizzativi, di repressione criminale e di produttività che l'ufficio intende perseguire e gli obiettivi di smaltimento dell'arretrato;
- d) ai sensi dell'art. 7, comma 2, circ. proc., l'individuazione dei gruppi di lavoro (ove le dimensioni dell'ufficio lo consentano e, in ogni caso, negli uffici dotati della funzione semi-direttiva), con l'indicazione dei magistrati designati a comporli e dei magistrati designati a coordinarli[2], nel rispetto dell'art. 4 comma 1 lett. b) circ. proc.[3];
- e) ai sensi dell'art. 7, commi 3 e 4, circ. proc., con particolare riferimento al contenuto "necessario" o "obbligatorio" del progetto, la valutazione si è concentrata sui seguenti aspetti:
 - il rispetto della disciplina della permanenza temporanea dei sostituti nei gruppi di lavoro[4];

- la previsione dell'interpello per la designazione dei sostituti procuratori ai gruppi di lavoro, con indicazione delle regole per lo svolgimento e dei criteri da applicare (idonei a garantire le esigenze di funzionalità dell'ufficio e a valorizzare le specifiche attitudini dei magistrati);
 - la previsione dei criteri per la provvisoria assegnazione dei magistrati di nuova destinazione;
 - le ulteriori previsioni riguardanti: i criteri di assegnazione e di co-assegnazione degli affari e dei procedimenti, nel rispetto dell'art. 10 circ. proc.; le tipologie di reati per i quali i meccanismi di assegnazione del procedimento sono di natura automatica; i criteri di assegnazione degli affari ai magistrati di prima assegnazione;
 - la “riserva” al procuratore della trattazione di procedimenti e affari, distinguendo la riserva di tipologie di procedimenti (purché non fondata su categorie soggettive di autore e non destinata a sottrarre ai sostituiti interi settori di affari), dall’autoassegnazione (ammessa se preventiva ed esclusa se successiva alla prima assegnazione, implicando una revoca implicita di quella originaria);
 - i compiti di coordinamento e direzione dei Procuratori Aggiunti, ove previsti (art. 5 commi 1 e 6);
 - i criteri per l’assegnazione di singoli atti nei procedimenti assegnati al Procuratore e al Procuratore aggiunto (art. 11);
 - i compiti e le attività delegate ai V.P.O.;
 - l’indicazione del procedimento di esercizio delle funzioni di assenso sulle misure cautelari (art. 13);
 - la previsione: dei visti informativi (art. 14); delle ipotesi in cui è fatto obbligo al sostituto assegnatario di riferire; delle ipotesi e del procedimento di revoca dell’assegnazione (art. 15); dei criteri generali ai quali i magistrati addetti all’ufficio devono attenersi nell’impiego della polizia giudiziaria, nell’uso delle risorse tecnologiche assegnate e nella utilizzazione delle risorse finanziarie delle quali l’ufficio può disporre (art. 17);
 - le previsioni relative al rispetto del termine massimo di permanenza nell’incarico presso lo stesso ufficio, per i soli uffici con più di 8 unità compreso il Procuratore (regolamento di cui alla delibera 13.3.2008 e successive modifiche[\[5\]](#));
- f) per le sole Procure distrettuali[\[6\]](#),

f.1) quanto alle Direzioni Distrettuali Antimafia (parte VI artt. 18/25 circ. proc.), sono state analiticamente valutate le previsioni riguardanti:

- il numero dei sostituti (con almeno la prima valutazione di professionalità) chiamati a farne parte, pari a un quarto dei sostituti in organico, salvo motivata deroga in aumento o in diminuzione (art. 19);
- lo svolgimento esclusivo dell'attività propria della Direzione distrettuale (salvo comprovate e motivate esigenze di servizio dell'ufficio di Procura a sostegno della deroga);
- i criteri per la designazione dei sostituti alla Direzione Distrettuale Antimafia (art. 20);
- l'indicazione dei Procuratori Aggiunti designati quali componenti, con funzioni di collaborazione nella direzione e nel coordinamento, ove la D.D.A. sia articolata in più unità di lavoro (art. 21);
- l'assegnazione delle funzioni di preposto alla D.D.A. al Procuratore ovvero ad uno o più Procuratori Aggiunti ovvero ancora (in ipotesi di mancanza del Procuratore Aggiunto, o per eccezionali esigenze, adeguatamente motivate nel provvedimento di delega), ad altro magistrato dell'ufficio (art. 23);
- i criteri di assegnazione degli affari ai magistrati della D.D.A. e i criteri di co-assegnazione (art. 25)[7];

f.2) quanto alle Sezioni Antiterrorismo (Risoluzione del 16 marzo 2016), le previsioni riguardanti:

- l'individuazione di un'articolazione, comunque denominata, competente per la trattazione di indagini in materia[8] e le relative modalità di accesso[9];
 - i rapporti di collaborazione e coordinamento tra i sostituti distrettuali competenti e la D.N.A.A.;
- g) ai sensi dell'art. 7, comma 6, circ. proc., i criteri di assegnazione dei procedimenti ed i protocolli organizzativi e procedurali degli affari civili, nel rispetto, in quanto compatibili, delle previsioni della *"Risoluzione sulla organizzazione degli uffici requirenti presso i Tribunali per i minorenni"* (delibera del 18 giugno 2018), nonché le modalità per una costante interlocuzione con la Procura per i minorenni, sia in materia penale che in materia civile.;

h) a norma dell'art. 46 circ. proc.:

- le previsioni riguardanti gli esoneri e il benessere organizzativo (ossia le forme di tutela della genitorialità, delle esigenze familiari, dei doveri di assistenza e della malattia), nel rispetto, in

quanto compatibili, delle disposizioni della circolare sulla formazione delle tabelle degli uffici giudicanti;

- l'indicazione dei magistrati destinati a svolgere compiti di supplenza nelle ipotesi di mancanza o temporaneo impedimento di quelli previsti quali titolari delle funzioni[\[10\]](#);

i) ai sensi dell'art. 7, comma 5, circ. proc., con riferimento al contenuto “eventuale” del progetto, l'esame ha riguardato, ove indicati:

i criteri di priorità nella trattazione degli affari;

i criteri generali di funzionamento dell'unità organizzativa deputata all'attività di intercettazione e le modalità di accesso e di funzionamento dell'archivio digitale;

l'individuazione del Procuratore Aggiunto designato come vicario (art. 1, comma 3, D. Lgs. n. 106/2006), con la specificazione dei criteri che ne hanno determinato la scelta[\[11\]](#);

i criteri ai quali i Procuratori Aggiunti e i magistrati dell'ufficio devono attenersi nell'esercizio delle funzioni vicarie o di coordinamento o comunque loro delegate dal capo dell'ufficio;

i protocolli investigativi interni in relazione a settori omogenei di procedimenti;

j) da ultimo, il Consiglio ha prestato attenzione al rispetto dell'iter procedimentale disciplinato dall'art. 8 comma 1 circ. proc.[\[12\]](#).

1.2. Gli esiti della valutazione in generale

L'analisi dei progetti organizzativi del triennio 2020/2022 (oggi quadriennio 2020/2023) si è rivelata particolarmente rigorosa, concludendosi spesso con la formulazione di rilievi e/o osservazioni, non sempre graditi ai dirigenti.

In realtà, proprio le prospettate riforme nella direzione della “tabellarizzazione” dei progetti organizzativi (con il ritorno al meccanismo dell'approvazione in luogo della mera presa d'atto, a gennaio 2022 ancora in fase di approvazione) hanno reso doverosa una valutazione analitica che, per quanto non da tutti condivisa, sarà certamente un'ottima base di partenza per gli uffici, i procuratori e tutto il circuito dell'autogoverno nella prospettiva del più pregnante esame inevitabilmente richiesto dal nuovo sistema dell'approvazione nel frattempo entrata in vigore.

Con la legge n. 71/2022 (in vigore dal 21.6.2022), infatti, si è introdotta l'approvazione dei progetti organizzativi da parte del Consiglio (esattamente come per le tabelle degli uffici giudicanti) ed è ragionevolmente prevedibile, oltre che auspicabile, che i rilievi e/o le osservazioni formulati in

relazione ai precedenti progetti organizzativi siano utili ad evitare analoghe criticità nei documenti di nuova elaborazione per il quadriennio 2024/2027.

Le osservazioni e/o rilievi hanno riguardato diversi aspetti, che vengono a seguire indicati, secondo un ordine decrescente, partendo da quelli interessati dal maggior numero di rilievi a quelli con numero inferiore (sulla base di dati approssimativi e non definitivi):

l'omessa previsione dei criteri di assegnazione degli affari ai magistrati di prima assegnazione;

la mancata indicazione dei magistrati destinati a svolgere compiti di supplenza;

l'omessa previsione dei criteri di assegnazione di singoli atti nei procedimenti assegnati al Procuratore e all'aggiunto;

la mancata indicazione delle regole dell'interpello per la designazione dei sostituti ai gruppi d lavoro;

l'omessa previsione dei criteri per la provvisoria assegnazione dei magistrati di nuova destinazione;

l'omessa previsione dei criteri e delle regole per l'individuazione dei sostituti quali coordinatori dei gruppi di lavoro;

l'omessa previsione delle modalità di interlocuzione e scambio con la Procura per i Minorenni;

l'omessa previsione dei criteri per la designazione e composizione dei gruppi di lavoro;

l'omessa previsione dei criteri di coassegnazione dei procedimenti;

la mancata indicazione delle ipotesi e del procedimento di revoca dell'assegnazione;

la mancata indicazione degli obiettivi organizzativi, di repressione criminale e produttività;

la mancata indicazione degli esoneri e delle previsioni a tutela del benessere organizzativo, della genitorialità e della malattia;

la mancata esplicitazione della valutazione dei flussi e dello stato pendente, posta alla base delle soluzioni organizzative adottate;

la mancata indicazione degli obiettivi di smaltimento dell'arretrato;

gli incarichi di collaborazione con il Procuratore;

la mancata individuazione dei protocolli organizzativi e procedurali degli affari civili;

la violazione del termine entro il quale elaborare il progetto organizzativo;

la violazione delle previsioni sugli incarichi di coordinamento dei gruppi di lavoro ai sostituti (interpello, assenza aggiunti e/o indispensabilità, criteri di designazione, temporaneità);

omissioni e/o criticità in tema di visti informativi e obblighi di riferire;

la “riserva esclusiva” al Procuratore dei reati commessi da determinate categorie di autori;

la violazione della normativa in tema di criteri di priorità nella trattazione degli affari;

criticità sulla disciplina della DDA e dell’Antiterrorismo;

il mancato rispetto della disciplina sull’assenso sulle misure cautelari;

la mancanza di previsioni inerenti all’impiego della p.g., delle risorse tecnologiche e di quelle finanziarie;

le diverse criticità sul rispetto della procedura di approvazione del progetto, di cui all’art. 8 circ. tab.[13];

dopo le modifiche apportate all’art. 7, comma 4, lettere a) e b), circ. proc., tutti i Procuratori sono stati invitati ad adeguarsi alle novità introdotte con la delibera del 16.6.22 (*cfr paragrafo 4.2*).

