



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DOTTORATO DI RICERCA IN

SCIENZE GIURIDICHE

Curriculum Diritto pubblico-Diritto urbanistico e dell'ambiente

CICLO XXXV

*Studio sull'indipendenza del pubblico ministero nell'ordinamento
costituzionale italiano*

Settore Scientifico Disciplinare
IUS /08

Dottorando/a

Dott. Jacopo Mazzuri

Supervisore

Prof. Giovanni Tarli Barbieri

Coordinatore

Prof.ssa Maria Luisa Vallauri

*Salvo eventuali più ampie autorizzazioni dell'autore, la tesi può essere liberamente consultata e può essere effettuato il salvataggio e la stampa di una copia per fini strettamente personali di studio, di ricerca e di insegnamento, con espresso divieto di qualunque utilizzo direttamente o indirettamente commerciale.
Ogni altro diritto sul materiale è riservato.*

INDICE

Capitolo I

1. Domanda di ricerca e rilievo dell'indagine.
 - 1.2. Il protagonista della ricerca: il pubblico ministero "costituzionale" come magistrato (ordinario) penale.
2. Dalla separazione dei poteri all'indipendenza del pubblico ministero? Una seconda delimitazione dell'oggetto della ricerca.
3. Una premessa concettuale e un punto di partenza: quale indipendenza? Uno schema di lettura dell'indipendenza del pm
4. Gli indici normativi come perimetro dell'indagine: fonti costituzionali, primarie e "consiliari"
5. Sulla cd. "separazione delle carriere": esclusione dell'argomento ai fini della presente ricerca

Capitolo II

1. Appunti sul problema dell'indipendenza del pm nell'Età statutaria
 - 1.1 Tre punti fermi
 - 1.2 "Nuclei" di indipendenza della pubblica accusa in Età statutaria
2. Intermezzo: il periodo costituzionale provvisorio
3. Il problema dell'indipendenza del pubblico ministero all'Assemblea costituente
 - 3.1 All'origine dei presidi costituzionali dell'indipendenza del pubblico ministero: la genesi degli articoli 107, comma 4 e 112 Cost.
 - 3.2 Brevissimo appunto su come è nato l'art. 101, comma 2 Cost.
 - 3.3 Cosa ci dice l'Assemblea costituente sull'indipendenza della pubblica accusa? Alcune conclusioni

Capitolo III

1. Alcuni (più o meno condivisibili) "punti fermi"
2. Gli aspetti lasciati alla discrezionalità del legislatore
3. Due appunti critici sulla giurisprudenza costituzionale
 - 3.1 Autorizzazione a procedere, richiesta di procedimento e obbligatorietà dell'azione penale
 - 3.2 Potestà di impugnare del pm e art. 112 Cost.

4. Sinossi conclusiva

Capitolo IV

1 Le riforme “Cartabia” (2021-2022)

2. L'indipendenza del pubblico ministero tra scelte del legislatore e del Consiglio superiore della magistratura

2.1 Perimetrazione dell'indagine: esclusione del rilievo della disciplina dei rapporti “verticali” tra uffici

2.2 “Governo” dell'azione penale obbligatoria e indipendenza del pm

2.3 L'ordinamento interno dell'ufficio requirente

2.3.1 Primi indici normativi: l'ordinamento giudiziario (r. d. 12/1941), il codice di procedura penale e la corrispondente normativa consiliare)

2.3.2 La fonte centrale: il d. lgs. 106/2006

2.3.2.1 In particolare: il progetto organizzativo

2.3.2.2 Il d. lgs. 106/2006: in particolare, i profili funzionali e la prerogativa dirigenziale

2.3.3 Gli aspetti istituzionali-organizzativi tra d. lgs. 106/2006 e normativa consiliare

2.3.3.1 Gli aspetti istituzionali-organizzativi: altre fonti

3. Considerazioni finali

Capitolo V

1. Il sistema delle procure antimafia e antiterrorismo: un modello *endogeno* deviante?

1.1 L'evoluzione del quadro normativo dal 1991 ad oggi, in sintesi

1.2 Profili dell'indipendenza dei magistrati antimafia e antiterrorismo

1.3 Conclusione: una devianza molto limitata

2. L'adeguamento dell'ordinamento interno alla creazione della Procura europea (profili ordinamentali): un modello *esogeno* deviante?

2.1 La Procura europea: un profilo sintetico

2.2 L'indipendenza della pubblica accusa nella Procura europea

2.2.1 L'indipendenza del Procuratore europeo delegato: profili istituzionali

2.2.2 L'indipendenza del Procuratore europeo delegato: profili istituzionali

2.2.3 Il rilievo del livello centrale

2.3. Conclusione: un “altro pm” nell’ordinamento italiano

Capitolo VI

1. Dall’indipendenza alla *accountability*: cenni introduttivi

2. Cosa intendere per *accountability* del pubblico ministero?

2.1 Sul concetto di *accountability* in generale

2.2 La *accountability* del pubblico ministero (*prosecutorial accountability*): una proposta di definizione

2.2.1 Un primo tentativo: alla ricerca di una nozione “europea”

2.2.2 Un secondo tentativo: trovare la *prosecutorial accountability* nell’ordinamento interno.

2.2.2.1 Le prime due ipotesi di indagine: la responsabilità civile e quella disciplinare

2.2.2.2 Oltre le responsabilità “tradizionali”: chiarimento dell’oggetto e perimetrazione dell’ulteriore indagine

3. Cosa intendere per *accountability* del pubblico ministero? Una prima risposta intermedia

Capitolo I

Per uno studio sul pubblico ministero. Premesse dell'indagine

Sommario: 1. Domanda di ricerca e rilievo dell'indagine. – 1.2. Il protagonista della ricerca: il pubblico ministero “costituzionale” come magistrato (ordinario) penale. – 2. Dalla separazione dei poteri all'indipendenza del pubblico ministero? Una seconda delimitazione dell'oggetto della ricerca. – 3. Una premessa concettuale e un punto di partenza: quale indipendenza? Uno schema di lettura dell'indipendenza del pm – 4. Gli indici normativi come perimetro dell'indagine: fonti costituzionali, primarie e “consiliari”. – 5. Sulla cd. “separazione delle carriere”: esclusione dell'argomento ai fini della presente ricerca

1. Domanda di ricerca e rilievo dell'indagine

Studiare l'indipendenza del pubblico ministero, nei suoi fondamenti e nei suoi limiti, significa studiare una relazione:¹ nello specifico, quella intercorrente tra di esso (e già la corretta individuazione di questo termine del rapporto, come si vedrà, richiede ulteriori precisazioni) e altri soggetti o organi dello Stato – nonché, ormai, di un livello di governo sovranazionale come l'Unione europea.² In altre parole, significa (tentare di) collocare correttamente il pm nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri, nazionali e, seppure da un diverso punto di vista, euro-unitari.

Non è un problema nuovo per i cultori del diritto pubblico; tuttavia, proprio il fatto che in letteratura si susseguano da svariati decenni, come noto, un'ininterrotta catena di riferimenti alla ambiguità di questo organo³ sembra voler rendere

¹Quella di indipendenza, infatti, è in sé “una nozione relazionale, poiché qualifica il rapporto tra il soggetto indipendente e quello rispetto al quale l'indipendenza è garantita” (N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2019, V. ed., p. 101).

²Questo secondo aspetto sarà oggetto di studio del quinto capitolo. Non saranno presi in esame, invece, le problematiche dei rapporti tra il pubblico ministero e gli enti territoriali sub-statali né quelli di esso con i privati.

³ La sua fisionomia sarebbe infatti segnata da “contraddizioni” e – appunto – “ambiguità” (A. PIZZORUSSO, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, ora in A. PIZZORUSSO, *L'ordinamento giudiziario*, ES, Napoli, 2019, p. 631); si tratterebbe di una figura iscritta in un “disegno costituzionale ibrido” (così affermava un testo classico del diritto costituzionale come il manuale di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, CEDAM, Padova, 1976, IX ed., p. 1263) ovvero in un “quadro di costituzionale anomalia [...] frutto [...] [di] perdurante irrisolutezza” (R. ORLANDI, *Pubblico ministero (ufficio del)*, in *Enciclopedia del Diritto*, *Annali*, II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 947); la disciplina contenuta negli artt. 107, comma 4 e 112 Cost. (ossia nelle due disposizioni fondamentali relative al pm), “in parte omogenea e in parte differenziata” rispetto a quella del giudice, comporterebbe “notevoli difficoltà all'interprete” (L. DAGA, *Pubblico Ministero. I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXIX, Treccani, Roma, 1993, p. 1) dovute ad una “certa ambiguità [ancora, NdR] di fondo” del testo della Carta (G. NEPPI MODONA, *Art. 112 [e 107, 4° c.]*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, Zanichelli–Il Foro Italiano, Bologna–Roma, 1987, p. 40); la posizione del pm nel processo viene alle volte indicata con l'ossimoro di “parte imparziale”, suggerito nel 1964 in A.

testimonianza, similmente a quanto avviene in altri casi,⁴ di una cronica incertezza degli studiosi circa la natura del pubblico ministero italiano e, più nello specifico e per quanto di nostro interesse, circa una qualità essenziale di esso come è appunto la sua indipendenza, nei vari modi in cui questa può essere declinata.

Non hanno certo contribuito a risolvere il problema né la scarsità né la relativa ambiguità delle disposizioni costituzionali che disciplinano il pm;⁵ ciò, nonostante la relativa stabilità del testo costituzionale dal 1948 sino ad oggi (ma le cose potrebbero cambiare nel prossimo futuro, come si dirà in I.5) consenta peraltro di considerare superati certi interrogativi di ordine generale sulla base di sentenze del giudice delle leggi anche risalenti (si pensi, ad esempio, al riconoscimento del pm come magistrato in base al testo del Titolo IV della Parte II della Carta fondamentale, e a ciò che ne consegue sul piano delle garanzie di indipendenza istituzionale da esso godute nei confronti degli altri poteri dello Stato⁶). Inoltre, alcuni rilevanti interventi - legislativi, ma non solo - sopraggiunti nel più recente periodo hanno significativamente modificato il quadro normativo sub-costituzionale di riferimento, imponendo di “fare il punto” della situazione. Ci si riferisce, in particolare, agli effetti discendenti sul piano nazionale dalla creazione di una procura “europea” (ossia lo *European Public Prosecutor's Office*, d'ora innanzi *EPPO*, istituito con regolamento Ue 2017/1939, del Consiglio: sul punto, si rimanda al quinto capitolo) e alle ultime riforme “organiche” in materia di

M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in “Rivista di diritto processuale”, 1964, in particolare p. 208 (critico sull'uso di tale espressione, su tutti, N. ZANON *Pubblico Ministero e Costituzione*, CEDAM, Padova, 1996, in particolare pp. 97 e ss). Di una “problematicità dell'inquadramento costituzionale del pubblico ministero nell'ordinamento italiano” parla anche G. TARLI BARBIERI, *Stato di diritto e funzione requirente in Italia: un unicum europeo?*, in “Questione Giustizia”, 2021, 2, , pp. 38-39; e di “ambiguità [ancora una volta, NdR] di fondo della disciplina costituzionale”, P. GAETA, *L'organizzazione degli uffici di procura: note sull'indipendenza 'interna' del pubblico ministero*, in N. ZANON – F. BIONDI, *L'indipendenza della magistratura oggi*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, p. 168. Si veda anche il titolo di una delle più recenti pubblicazioni monografiche sull'organo della pubblica accusa: E. BRUTI LIBERATI, *Pubblico ministero. Un protagonista controverso della giustizia*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2024.

Ci si è limitati ad alcuni riferimenti particolarmente significativi di come in dottrina viene avvertito il problema in esame: ma si tenga presente che esso viene riproposto, più o meno esplicitamente, in pressoché ogni scritto non strettamente processualistico sul pubblico ministero, il quale continua così a rappresentare “uno dei nodi irrisolti degli studi sull'ordinamento giudiziario” (N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, op. cit., p. 249).

⁴Si pensi al caso dei Gruppi parlamentari, la cui natura giuridica è sospesa tra l'organizzazione interna delle camere parlamentari, l'associazionismo privato di diritto civile e altre ipotesi ricostruttive ancora (in questo senso, sono ancora attuali le annotazioni di G. NEGRI – G. F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVII, Treccani, Roma, 1989, p. 6); oppure, alla stessa Pubblica amministrazione, “parte” sì ma pur sempre “imparziale” in base all'art. 97, comma 2 Cost. (sul problema dell'imparzialità della pa si veda la recente ricostruzione offerta da I. PIAZZA, *L'imparzialità amministrativa come diritto. Epifanie dell'interesse legittimo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2021, in particolare pp. 19 -66 e bibliografia ivi riportata).

⁵Cfr. nota 3.

⁶La Corte costituzionale chiuse la questione con la sent. 190/1970: sul punto, si rimanda a III.1.

ordinamento giudiziario e di giustizia penale che, fra le altre cose, hanno subordinato l'esercizio dell'azione penale a orientamenti definiti in sede parlamentare (sul punto, si rimanda al quarto capitolo).⁷

Lo studioso è dunque chiamato, se non a tentare definire con esattezza quali siano i contorni dell'indipendenza del magistrato requirente (esercizio, forse, impossibile), a cercare di gettare un po' più di luce dove essi sembrano meno nitidi. Ciò, sia con riferimento alla Costituzione sia con riferimento alle fonti ad essa subordinate (che proprio della Costituzione dovrebbero essere attuazione e svolgimento), in particolare alla luce delle accennate innovazioni nazionali e sovranazionali degli ultimi anni.