1.3. Gli esiti della valutazione in dettaglio: le criticità più significative e gli orientamenti del Consiglio

Alcuni dei sopra indicati rilievi e/o osservazioni hanno avuto ad oggetto tematiche particolarmente sensibili, in cui il Consiglio ha avuto modo di esprimere o consolidare orientamenti che meritano di essere, seppur in sintesi, riepilogati.

1.3.a. La valutazione dei flussi di lavoro, l’analisi della realtà criminale e l’individuazione degli obiettivi

In non pochi progetti si è rilevata la mancanza, totale o parziale, dei dati relativi ai flussi degli affari, all’analisi della realtà criminale nel territorio e alla individuazione degli obiettivi, di diverso tipo, cui fa riferimento la circolare.

In proposito il Consiglio ha più volte chiarito che tali carenze appaiono, innanzitutto, in contrasto con l’art. 7, comma 2, della circolare, secondo il quale “*i criteri di organizzazione dell’ufficio sono stabiliti sulla base di una valutazione dei flussi di lavoro e dello stato delle pendenze, nonché di una*

analisi dettagliata ed esplicita della realtà criminale nel territorio di competenza individuando – ove le dimensioni dell’ufficio lo consentano ed in ogni caso negli uffici dotati della funzione semidirettiva – le articolazioni interne in gruppi di lavoro ... nonché gli eventuali criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti e gli obiettivi di smaltimento dell’arretrato. Con il progetto organizzativo il Procuratore della Repubblica individua gli obiettivi organizzativi, di repressione criminale e di produttività che l’ufficio intende perseguire, dando conto degli obiettivi che l’ufficio è riuscito a conseguire e di quelli che non è riuscito a conseguire nel precedente periodo”.

Ha, inoltre, precisato che la mancanza di tali indicazioni si espone ad ulteriori profili di criticità, in quanto, da un lato, non si tiene conto che solo l’insieme di tali dati (pendenze, sopravvenienze, definizioni, realtà criminale, obiettivi) è idoneo a riflettersi coerentemente sulle scelte organizzative compiute; dall’altro, non si considera che soltanto la effettiva esplicitazione di essi consente al Consiglio di valutare sia la ratio generale dei moduli gestionali adottati, sia la portata e la funzionalità delle specifiche articolazioni in cui l’ufficio è strutturato.

La mancata enunciazione in forma chiara dei predetti presupposti, infine, preclude al Consiglio di comprendere e valutare le scelte effettuate anche sotto il profilo del rispetto di alcuni irrinunciabili principi costituzionali, quali l’uniformità di trattamento dei magistrati in servizio, che impone una distribuzione degli affari equa e funzionale; l’obbligatorietà dell’azione penale, l’autonomia e l’indipendenza dei sostituti, la gestione trasparente ed efficiente dell’ufficio giudiziario, la ragionevolezza e trasparenza dell’azione organizzativa più in generale.

1.3.b. L’assegnazione dei sostituti ai gruppi di lavoro

Spesso è stata rilevata l’assegnazione dei magistrati ai gruppi di lavoro in difformità dagli artt. 4, comma 1, lettera f), e 7, comma 4, lett. b), della circolare. Si è, quindi, ripetutamente segnalato che tale assegnazione “deve avvenire, previo interpello, secondo quanto previsto nel progetto organizzativo in vigore ed adottando in ogni caso criteri diretti a garantire le esigenze di funzionalità dell’ufficio nonché la valorizzazione delle specifiche attitudini dei sostituti e la loro completa formazione professionale, anche attraverso la rotazione periodica nei gruppi di lavoro; l’interpello per l’assegnazione ai gruppi di lavoro dev’essere esteso – previa comunicazione anche in via telematica – ai magistrati destinati all’ufficio con delibera del C.S.M. che non abbiano ancora preso possesso, assegnando un congruo termine per presentare la domanda”.

1.3.c. La riserva esclusiva al Procuratore della trattazione di alcuni affari: i reati c.d. d’autore

La circolare del 16.12.2020 ha preteso che i Dirigenti si riservassero una quota di lavoro giudiziario, proporzionata agli impegni organizzativi connessi alle dimensioni e alle complessità dell'ufficio (art. 4, comma 1, lett. a, circ. proc.), distinguendo la “riserva” dall’autoassegnazione” (la prima sottrae a monte i procedimenti “riservati” da quelli rimessi alla trattazione dei sostituti; la seconda interviene sui procedimenti che dovrebbero essere assegnati ai sostituti, derogando ai criteri individuati per la loro distribuzione).

Si è constatato che, di rado, i Procuratori si sono riservati una “quota di lavoro giudiziario” partecipando alle assegnazioni dei procedimenti in misura percentualmente ridotta rispetto ai sostituti: raramente, dunque, si è fatto ricorso al meccanismo che sarebbe stato il più apprezzato sia dai magistrati dell'ufficio, sia dal Consiglio in sede di valutazione dei progetti.

E' accaduto, spesso, che il Procuratore abbia riservato a sé la trattazione di tipologie di reato individuate non con riferimento a “*specifici settori di affari, ... aree omogenee di procedimenti ovvero ad ambiti di attività dell'ufficio che necessitano di uniforme indirizzo*” (art. 1 comma 4 del D.lvo 106/06)[\[14\]](#), bensì esclusivamente con riguardo al dato meramente soggettivo dell'appartenenza degli autori, di qualsivoglia reato, ad una determinata categoria (pubblici amministratori, polizia giudiziaria, avvocati, dipendenti degli uffici giudiziari, magistrati).