L'obiettivo di questo lavoro consiste, dunque, nell'individuare e sottoporre ad analisi quelli che costituiscono i principali aspetti problematici dell'indipendenza del pm nel quadro dell'ordinamento italiano vigente, discernendo quelle questioni che ormai possono ritenersi chiuse (se non altro, alla luce del "diritto vivente" della giurisprudenza costituzionale: sul rilievo metodologico di questa scelta, si rimanda al terzo capitolo) da quelle che invece possono considerarsi ancora aperte a diverse soluzioni sia a livello legislativo che sub-legislativo; e, per questa via, individuare su quali fondamenti essa si poggi e quali limiti incontri.

Su tutte assumerà particolare rilievo (si veda il capitolo quarto) la problematica del modulo di organizzazione e funzionamento della procura, dal quale dipende il grado di indipendenza *interna* goduto dal magistrato del pubblico ministero ad essa assegnato (scarsa importanza, come si vedrà, ha invece il tema dei rapporti

⁷ La tesi per cui sarebbe legittimo istituire forme di dipendenza *funzionale* del pm dal potere esecutivo o da quello legislativo per ciò che concerne l'esercizio dell'azione penale, pur senza mettere in discussione il suo *status* di magistrato ha avuto, nei decenni, numerosi sostenitori: cfr. sul punto già (e come parte di una proposta di politica del diritto concernente la magistratura requirente complessivamente più ambiziosa) A. PIZZORUSSO, *La posizione ambigua del pubblico ministero nella Costituzione: necessità di una revisione*, in AA. VV., *Atti del III Convegno dei Comitati di azione per la Giustizia (1966)*, Roma, Jasillo, 1967, riprodotto come estratto in A. PIZZORUSSO (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Bologna 1974, pp. 467-468; idee poi ripresa in ID. *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico Ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1979, ora nel citato volume postumo del 2019 A. PIZZORUSSO, *L'ordinamento giudiziario, op. cit.*, pp. 647-649; O. DOMINIONI, *Per un collegamento fra ministro della giustizia e pubblico ministero*, in G. CONSO, *op. cit.*, pp. 75 e ss.; ancora, V. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale*, in AA. VV., *Il pubblico ministero oggi*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 101-108; nonché nel medesimo volume del 1994, M. CHIAVARIO, *Obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, pp. 95-97 e G. NEPPI MODONA, *Principio di legalità e nuovo processo penale*, pp. 123-124. A questo proposito si ricordi sin da ora che, sul piano normativo, la recente attribuzione al Parlamento del compito di dettare con legge i "criteri generali" di esercizio dell'azione penale (come hanno previsto in primo luogo l'art. 1, comma 9, lett. i), l. 134/2021, che delega al Governo una complessiva riforma della giustizia penale; e, in secondo luogo, lo stesso legislatore delegato) sembra andare proprio in questa direzione (sul punto cfr. già *infra*, in questo capitolo). L'argomento dell'indirizzo dell'azione penale sarà trattato sistematicamente nel cap. III, a cui si rimanda anche per una bibliografia più approfondita.

“verticali” tra uffici diversi). Non è un caso che, come si vedrà, proprio i formanti sub-costituzionali (primario e “consiliare”⁸) tuttora codifichino modelli di ufficio almeno in parte disomogenei, quasi fossero espressione di indirizzi diversi. due si impongono sulle altre. Altra tematica ricorrente sarà la portata del principio dell’azione penale obbligatoria (art. 112 Cost.), specie con riferimento ai rapporti del pubblico ministero con gli altri potere dello Stato (legislativo; ma anche, come si vedrà nel terzo capitolo e seppure in misura minore, esecutivo).

Orbene, proprio aspetti come quelli ora ricordati sono stati toccati in modo significativo dalle novità normative sopraggiunte negli ultimi anni: ci si riferisce, ovviamente, ad alcuni contenuti delle già ricordate riforme promosse dalla Ministra della giustizia Marta Cartabia fra il 2021 e il 2022, con particolare riguardo a quella della giustizia penale (impennata sulla l. 27 settembre 2021, n. 134) e a quella dell’ordinamento giudiziario (che fa capo alla l. 17 giugno 2022, n. 71).⁹

Allo stesso tempo, la già menzionata creazione di *EPPO*, pur avvenuta in via regolamentare e non tramite direttiva, ha comportato comunque un adeguamento delle norme domestiche sul pm al nuovo quadro sovranazionale: esso è stato realizzato col d. lgs. 2 febbraio 2021, n. 9, il quale ha giocoforza introdotto nel nostro paese un modello di organo della pubblica accusa almeno parzialmente “alternativo” a quello nazionale (sul punto, si rinvia sin da subito a V.2). Ma vi è di più: infatti, seppure in misura minore, già la presenza di un sistema di procure

⁸ In questo lavoro, si prescinderà dal prendere posizione in ordine alla qualificazione delle fonti consiliari (le cd., con espressione onnicomprensiva, “circolari” del Csm) come vere e proprie fonti normative, *vexata quaestio* degli studi costituzionali sulla magistratura. Sul punto, bastino qui gli essenziali riferimenti a: M. DEVOTO, *Costituzione del giudice Consiglio superiore della magistratura*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, IV, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 152 e ss., *passim*; G. FERRARI, *Consiglio Superiore della Magistratura, autonomia dell’ordine giudiziario e magistrati*, in “Democrazia e Diritto”, 1969, 4, in particolare pp. 427 e ss.; S. FRANZONI, *I poteri atipici del CSM: “autogoverno” o “governo a forma libera” della magistratura?*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009, in particolare pp. 590-604; L. IMARISIO, *Riconoscimento di poteri normativi “di fatto” al CSM*, in M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Giappichelli, Torino, 2012; V. ONIDA, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp. 34-35; A. PACE, *I poteri normativi del CSM*, in “Rassegna parlamentare”, 2010, 2, , pp. 369-381; F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, in B. CARAVITA, *op. cit.*; A. PIZZORUSSO, *Art. 108*, in *Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994, pp. 6-9; M. RODOMONTE, *L’attività normativa degli organi di garanzia dei giudici*, in B. CARAVITA (a cura di), *Gli organi di garanzia delle magistrature. Profili istituzionali di governo autonomo del potere giudiziario*, Jovene, Napoli, 2013; G. SERGES, *La potestà normativa*, in S. MAZZAMUTO (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino, 2001; G. VOLPE, *Ordinamento giudiziario generale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 841-843; e *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV Agg., Giuffrè, Milano, 2000, pp. 390-391; N. ZANON-F. BIONDI, *op. ult. cit.*, pp. 49-55.

specializzate nel contrasto alla criminalità mafiosa (nonché, dal 2015, di quella terroristica: cfr. l.17 aprile 2015, n. 43), caratterizzato da vincoli “verticali” tra gli uffici differenziati rispetto a quelli previsti in via generale, porta ad interrogarsi sulla esistenza di un “altro pm”, questa volta di origine endogena e non esogena, nel sistema italiano (cfr. V.1).

Tali problematiche saranno oggetto di trattazione specifica nei capitoli successivi: basti per il momento ribadire che tutte chiamano in causa, anche se in modi diversi, il problema generale dell’indipendenza del magistrato requirente (inteso qui, come si spiegherà poco sotto, come magistrato *penale*) nelle sue varie declinazioni.

Ciò detto, si ritiene che uno sforzo organico di chiarificazione e sistematizzazione della materia alla luce delle fonti sopraggiunte negli ultimi anni, sia italiane che “europee”, lette alla luce del dato giurisprudenziale costituzionale, abbia oggi una sua rilevanza intrinseca.

Si noti infine che un’ulteriore prova dell’interesse del tema è offerta dal costante riproporsi di alcune iniziative di revisione costituzionale, per nulla marginali nel dibattito politico degli ultimi anni¹⁰: ci si riferisce, in particolare, all’idea di un vero e proprio superamento del principio dell’azione penale obbligatoria, da cui discenderebbe inevitabilmente una attenuazione dell’indipendenza funzionale della pubblica accusa.¹¹ Proprio su tale aspetto,

⁹ Sulle riforme “Cartabia” si veda IV.1.

¹⁰ Al momento in cui si scrive (20 settembre 2025), in questa XIX legislatura risultano pendenti almeno sei diversi progetti di revisione costituzionale “organica” del Titolo IV della Parte II della Costituzione, che ovviamente interessano anche l’istituto del pubblico ministero (in particolare, nella prospettiva della cd. “separazione delle carriere”): A. C. 23, A. C. 434, A. C. 824, A. S. 504, A. C. 806 e A. S. 1353-B. Quest’ultimo, in particolare, sembra avviarsi verso l’approvazione in seconda deliberazione presso il Senato della Repubblica, dopo aver già concluso l’*iter* previsto dall’art. 138 Cost. (prima come A. C. 1917, poi come A. C. 1917-B) presso la Camera dei deputati. Si tratta del disegno di legge “Meloni-Nordio”, presentato dal Governo alla Camera il 13 giugno 2024, su cui si possono consultare le numerose fonti riportati alle note 73 e ss.

Tutti i pp. d. l. citati sono disponibili in www.camera.it e www.senato.it.

¹¹ La prospettiva emergente dalle relazioni di accompagnamento sembra essere quella di una “flessibilizzazione” del principio, così da “riportare l’esercizio dell’azione penale [...] nell’alveo della previsione legislativa” (cfr. per tutti A. C. 23, p. 6). L’idea (invero, non nuova: cfr. in questo senso alcuni progetti di legge costituzionale pendenti già nella XVIII legislatura: A. C. 18, art 10; A. C. 2710, art. 1; A. S. 284, art. 7) consisterebbe nell’aggiungere al testo dell’art. 112 Cost. una clausola per il cui il pm continuerebbe sì ad essere obbligato ad esercitare l’azione, ma solo “nei casi e nei modi previsti dalla legge”. Sul punto, si vedano i commenti di E. BRUTI LIBERATI, *Lo statuto del pubblico ministero nel progetto di legge costituzionale n. 14. Non solo separazione delle carriere*, in www.sistemapenale.it, 9 marzo 2020, pp. 8-10; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, pp. 49-52. Sia consentito rinviare, in ottica comparata, anche a J. MAZZURI, *Uno sguardo oltre l’Europa. La discrezionalità nell’esercizio dell’azione penale negli Stati Uniti e la prospettiva del controllo politico sul pubblico ministero: limiti di un modello e brevissimo spunto di comparazione*, in “Questione Giustizia”, 2021, 2, pp. 182-186 e 197-198. Nello stesso senso dei progetti testé ricordati vanno anche le dichiarazioni programmatiche del Ministro della giustizia Carlo Nordio rilasciate alle Commissioni giustizia dei due rami del Parlamento a inizio legislatura

tuttavia, chi scrive si sente di osservare che, se è vero che il superamento del predetto principio richiede una revisione della Carta, ciò non è necessariamente detto con riferimento a forme di “temperamento” del medesimo basate su di un indirizzo parlamentare espresso con legge: si tratta, del modello adottato dalle già ricordate riforme del 2021-2022 (sul punto cfr. IV.2.2). Peraltro, il disegno di legge governativo di riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzionale (A. C. 1917, poi A. S. 1353, poi A. C. 1917-B, ora 1353-B, cd. “separazione delle carriere”)¹², attualmente all’esame del Parlamento, non riguarda la tematica in questione né, più in generale, sembra di diretto interesse per questa tesi (*infra* I.V).

1.2 *Il protagonista della ricerca: il Pubblico ministero “costituzionale” come magistrato (ordinario) penale*

A precisazione dell’oggetto di questo lavoro, si impone subito un chiarimento: l’ambito della ricerca è circoscritto al pubblico ministero come *organo dell’accusa penale*. È infatti appena il caso di ricordare come la legislazione italiana tuttora investa il pm di competenze anche in ambito civile¹³ e amministrativo, in linea con la mai abrogata norma di cui all’art. 75 o. g. (“Attribuzioni del pubblico ministero in materia civile e amministrativa”) e con le numerose altre disposizioni che gli conferiscono funzioni extra-penali dei tipi più vari. Sarebbe impossibile svolgere qui una ricognizione completa di tale materiale normativo, specie alla luce del fatto che esso non si trova unicamente

(le registrazioni video delle dichiarazioni ministeriali, così come i testi dei pp. d. l. citati, sono disponibili in www.camera.it e www.senato.it).

Peraltro, come si ricorderà a brevissimo anche nel testo, va notato che il disegno di legge costituzionale “Meloni-Nordio” (A. C. 1917, attualmente all’esame del Senato come A. S. 1353-B) non interviene sull’art. 112 Cost.

Sulle prospettive di riforma dell’ordinamento giudiziario nel senso della cd. “separazione delle carriere”, prima della presentazione del suddetto disegno di legge “Meloni-Nordio”, si vedano I. A. NICOTRA, *La giustizia: una questione ancora aperta?*, in www.federalismi.it, 5 aprile 2023; G. AZZARITI, *La separazione delle carriere dei magistrati*, in “Osservatorio costituzionale”, 2023, 2, pp. 5-13.

¹² “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”, approvato in prima deliberazione dalla Camera il 16 gennaio 2025 e dal Senato il 22 luglio 2025, poi in seconda deliberazione dalla Camera il 18 settembre 2025, e al momento (20 settembre 2025) nuovamente all’esame del Senato.