Siffatte previsioni sono state ritenute dal Consiglio suscettibili di osservazioni critiche sul piano della ragionevolezza, pur in assenza di diretto contrasto con la normativa primaria o secondaria.

In particolare, il Consiglio ha rilevato che tali “riserve” risultano indifferenti a ragioni di specializzazione, delicatezza e tecnica investigativa che ne suggeriscono la trattazione unitaria, essendo peraltro “*obiettivamente in grado di fondare una sostanziale disparità di trattamento tra fattispecie analoghe, visto che, per esempio, un reato contro la pubblica amministrazione commesso, a causa del servizio, da un appartenente alla polizia giudiziaria o da un dipendente della Procura o del Tribunale non risulta diverso dall'analogo reato commesso da altra categoria di pubblico ufficiale, così come una violazione di domicilio, un reato contro la persona o un furto commessi dall'agente o ufficiale di p.g. o dal dipendente dell'ufficio giudiziario di riferimento semplicemente in occasione del servizio, non appaiono in alcun modo diversi dal medesimo reato ascritto al quis de populo*”.

L'organo di autogoverno centrale ha anche chiarito che “*la necessità di garantire un'uniformità di trattamento o una particolare attenzione nello svolgimento delle indagini, ben potrebbero essere soddisfatte attraverso la predisposizione di un dovere di informazione da parte del singolo sostituto (ad esempio in termini di apposizione del visto di conoscenza o dell'obbligo di riferire), ferma*

restando l'attribuzione dei procedimenti iscritti secondo le generali regole di assegnazione previste nel progetto organizzativo.”.

1.3.d. L'autoassegnazione e la coassegnazione

Il Consiglio, innanzitutto, ha ribadito il divieto per i sostituti di autoassegnarsi procedimenti, essendo l'assegnazione degli affari prerogativa che la normativa primaria riserva al Procuratore che può, al più, esercitarla mediante delega agli aggiunti.

Ha poi avuto modo di soffermarsi sulle criticità più ricorrenti che hanno riguardato la c.d. autoassegnazione successiva alla prima iscrizione.

Il procuratore, infatti, ben può, con provvedimento motivato, autoassegnarsi un fascicolo, in deroga ai criteri di assegnazione ordinari (art. 10 circ. proc.), ma può farlo soltanto all'atto dell'iscrizione e giammai dopo di essa, quindi, mai dopo che il sostituto ne abbia acquisito la titolarità, magari anche avviando le indagini.

Diversamente, opinando, infatti, si ammetterebbe una revoca implicita dell'originaria assegnazione al sostituto, che si porrebbe in contrasto con la normativa, primaria e secondaria, che disciplina tassativamente i casi e la procedura per la revoca dell'assegnazione di un fascicolo (art. 2 d.lvo 106/2006 e art. 15 circ. proc.).

In alcuni progetti sono stati anche indicati i casi in cui il dirigente può procedere all'autoassegnazione: si tratta di previsioni certamente apprezzabili perché rispondenti a logiche di trasparenza, a fronte della circolare che richiede l'indicazione nei progetti dei soli criteri che governano l'assegnazione degli affari ai gruppi e ai magistrati nonché di quelli utilizzati per la coassegnazione.

Per l'autoassegnazione, infatti, la circolare esige esclusivamente il provvedimento motivato (che viene analizzato dal Consiglio una volta pervenuto) e non anche specifiche previsioni nel progetto organizzativo inerenti ai casi o ai criteri; naturalmente, sono stati mossi rilievi ove nei progetti organizzativi si sia prevista l'autoassegnazione senza esplicitare la necessità del provvedimento motivato.

Quanto alla coassegnazione, sia essa preventiva o successiva rispetto alla prima iscrizione del fascicolo, la circolare (art. 10) stabilisce che i relativi criteri devono essere indicati nel progetto organizzativo e, in concreto, essa deve avvenire con provvedimento motivato, dal quale emerge quella che è la ratio dell'istituto della co-assegnazione. Essa, invero, risponde, a seconda dei casi, all'esigenza di alleggerire il carico di lavoro del magistrato primo assegnatario, ovvero di

affiancare al primo assegnatario un altro magistrato dotato di competenze specifiche in relazione al procedimento o al reato in rilievo (cfr § 1. della relazione illustrativa della vigente circolare).

In proposito, di frequente, si è rilevata nei progetti la esplicitazione dei casi (tipologie di procedimenti) in cui poter procedere alla coassegnazione ma non anche l'indicazione dei criteri volti a individuare il sostituto coassegnatario (nell'ipotesi di coassegnazione tra sostituti); sul punto si è mosso il rilievo, trattandosi di carenza riguardante proprio quei criteri che la circolare pretende confluiscano nel documento organizzativo, in quanto volti ad assicurare trasparenza e, soprattutto, ad evitare ingiustificate disparità di trattamento.

1.3.e. Gli incarichi di coordinamento dei gruppi di lavoro conferiti ai sostituti

Sul tema, il Consiglio ha ripetutamente rilevato la violazione dell'art. 4 circ. proc., ribadendo la necessità dello svolgimento dell'interpello, della predeterminazione dei criteri da seguire per la selezione, della durata massima dell'incarico (pari a due anni, prorogabile di ulteriori sei mesi per specifiche ed imprescindibili esigenze di servizio), della esplicitazione delle ragioni che rendono il conferimento *“indispensabile per il buon funzionamento dell’Ufficio”* e delle esigenze organizzative sottese a tale scelta.