¹³ Sul pm in ambito civile, si vedano su tutti: F. CIPRIANI, *L’agonia del pubblico ministero nel processo civile*, in ID., *Materiali per uno studio dell’ordinamento giudiziario*, ESI, Napoli, 2001; F. S. DAMIANI, *Riflessioni sul ruolo del p. m. nel processo civile*, in “Il giusto processo civile”, 2019, 2-3, pp. 353-386 e 679-700; E. GRASSO, *Pubblico ministero. II) Diritto processuale civile*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXIX, Treccani, Roma, 1991; C. MANDRIOLI – A. CARRATTA, *Diritto processuale civile*, I, Giappichelli, Torino, 2017, XXVI ed., pp. 465 e ss.; M. VELLANI, *Pubblico ministero in diritto processuale civile*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, XVI, UTET,

nell'ordinamento giudiziario ma anche in numerose altre fonti (su tutte, il codice di procedura civile).

Se ne indicano solo alcuni esempi significativi: a tal proposito, non si può che partire dagli artt. 69-74 c. p. c. (ossia il Titolo II del Libro I), i quali contengono la disciplina fondamentale del pm come soggetto del processo civile; per canto suo, l'art. 2907, comma 1 c. c. (norma di apertura del Titolo VI del Libro VI, sulla tutela giurisdizionale dei diritti) recita che “[a]lla tutela giurisdizionale dei diritti provvede l'autorità giudiziaria su domanda di parte e, quando la legge lo dispone, anche su istanza del pubblico ministero o d'ufficio [enfasi aggiunta]”; si pensi poi all'art. 102 c. c., che legittima il pm a elevare opposizione al matrimonio nel caso in cui gli consti una causa di impedimento allo stesso o in quello in cui uno dei due sposi sia infermo di mente (ma solo nel caso in cui da tale infermità, per ragioni di età, non possa discendere l'interdizione); oppure all'art. 2409, u. c., c. c., sulla cui base il pm può chiedere al giudice provvedimenti in caso di violazione delle norme sull'amministrazione straordinaria delle società, anche se solo laddove esse ricorrano al mercato del capitale di rischio; oppure ancora, nell'ambito della crisi dell'impresa (fino a pochissimo tempo fa, si sarebbe detto “del diritto fallimentare”), l'art. 38 del d. lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 dispone che sia il pm a ricorrere al Tribunale per l'apertura della liquidazione giudiziale dell'insolvente e, più in generale, amplia i poteri di quest'ultimo rispetto alla disciplina in vigore sino ad allora.¹⁴ Al di fuori del diritto privato, poi, si pensi ad esempio che il pm è legittimato a impugnare le decisioni delle Commissioni elettorali circondariali (art. 42, comma 1, d. P. R. 20 marzo 1967, n. 223 recante il “testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per tenuta e la revisione delle liste elettorali”). Per ritornare poi all'ordinamento giudiziario di cui al r. d. 30 gennaio 1941, n. 12, basti qui rammentare che le norme sulle “attribuzioni del pubblico ministero” ivi contenute (Titolo III, Capo II: artt. 73 e ss. o. g.) presentano più di un riferimento espresso al pm nella sua veste di soggetto del processo *civile*:¹⁵ oltre al già ricordato art. 75, si vedano l'art. 73,

Torino, 1997; nonché (di taglio generale ma concentrato prevalentemente sugli aspetti processual-civilistici) M. VELLANI, *Il pubblico ministero nel processo*, II, Zanichelli, Bologna, 1970.

¹⁴Per una ricostruzione sistematica, si può vedere il documento della Procura generale presso la Corte di cassazione dal titolo *Il ruolo del pubblico ministero nella crisi d'impresa tra legge fallimentare Codice della crisi e dell'insolvenza e decreto-legge n. 118/2021*, pubblicato in occasione dell'ennesimo rinvio dell'entrata in vigore del d. lgs. 14/2019 (art. 1, comma 1 del d. l. 24 agosto 2021, n. 14) e disponibile in www.procuracassazione.it (consultato da ultimo il 5 giugno 2025). Cfr. anche S. DE FLAMMINEIS, *Il “nuovo” ruolo del p.m. tra crisi e perdita della continuità aziendale*, in “Diritto Penale Contemporaneo”, 2019, 2, pp. 5-20.

¹⁵Peraltro, non sempre le disposizioni di detto Capo risultano tuttora idonee a integrare l'ordinamento giuridico: ad esempio, la norma per cui il pm è titolare dell'azione diretta per la tutela dell'ordine pubblico, anche se ancora astrattamente ricavabile dell'art. 73, comma 4 o. g.,

comma 1, per cui il pm veglia anche sulla tutela dei “diritti dello Stato, delle persone giuridiche e degli incapaci”; l’art. 76, comma 1, lett. b), che prescrive il suo intervento in tutte le udienze civili discusse presso la Corte di cassazione, riservandogli anche il compito di concludere le medesime; l’art. 77, che demanda alla legge l’individuazione dei casi e dei modi in cui il magistrato requirente può chiedere (oltre alla revisione delle sentenze penali) la revocazione delle sentenze civili; l’art. 78, comma 2, per cui “[l]e sentenze e gli altri provvedimenti del giudice civile sono fatti eseguire di ufficio dal pubblico ministero nei casi preveduti dalla legge”; gli artt. 79 e 80, commi 1 e 2, a mente del quale il pm rispettivamente formula le “opportune richieste” al giudice per la disciplina delle udienze e assiste alla deliberazione delle cause, fanno espresso riferimento non solo ai procedimenti penali ma anche a quelli civili. Non mancano inoltre riserve di legge che, al di là della loro genericità, non sembrano doversi intendere come relative esclusivamente alla materia *penale*: si vedano a tal proposito l’art. 73, comma 3, sempre in tema di esecuzione dei provvedimenti giudiziari; e l’art. 76, commi 1-*bis* e 2 in tema, rispettivamente, di presentazione delle conclusioni in camera di consiglio e di redazione delle requisitorie nei giudizi di cassazione. Non si può infine dimenticare come il medesimo pm (più precisamente, il procuratore generale presso la Corte di cassazione) sia l’organo dell’accusa nei procedimenti disciplinari dei magistrati (art. 14, comma 1 d. lgs. 23 febbraio 2006, n. 109; si ricordi inoltre che anche l’art. 81, comma 2 o. g. recita che il pm “esercita in materia disciplinare le attribuzioni che gli sono conferite dalle leggi”).

Ciò detto, la caratterizzazione *costituzionale* del pubblico ministero, su cui il presente lavoro va inevitabilmente a concentrarsi, è però quella di un organo operante soltanto nel procedimento penale. Lo si deduce con facilità dal fatto che l’unica attribuzione che la Carta fondamentale riserva ad esso sia l’esercizio (obbligatorio) dell’azione penale, di cui al notissimo art. 112.¹⁶ Dal canto loro, pure le disposizioni del già ricordato Titolo III del r. d. 12/1941 vertono maggiormente sulle funzioni penali del pm e meno sulle altre, pur previste (cfr. artt. 73, 74, 76, comma 1, lett. a), 77 – nella misura in cui si riferisce alla revisione delle sentenze penali – 78, comma 1, 80, commi 1 e 2, 83).