Ha, altresì, ricordato, richiamando una risposta del procuratore di Catania (pratica n. 169/VV/21 – delibera del 17.11.2021), quali siano le attività riconducibili al coordinamento dei gruppi di lavoro (*“.... – sebbene la circolare non individui tutti gli specifici compiti in cui si possono estrarre le funzioni di coordinamento - dagli artt. 4 e 5 è possibile ricavarne il contenuto essenziale. Tali funzioni, invero, consistono, a titolo esemplificativo – oltre che in tutte le attività tese a promuovere e garantire l’efficace coordinamento fra i componenti dei gruppi di lavoro, l’eventuale elaborazione di protocolli investigativi ed organizzativi, lo svolgimento di riunioni periodiche tra i magistrati dei singoli gruppi di lavoro, al fine di realizzare lo scambio di informazioni sull’andamento dell’ufficio e sui fenomeni criminali, sulle novità giurisprudenziali e le innovazioni legislative, sull’andamento del servizio - nei compiti di assegnazione e/o coassegnazione degli affari; di risoluzione dei contrasti in ordine all’assegnazione degli affari all’interno del gruppo di lavoro o tra differenti gruppi; di apposizione del visto e/o dell’assenso; di direzione, indirizzo e coordinamento investigativo; di verifica periodica della distribuzione dei carichi di lavoro, al fine di assicurarne la costante equità nel rispetto degli obiettivi di funzionalità ed efficienza dell’ufficio; di convocazione di riunioni periodiche di coordinamento tra i sostituti e con la polizia giudiziaria, finalizzate alla omogeneità delle soluzioni investigative ed interpretative;*

di istituzione di specifici obblighi di riferire e fornire informazioni; di cura del rispetto dei criteri di assegnazione degli affari e della loro distribuzione in modo equo e funzionale ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. a) e dell'art. 7, comma 3.”.

Ha, infine, specificato, sempre sulla base della richiamata risposta a quesito, il divieto di subdelega, anche parziale, delle funzioni di coordinamento (“*il coordinatore del gruppo di lavoro non potrà che essere il magistrato – l’aggiunto o, nei limiti in cui consentito dalla circolare, il sostituto - deputato allo svolgimento di tutti i predetti compiti (o anche solo parte di essi), senza possibilità di ipotizzare l’ulteriore sub delega, anche parziale, di tali compiti di coordinamento organizzativo a figure alternative sottratte alla disciplina del coordinatore delineata dalla normazione secondaria (quali, ad esempio, magistrati collaboratori, magistrati di riferimento, referenti e simili)”.*

1.3.f. Gli incarichi di collaborazione

Benché tali incarichi non costituiscano parte del progetto organizzativo (non essendo previsti dall'art. 7 circ. proc.), in non pochi documenti organizzativi se n’è riscontrata la previsione, spesso però risultata in contrasto con gli artt. 5, comma 9[15], e 8, comma 11[16], della vigente circolare.

Relativamente a tali incarichi, il Consiglio ha ripetutamente sottolineato la differenza rispetto al coordinamento dei gruppi di lavoro (art. 4, comma 1, lett. b), specificando come attività rientranti nel coordinamento non possano, neppure in parte (per quanto esposto al paragrafo precedente), essere sub delegate sotto forma di collaborazione, come invece avvenuto in non pochi casi analizzati.

Il Consiglio, in altre parole, allo scopo di impedire il proliferare di incarichi (spesso connessi all'esercizio di funzioni tipicamente semidirettive), anche per preservare le proprie prerogative in materia di nomina dei procuratori aggiunti, ha voluto evitare che gli incarichi di collaborazione (che non hanno limiti di durata e le cui attività non sono specificatamente regolamentate nella circolare) potessero riguardare, anche solo in parte, attività proprie del coordinamento ovvero compiti propri del Dirigente o del procuratore aggiunto.

Il Consiglio ha, altresì, chiarito che l’incarico di collaborazione, organizzativa o amministrativa, deve rispondere ai requisiti di cui agli artt. 5 comma 9 e 8 comma 11 della circolare stessa e, pertanto, il conferimento deve avvenire, previo interpello, nel rispetto della procedura di cui all’art. 8, comma 2, e con provvedimento motivato, dal quale risultino i criteri della scelta del magistrato designato, l’oggetto dell’attività delegata, le esigenze organizzative sottese alla delega.

1.3.g. L'indicazione dei supplenti

L'articolo 46 della circolare, al comma 2, lettera b), prevede che agli uffici requirenti si applicano, altresì, le specifiche disposizioni contenute nella circolare in materia di supplenze, assegnazioni, applicazioni e magistrati delle piante organiche flessibili distrettuali (delibera del 20.6.2018 e s.m. al 18.5.2022). Tale circolare, all'art. 22 (Indicazione dei supplenti nelle proposte tabellari e nei progetti organizzativi), prevede:

1. Le proposte tabellari e i progetti organizzativi devono indicare i magistrati destinati a svolgere compiti di supplenza nelle ipotesi di mancanza o temporaneo impedimento di quelli previsti quali titolari delle funzioni, in modo da permettere l'automatica identificazione del supplente per ciascun magistrato.
2. A tal fine, ove manchi l'indicazione nominativa specifica, vanno indicati i criteri oggettivi da osservare nell'adozione del provvedimento di supplenza, con specifico riguardo alle modalità di scelta del supplente.