Tuttavia, vale la pena svolgere sin da subito un’osservazione, sulla premessa che la *ratio* sottostante alle norme extra-penali cui si è appena fatto riferimento sia quella di rafforzare la protezione di alcuni beni (la libertà matrimoniale, il buon andamento delle attività economiche, i diritti di credito, la regolarità del

per la giurisprudenza di legittimità è ormai da ritenersi abrogata (cfr. Cass. civ., SS. UU., sent. 12193/2019).

procedimento elettorale ...) il cui rilievo viene ritenuto dal legislatore esorbitare dalla sfera di interessi esclusivi delle parti private (sposi, creditori, soci, singoli elettori...) e la cui tutela in giudizio può pertanto essere richiesta anche – appunto – del pubblico ministero. Ebbene, giacché è questo ciò che giustifica la previsione della partecipazione del pm nei procedimenti in parola, in materia civile e amministrativa il magistrato requirente viene dunque a caratterizzarsi non come rappresentante di meri interessi di parte bensì come promotore della tutela in giudizio di quelli generali della comunità.¹⁷ Si tratta di una concezione del pubblico ministero, inteso come “*organo di giustizia*” o “*parte imparziale*” (in quanto tutore, appunto, non di interessi particolari bensì di quelli generali della comunità), che come si vedrà nel terzo capitolo (III.1), ha ricevuto un espresso avallo da parte della stessa giurisprudenza costituzionale. Di essa si trovano ulteriori attestazioni anche nell’ultimo comma dell’art. 70 c. p. c., per cui il pm può intervenire (non agire)¹⁸ in giudizio ogniqualvolta vi ravvisi un pubblico interesse, nonché nell’art. 73, comma 1 o. g. laddove prescrive che il medesimo “*veglia alla osservanza delle leggi*” e alla “*pronta e regolare amministrazione della giustizia*”. Ciò detto, non si ritiene però che da tale compendio normativo, *considerato in sé*, si possa in qualche modo dedurre un’opzione per l’indipendenza del pubblico ministero: in primo luogo, perché si tratta in gran parte di disposizioni risalenti a un periodo (i primi anni ’40, gli ultimi del regime fascista) in cui è difficile che il legislatore intendesse affermare - fra l’altro, indirettamente, come effetto della codificazione di un modello - tale principio e non piuttosto la necessità ovvero la possibilità per lo Stato di prender parte, con spirito paternalistico, a tutta una serie di liti;¹⁹ in secondo luogo, perché numerose di esse codificano comunque interventi (*lato sensu*) del pm di carattere facoltativo e non obbligatorio, lasciando così residuare per tale magistrato un margine di discrezionalità che in sé non depone a favore di uno *status* di piena indipendenza funzionale, laddove si consideri che in materia penale quest’ultima viene fatta generalmente derivare proprio dalla sottrazione all’accusa della facoltà di decidere in merito all’*an* dell’esercizio dell’azione. Piuttosto, a opinione di chi scrive si potrebbe più correttamente sostenere che le disposizioni in esame, se lette

¹⁶ Sulla centralità dell’azione penale rispetto alle altre funzioni penali del pm, proprio in virtù del rilievo costituzionale di essa, già V. ZAGREBELSKY, *Indipendenza del Pubblico Ministero e obbligatorietà dell’azione penale*, in G. CONSO (a cura di), *op. cit.*, pp. 3 e 17.

¹⁷ Con riferimento al processo civile, cfr. su tutti (seppur con sfumature diverse) E. GRASSO, *op. cit.*, pp. 1-2; C. MANDRIOLI – A. CARRATTA, *op. cit.*, p. 466. Per una critica autorevole, anche se non recentissima, alla posizione del magistrato requirente in tale giudizio (con speciale riferimento ad alcuni arresti giurisprudenziali dei primi anni ’90) si veda F. CIPRIANI, *op. cit.*, in particolare pp. 189 e 199.

¹⁸ I casi di azione in giudizio, al contrario, sono esclusivamente quelli previsti dalla legge (cfr. art. 69 c. p. c.).

congiuntamente alla Costituzione e interpretate alla sua luce, possono confermare e corroborare a livello sistemico un principio di indipendenza del pubblico ministero già presente nella Carta fondamentale.²⁰ Ma, appunto, da quest'ultima bisogna sempre partire.

Si specifica inoltre, a ulteriore precisazione di quanto detto sopra, che le stesse funzioni penali del pm non costituiscono un monolite ma possono essere distinte, come indicato da autorevole dottrina²¹ e seguendo la scansione rinvenibile nei commi 2 e 3 dell'art. 73 o. g. in tre gruppi: (a) promozione della repressione dei reati (comma 2); (b) applicazione delle misure di sicurezza (comma 2); (c) esecuzione, nei casi indicati dalla legge, dei provvedimenti giudiziari penali (comma 3). Di esse, solo la prima può essere ricondotta direttamente alla Costituzione.

Infine, si appunti anche che per "pubblico ministero" si intende in questa sede quello ordinario, senza prendere in considerazione gli omonimi organi che possono essere istituiti presso le "altre magistrature" a mente dell'art. 108, comma 2 Cost. A quest'ultimo proposito, ci si limita qui a sottolineare il rilievo sistematico del riferimento alla necessaria "indipendenza" di questi ultimi, contenuto nella disposizione citata, da cui non si possono non far discendere implicazioni anche con riferimento al pm ordinario. Tuttavia, queste implicazioni si limitano alla necessità che *tutti* gli organi dell'accusa (speciali e, *a fortiori*, ordinari) godano di una qualche forma di indipendenza, senza però che si possano dedurre i tratti caratterizzanti di essa (chi deve essere indipendente? Da cosa? Sotto quali profili? Si tratta del tipo di domande che connoteranno il prosieguo della ricerca con riferimento alla magistratura requirente ordinaria: cfr. *infra*. il par. 3) e le garanzie che la assistono: infatti, anche a causa della relativa scarsità di disposizioni primarie che ne giustificassero l'intervento, e nonostante il fatto che l'art. 112 Cost. possa considerarsi applicabile anche al pubblico ministero militare,²² la Corte non ha potuto svolgere relativamente agli organi dell'accusa speciali lo stesso lavoro definitorio di una nozione minima di indipendenza²³

¹⁹ Sull'indipendenza del pm sotto il regime fascista, cfr. *infra* II.1.1.

²⁰ Cfr. sul punto A. GUSTAPANE, *op. cit.*, p. 120.

²¹ R. ORLANDI, *op. cit.*, p. 945.

²² G. MAZZI, *Pubblico ministero militare*, in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, X, Torino, UTET, 1995 e, parrebbe, G. DELLI PAOLI, *Processo. VII) Processo penale militare*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1992, p. 3.

²³ Ci si riferisce, cioè, alla "individuazione dei requisiti di indipendenza del giudice che potrebbe valere anche in relazione ad eventuali questioni riguardanti giudici ordinari o giudici speciali previsti dalla Costituzione o giudici speciali anteriori revisionati" (con riferimento ad una vicenda giurisprudenziale al tempo ormai sostanzialmente conclusa, A. PIZZORUSSO, *Art. 102*, in *Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994, p. 213). Sul punto, bastino i riferimenti a A. POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra attuazione e adeguamento della Costituzione*, Jovene, Napoli, 1995, pp. 151-

compiuto invece con riguardo ai giudici presso cui essi sono istituiti²⁴ - né, per altro verso, indicazioni più precise sul punto sembrano potersi trarre dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente.²⁵

In conclusione, il pubblico ministero oggetto di questa ricerca sarà il pubblico ministero *inteso come magistrato penale*, ossia l'unico pm (ordinario) che goda di uno statuto costituzionale. Ciò contribuirà anche a delimitare le indagini sulle fonti normative sub-costituzionali e sulla giurisprudenza, che saranno svolte nei capitoli successivi.

2. Dalla separazione dei poteri all'indipendenza del Pubblico ministero? Una seconda delimitazione dell'oggetto della ricerca

Si è fatto più sopra riferimento alla posizione del pubblico ministero nell'ambito dell'organizzazione degli apparati pubblici, oggetto implicito di ogni ricerca sulla sua indipendenza. Ebbene, al fine di collocare il pm in questo quadro non sembra fruttuoso, a giudizio di chi scrive, utilizzare come criterio il classico principio della separazione dei poteri - che pure rimane un autentico cardine della tradizione costituzionale occidentale a cui il nostro sistema appartiene (si pensi soltanto al famosissimo art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789).²⁶

Più in particolare, pare inutile procedere in modo "scolastico", vale a dire individuando la specie di funzione pubblica fondamentale (legislativa, esecutiva o

177, in particolare da p. 172; nonché, già, a V. ONIDA, *Giurisdizione speciale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, III App., UTET, Torino, 1982, in particolare pp. 1064-1068. Cfr. sul punto anche A. D'ALOIA, *L'autogoverno delle magistrature «non ordinarie» nel sistema costituzionale della giurisdizione*, ESI, Napoli, 1996, pp. 71 e ss.

²⁴ La giurisprudenza della Corte su quella specifica disposizione dell'art. 108, comma 2 Cost. è praticamente assente. Essa è venuta in rilievo nelle cause decise con ordd. 242/1990 e, più di recente, 285/2011 e 261/2016; ma anche in questi provvedimenti, tutti di inammissibilità, il giudice delle leggi non fornisce alcuna interpretazione della norma in questione.

²⁵ Infatti, da essi non emerge nulla più che la volontà di riconoscere una qualche forma di indipendenza dal Governo, oltre che per i giudici speciali, anche per gli organi di accusa istituiti presso questi ultimi. *Quale dovesse essere il contenuto di tale indipendenza non viene però specificato*. Cfr. l'emendamento Leone ("La legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza dei giudici del pubblico ministero militari di fronte al Governo") presentato nella seduta pomeridiana dell'Assemblea del 21 novembre 1947 e subito approvato (A. C. pp. 2343 e ss.).

²⁶ "Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione [enfasi aggiunta]". Molto si è scritto sul rilievo di questa norma e sul suo ruolo nel definire il contenuto assiologico delle costituzioni moderne (ruolo peraltro non necessariamente condivisibile, laddove si neghi la necessità di tale contenuto perché si possa comunque parlare di "costituzione"): sul punto, bastino i riferimenti a G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1995, III ed., p. 14; N. MATTEUCCI, *Costituzionalismo*, in N. BOBBIO - N. MATTEUCCI - G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, I, UTET, Torino, 2004, III ed., pp. 430 e ss.; nega il suddetto nesso tra costituzione e diritti fondamentali, *ex multis*, A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, CEDAM, Padova, 2002, II ed., p. 278, nota 30.

giudiziaria) svolta dall'organo inquirente-requirente²⁷ e da lì risalire al plesso organico di essa investito in linea generale; per poi, giunti a questo punto, studiare la relazione in cui quest'ultimo si pone rispetto agli altri che compongono lo Stato (o comunque il soggetto per cui agisce la figura in esame), al massimo tenendo presenti alcuni principi o norme speciali che riguardano l'istituto del pm. In altre parole, non gioverebbe ricondurre a un principio generale, quale la separazione dei poteri, una questione particolare, quale l'indipendenza del pubblico ministero. Ciò non solo perché, come noto, la qualificazione stessa della funzione svolta dal pm nel sistema italiano non si accorda facilmente con lo schema "tripartito" poco sopra accennato, tanto da far definire la sua funzione come "funzione neutrale"²⁸; ma anche e soprattutto perché la stessa premessa del ragionamento, ossia proprio il carattere "tripartito" dell'organizzazione dei poteri pubblici appena rammentato, è altrettanto notoriamente per nulla scontata.²⁹ D'altronde, se la soluzione al

²⁷Si prende in prestito qui la definizione "doppia" già usata da N. ZANON, *op. cit.*, *passim*: essa descrive infatti in modo esauriente le funzioni del pubblico ministero di interesse per il presente lavoro, ossia quelle riconducibili direttamente alla Costituzione. Espressione equivalente potrebbe essere "organi di promozione della repressione dei reati" (R. ORLANDI, *op. cit.*, p. 945).

²⁸A. M. SANDULLI, *op. cit.*, pp. 207-208.