Il Consiglio, pertanto, nell'esame dei progetti organizzativi del triennio 2020/2022 (oggi quadriennio 2020/2023), ha rigorosamente applicato tale disposizione, introdotta, per la prima volta, nella circolare del 16.12.2020: ha, così, avuto modo di riscontrare, frequentemente, previsioni parziali, limitate per lo più alle sostituzioni nella trattazione degli affari urgenti e, quindi, inidonee a soddisfare il rispetto della norma richiamata. Raramente, infatti, si sono rilevate disposizioni organizzative volte all'automatica identificazione del supplente per ciascun magistrato o contenenti i criteri oggettivi per l'automatica individuazione del supplente.

1.3.h. Il visto e l'obbligo di riferire

In numerosi progetti organizzativi sono state rilevate criticità inerenti alla disciplina del visto e dell'obbligo di riferire.

Va premesso che, ai sensi dell'art. 7, comma 4, lettera h, circ. proc., il progetto deve contenere sia la previsione dei visti informativi, di cui all'art. 14 della presente circolare, sia delle ipotesi in cui è fatto obbligo al sostituto assegnatario di riferire (obbligo che non trova nella circolare una sua esplicita regolamentazione).

Le criticità riscontrate hanno riguardato, essenzialmente: a) previsioni eccessivamente onerose per i sostituti, sia per la quantità delle ipotesi, che per la eterogeneità delle tipologie di affari sopposti ad onere informativo; b) casi di "visto", connessi al preventivo "riferire" annotato dal Dirigente in sede di prima assegnazione del fascicolo, in assenza di indicazioni nel progetto che

esplicitassero i presupposti per la legittima pretesa del dirigente di essere informato (dunque visti correlati a preventivi e generici “obblighi di riferire”).

Sul punto, il Consiglio ha reiteratamente ricordato che tali oneri informativi, come illustrato nella relazione introduttiva della vigente circolare:

- devono riguardare “*determinati atti o categorie di atti*” (il visto) e le ipotesi (del riferire) devono essere indicate nel progetto organizzativo;
- devono essere tesi a garantire “*il corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell’azione penale*”, come richiesto dal citato articolo 14;
- non devono mai pregiudicare “*lo svolgimento fluido dell’attività investigativa*” ovvero arrecare “*nocimento alla speditezza del procedimento*” o “*nuocere all’autonomia e indipendenza dei magistrati*”;
- giammai possono risolversi di fatto in una sorta di “controllo” o addirittura di “coassegnazione” del procedimento.

1.3.i. La revoca dell’assegnazione e l’assenso sulle misure cautelari

Preliminarmente, occorre ricordare che, ai sensi dell’art. 7, comma 4, circ. proc., il progetto organizzativo deve contenere:

il procedimento di esercizio delle funzioni di assenso sulle misure cautelari, in ossequio a quanto disposto dall’art. 13 (art. 7, comma 4, lett. g);

le ipotesi ed il procedimento di revoca dell’assegnazione, in ossequio a quanto disposto dall’art. 15 della presente circolare (art. 7, comma 4, lett. i).

Le criticità riscontrate hanno rappresentato l’occasione per consentire al Consiglio di ribadire che il potere di assenso trova il suo limite nella norma primaria (art. 3, commi 1 e 2, d.lvo n. 106/2006), sicché non sono ammesse previsioni che estendono le ipotesi in cui è richiesto l’assenso scritto al di là della disposizione legislativa.

Analogamente, il potere di revoca dell’assegnazione del procedimento al sostituto, trova il suo limite nella norma primaria (art. 2, comma 2, d.lvo n. 106/2006)[17]; pertanto, è ammissibile soltanto nei seguenti casi:

ove il sostituto non si attenga ai principi e ai criteri generali relativi all’attività d’indagine, predeterminati dal procuratore nel progetto organizzativo

ove il sostituto non si attenga ai principi e ai criteri generali relativi all'attività d'indagine, predeterminati dal procuratore nell'atto di assegnazione del procedimento;

ove sorga contrasto circa le modalità di applicazione dei suddetti criteri;

ove sorga contrasto nell'ambito dell'assenso sulle misure cautelari; nella materia cautelare, infatti, in caso di contrasto tra Procuratore della Repubblica e sostituto, ai fini della revoca dell'assegnazione, la mera difformità nella valutazione del merito delle scelte da adottare è stata ritenuta di per sé idonea a legittimare la revoca del fascicolo e la sua assegnazione ad altro magistrato; tale scelta trova giustificazione sia nel fatto che, in materia cautelare, l'assenso del procuratore è necessario e indeclinabile per espressa volontà legislativa (art. 3 d.lvo n. 106/2006) [\[18\]](#); sia “*nella finalità del corretto perseguitamento di linee uniformi di indirizzo e di condotta dell'ufficio di procura, rispetto a quella (la materia cautelare) che ben può dirsi intrinsecamente la più rilevante delle attività affidate all'organo dell'investigazione e dell'accusa*[\[19\]](#).”

Al di fuori di queste ipotesi, il mero contrasto sul merito delle determinazioni da assumere dopo la chiusura delle indagini preliminari, condotte in conformità ai criteri tipizzati nel documento organizzativo o individuati con l'atto di assegnazione, non può ritenersi fatto costitutivo idoneo alla revoca esulando dal perimetro di applicazione così come delineato dalla normativa primaria [\[20\]](#).

1.3.j. La nomina del vicario

In alcuni progetti s'è rilevata la nomina del vicario in persona del sostituto.

Sul punto il Consiglio ha precisato che – sebbene la circolare, all'art. 7 comma 5 lett. c), preveda “equivocamente” la possibilità di individuare il vicario in un magistrato che non sia l'aggiunto – la normativa primaria (art. 1, comma 3, del D.lvo 106/2006)[\[21\]](#) non lascia dubbi sul fatto che il Vicario possa essere designato esclusivamente tra i procuratori aggiunti.

D'altra parte lo stesso art. 6, comma 1, circ. proc. prescrive che il vicario può essere nominato “*solo tra i procuratori aggiunti*”, aggiungendo che “*Quando non è presente in pianta organica un Procuratore Aggiunto, trova applicazione il comma 5 del presente articolo*”, comma che a sua volta stabilisce che “*Negli uffici in cui non è nominato il Vicario, in caso di assenza o impedimento del Procuratore, la reggenza o supplenza nella direzione dell'ufficio appartiene al Procuratore aggiunto o, in mancanza, al magistrato più anziano nel ruolo*”.

Sia la normativa primaria (art. 1, comma 3, D.lvo 106/2006), che quella secondaria (art. 6 comma 1 circ. proc.), pertanto, prevedono che negli uffici in cui non è presente l'aggiunto, soltanto il

magistrato più anziano (in ruolo) possa sostituire il Procuratore in caso di assenza o impedimento, come previsto dall'art. 109 dell'ordinamento giudiziario (*cfr nota 36*).

1.3.k. Le previsioni inerenti alla DDA e all'Antiterrorismo[**\[22\]**](#)

In relazione alla D.D.A. non sono state riscontrate significative criticità.

Tendenzialmente, nella maggior parte dei progetti organizzativi degli uffici distrettuali sono state sostanzialmente rispettate (salvo pochi casi) le previsioni della circolare (parte VI artt. 18/25 circ. proc.) riguardanti:

- i criteri per la formazione delle D.D.A. di cui all'art. 19 circ. proc. (il numero dei sostituti chiamati a farne parte determinato nella misura di un quarto dei sostituti in organico presso la procura distrettuale, salvo motivata deroga in aumento o in diminuzione; i magistrati non sono stati destinati a svolgere attività ulteriore rispetto a quella propria della DDA, ovvero, sono state indicate comprovate e motivate esigenze di servizio dell'ufficio a sostegno della deroga; sono stati designati componenti della D.D.A. soltanto i sostituti che hanno conseguito almeno la prima valutazione di professionalità);
- i criteri per la designazione dei sostituti alla Direzione Distrettuale Antimafia nel rispetto dell'art. 20 circ. proc.;
- *i Procuratori Aggiunti sono stati designati quali componenti (negli uffici in cui la D.D.A. è articolata in più unità di lavoro), con funzioni di collaborazione nella direzione e nel coordinamento, ai sensi dell'art. 21 circ. proc.;*
- *raramente sono state conferite agli aggiunti (mai ai sostituti) le funzioni di direzione, di regola trattenute dai dirigenti;*
- *i criteri di assegnazione degli affari ai magistrati della D.D.A.;*
- *i criteri di co-assegnazione secondo quanto espressamente richiesto all'art. 25 circ. proc.*[**\[23\]**](#)

Con riferimento alle Sezioni Antiterrorismo (Risoluzione del 16 marzo 2016), pressoché tutte le procure distrettuali hanno previsto l'individuazione di un gruppo di lavoro competente per la trattazione di indagini in materia[**\[24\]**](#) e, ai fini dell'accesso, l'interpello, il provvedimento motivato contenente la valutazione comparativa per la designazione e i limiti temporali di permanenza.

Sono, invece, mancate le previsioni, previste dalla Risoluzione del 2016, inerenti alla verifica periodica del contributo individuale offerto e dei risultati conseguiti dal magistrato; alla

comunicazione al CSM delle nomine, delle variazioni e delle verifiche periodiche; alla disciplina dei rapporti di collaborazione e coordinamento tra i sostituti distrettuali competenti e la D.N.A.A..

1.4. Un cenno ad alcune pratiche di particolare rilevanza

Per completezza di esposizione, meritano di essere ricordate alcune pratiche, non inerenti ai documenti organizzativi degli uffici, ma significative per l'impatto delle questioni trattate sui sostituti procuratori e per la rilevanza delle conclusioni cui è pervenuto il Consiglio.

Si tratta delle pratiche a seguire menzionate (per la cui motivazione si rinvia al contenuto della relativa delibera, facilmente reperibile su Cosmag):

-la pratica concernente la non conformità della designazione alla DDA di un magistrato gravato da un procedimento disciplinare per rivelazione di segreti d'ufficio (*n. 601/OP/2020 – delibera del 3.9.2021*), in cui il Consiglio di Stato ha peraltro avallato l'orientamento consiliare;

-la pratica concernente la non conformità della designazione alla DDA avvenuta in violazione dei criteri attitudinali indicati dall'art. 20 della circolare (*n. 269/OP/2020 – n. 3 delibere*), in cui si è registrata la destinazione alla DDA di sostituti a scapito di altri che avevano maturato una più solida ed ampia esperienza nella trattazione di procedimenti di cui all'art. 51 comma 3 bis c.p.p., che è il primo degli indicatori di cui all'art. 20 circ. proc.; in proposito occorre chiedersi se non sia opportuno valorizzare le esperienze specifiche nella trattazione di procedimenti di competenza DDA, ma senza arrivare ad un automatismo per cui chi ha già maturato pregressa esperienza nella DDA prevarrà comunque sugli aspiranti che non la abbiano, con la conseguente necessità di considerare anche altri fattori rilevanti, soprattutto per le DDA collocate in regioni diverse da quelle dove operano le mafie storiche, quali la conoscenza della criminalità del territorio, le esperienze in materia di reati economici, riciclaggio e pubblica amministrazione;

-la pratica concernente un provvedimento di revoca di assegnazione, qualificato dal Consiglio in termini di “sostituzione” del sostituto (artt. 53 c.p.p. e 12 circ. proc.), che il Consiglio ha ammesso, anche in fase di indagini, ove ricorrano i presupposti di cui all'art. 53 c.p.p. (*n. 481/OP/2018 – delibera del 22.2.2023*)[25];

- la pratica riguardante un provvedimento di revoca di assegnazione, adottato a seguito di contrasto circa l'assenso sulla richiesta di misura cautelare (*n. 184/OP/2021 – delibera del 29.3.2023*)[26].

2. La Riforma Cartabia: la legge n. 71/2022

2.1. Le norme riguardanti i progetti organizzativi

In data 21 giugno 2022, è entrata in vigore la legge n. 71 del 17 giugno 2022 (di seguito: Riforma) contenente “*Deleghe al Governo per la Riforma dell’ordinamento giudiziario e per l’adeguamento dell’ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*”.

In particolare, l’articolo 1, comma 1, stabilisce che “*Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni finalizzate alla trasparenza e all’efficienza dell’ordinamento giudiziario, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dal presente capo, in relazione*” ad una serie di ambiti, tra cui, alla lettera a), per quanto in questa sede rileva, “*alla revisione dell’assetto ordinamentale della magistratura, con specifico riferimento alla Riforma del procedimento di approvazione delle tavole organizzative degli uffici giudicanti*”.

Il successivo articolo 2, **comma 2**, precisa i “*principi e criteri direttivi*” da rispettare “*Nell’esercizio della delega di cui all’articolo 1*”, in relazione “*alla disciplina della formazione e approvazione delle tavole di organizzazione degli uffici previste dagli articoli 7-bis e 7-ter dell’ordinamento giudiziario*”, declinandoli alle successive lettere a), b) e c).

Orbene, se la lettera a) riguarda esclusivamente le tavole degli uffici giudicanti, le lettere b) e c), rispettivamente riguardanti i moduli standard e le procedure di approvazione (con il rivoluzionario sistema del “silenzio assenso”), menzionano anche i progetti organizzativi degli uffici requirenti:

b) *prevedere che i documenti organizzativi generali degli uffici, le tavole e i progetti organizzativi siano elaborati secondo modelli standard stabiliti con deliberazione del Consiglio superiore della magistratura e trasmessi per via telematica; prevedere altresì che i pareri dei consigli giudiziari siano redatti secondo modelli standard, contenenti i soli dati concernenti le criticità, stabiliti con deliberazione del Consiglio superiore della magistratura;*

c) *semplificare le procedure di approvazione delle tavole di organizzazione degli uffici previste dall’articolo 7-bis dell’ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e dei progetti organizzativi dell’ufficio del pubblico ministero, prevedendo che le proposte delle tavole di*

organizzazione degli uffici e dei progetti organizzativi dell'ufficio del pubblico ministero e delle relative modifiche si intendano approvate, ove il Consiglio superiore della magistratura non si esprima in senso contrario entro un termine stabilito in base alla data di invio del parere del consiglio giudiziario, salvo che siano state presentate osservazioni dai magistrati dell'ufficio o che il parere del consiglio giudiziario sia a maggioranza”.

Ed ancora, se l'articolo 6 della legge n. 71/2022 rimette ai decreti legislativi attuativi della delega il “*coordinamento delle disposizioni vigenti con le disposizioni introdotte in attuazione della medesima delega, anche modificando la formulazione e la collocazione delle disposizioni*” tra le altre, “*del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106*”, che riguarda la riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, l'articolo 13, comma 1, interviene direttamente nelle modifiche formalmente rimesse ai decreti delegati.

Tale norma, infatti, sostituisce i commi 6 e 7 dell'**articolo 1 del d.lgs 20 febbraio 2006, n. 106**, con le seguenti previsioni:

“6. Il procuratore della Repubblica predispone, in conformità ai principi generali definiti dal Consiglio superiore della magistratura, il progetto organizzativo dell'ufficio, con il quale determina: le misure organizzative finalizzate a garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, tenendo conto dei criteri di priorità di cui alla lettera b);

i criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre e definiti, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili;

i compiti di coordinamento e di direzione dei procuratori aggiunti;

i criteri di assegnazione e di coassegnazione dei procedimenti e le tipologie di reato per le quali i meccanismi di assegnazione dei procedimenti sono di natura automatica;

i criteri e le modalità di revoca dell'assegnazione dei procedimenti;

i criteri per l'individuazione del procuratore aggiunto o comunque del magistrato designato come vicario, ai sensi del comma 3 (in realtà, il comma 3 prevede che solo il procuratore aggiunto possa essere nominato vicario);

i gruppi di lavoro, salvo che la disponibilità di risorse umane sia tale da non consentirne la costituzione, e i criteri di assegnazione dei sostituti procuratori a tali gruppi, che devono

valorizzare il buon funzionamento dell'ufficio e le attitudini dei magistrati, nel rispetto della disciplina della permanenza temporanea nelle funzioni, fermo restando che ai componenti dei medesimi gruppi di lavoro non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborси di spese o altri emolumenti comunque denominati.

7. Il progetto organizzativo dell'ufficio è adottato ogni quattro anni