²⁹È infatti noto che proprio chi, in Italia, si è interrogato sull'attualità della separazione dei poteri nel vigente ordinamento costituzionale è arrivato alla conclusione che tale principio, nei termini della tripartizione "classica" codificati da Montesquieu e poi variamente rielaborati in seguito, non possa considerarsi fatto proprio dalla Carta fondamentale. Si pensa qui, in particolare, tanto alla formulazione originale di esso, contenuta nel famoso Libro XI de *Lo spirito delle leggi* (1748) quanto al passaggio concettuale dai "poteri" alle "funzioni" compiuto dalla dottrina germanica del secolo successivo con l'elaborazione della così detta teoria formale-sostanziale (ossia la teoria per cui ciascuna delle tre funzioni, appunto, sostanziali dello Stato – legislativa, esecutiva e giudiziaria – viene esercitata ponendo in essere un determinato atto tipico denotato da certe caratteristiche formali, da parte di un apparato specializzato; ciò, peraltro, al netto di "interferenze" tra gli apparati stessi, giacché alcuni di questi esercitano in via residuale funzioni allocate in via principale presso altri, come nel classico caso della cd. volontaria giurisdizione). Sul problema in esame, oggetto di una letteratura sterminata, ci si limita in questa sede a ricordare alcuni classici: F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 1965, in particolare pp. 93 e ss.; F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIII, UTET, Torino, 1966, pp. 483-487; G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, in particolare pp. 708 e ss.; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2001, II ed. (con specifico riferimento alla Costituzione italiana, pp. 127 e ss., in particolare 127-132); e, con specifico riferimento alla decisione di non codificare il principio in esame in sede di Assemblea costituente, G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, II, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 238-241. Sul tema del recepimento della separazione dei poteri in Assemblea costituente, si veda di recente G. D'AMICO – D. TEGA, *La Costituzione italiana e la separazione dei poteri: le scelte dell'Assemblea costituente tra modelli storici e contesto politico*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico"; 2023, 1, pp. 89-119. In argomento cfr. già, seppur con specifico riguardo al rapporto tra legislativo e esecutivo, G. BALLADORE PALLIERI, *Appunti sulla divisione dei poteri nella vigente Costituzione italiana*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 1952, pp. 813 e ss. e altri Autori ivi citati in relazione al dibattito sull'attività "provvedimentale" del Parlamento; nonché A. PIZZORUSSO, *Organizzazione dei pubblici poteri*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 154, per cui il principio tradizionalmente inteso è incompatibile con "un regime parlamentare monista ispirato al principio democratico". Per una sintesi recente della questione all'interno di un più generale inquadramento

problema dell'indipendenza dell'organo dell'accusa penale fosse così semplice e lineare la stessa domanda di ricerca al centro di questo lavoro perderebbe molto del suo rilievo.

Con ciò non si intende ovviamente dire che l'ideale della separazione dei poteri non abbia più nulla da dire al giurista contemporaneo. Che tutti gli apparati pubblici debbano essere organizzati e funzionare in modo tale da controllarsi reciprocamente financo a "frenarsi"³⁰ a vicenda, specie al fine di salvaguardare i diritti fondamentali dai possibili abusi di cui essi rischiano cadere vittima ad opera degli apparati medesimi, è fuori discussione.³¹ Tuttavia, va dato atto che al

teorico, si veda il saggio di T. F. GIUPPONI, *Separazione dei poteri*, in C. CARUSO - C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Il Mulino, Bologna, 2021. Peraltro, si noti che proprio questi Autori non hanno mai avvertito l'esigenza di approfondire, nelle loro trattazioni, il problema specifico della posizione occupata dal Pubblico ministero sotto l'angolatura della separazione dei poteri.

Non si elencheranno poi in modo puntuale le numerose ragioni che nel tempo hanno giustificato tale rigetto, per le quali si rimanda ai singoli Autori che si sono espressi sul tema: basti qui ricordare che il testo della Costituzione, e in particolare quello della Parte II, non identifica con chiarezza né i tre "poteri" né le tre "funzioni" tradizionali (sul punto, cfr. per tutti già F. MODUGNO, *op. cit.*, p. 483: "[l]a topografia della Carta costituzionale non ci dà dunque, sotto l'aspetto formale-organizzativo, nessuna assicurazione che il principio della divisione dei poteri sia stato recepito nella sua veste storica e tradizionale. [...] la nostra vigente Costituzione prevede non tre soltanto e non soltanto «poteri», ma diversi centri di potere, statuali e non statuali"); che, sempre in dottrina, sono da lungo tempo state individuate anche funzioni ulteriori, come quella di indirizzo politico o quella di controllo (per la prima, si vedano E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, in particolare pp. 137 e ss.; e T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971; per la seconda, si veda S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano 1963); che, dal canto suo, la Corte costituzionale ha ulteriormente complicato il quadro tramite l'individuazione, seppur agli specifici fini del secondo alinea dell'art. 134, comma 1 Cost., di ben più che tre "poteri dello Stato" (fra cui anche il pm: sulla vicenda, cfr. III.1); che, nel sistema attuale, le stesse funzioni legislativa (per non dir nulla della normazione in generale) ed esecutiva sono suddivise non solo "orizzontalmente" ma anche "verticalmente" fra più enti territoriali tutti costituzionalmente rilevanti (Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane); che nell'ultimo trentennio la presenza nel panorama istituzionale di soggetti *sui generis* come le autorità amministrative indipendenti ha reso ancora più arduo utilizzare la tripartizione "classica" come chiave di lettura dell'articolazione degli apparati pubblici italiani (cfr. A. PREDIERI, *L'erompere della autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze, 1997, in particolare pp. 46 e ss; considerazioni aggiornate sul rapporto tra queste istituzioni "non maggioritarie" e la separazione dei poteri, in particolare sotto il profilo della loro indipendenza, si possono trovare in G. NAPOLITANO – G. MOCAVINI – G. BUTTARELLI – R. MORGANTE, *Autorità indipendenti e separazione dei poteri: un'analisi empirica delle nomine e dei mandati*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico"; 2023, 1, in particolare pp. 482-486); Infine, l'integrazione di questi ultimi con un livello di governo "continentale" come quello dell'Unione europea (si noti, a sua volta non strutturato secondo principi "montesquieuviani") si può considerare come un ulteriore fattore di crisi del principio nella sua veste "tradizionale" (sul punto, C. FASONE – N. LUPO, *La separazione dei poteri tra Unione europea e Italia*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 2023, 1, pp. 45-87).

³⁰Si allude volutamente al noto passaggio per cui, affinché "non si possa abusare del potere, bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere freni il potere" (C. L. DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, XI, IV; trad. italiana a cura di S. Cotta, UTET, Torino, 1996, III ed., p. 274).

³¹Come chiarito molto bene in G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, p. 708. Di recente, sul punto, T. F. GIUPPONI, *op. cit.*, pp. 109-112.

momento non sembra esserci un modello “canonico” accettato in via generale dalla comunità degli studiosi, tale da individuare un preciso novero di funzioni essenziali e di compendi organici deputati al loro svolgimento convenzionalmente riconosciuto come esaustivo della molteplicità di attività di cui oggi si fa carico il potere pubblico. In questo senso, è significativo che uno dei rari tentativi di fornire un’interpretazione aggiornata del principio in esame con ambizioni sistematiche, ossia la teoria dei “cicli funzionali” di Gaetano Silvestri, proponga proprio di rompere il nesso tra funzione e potere (inteso come plesso organico) e di concentrare piuttosto l’attenzione sui bilanciamenti rinvenibili nella vicenda del singolo atto giuridico di diritto pubblico, secondo lo schema norma-attuazione-controllo.³² D’altronde, risulta che però nemmeno questa dottrina sia stata adottata come chiave di lettura comune dalla gius-pubblicistica italiana.

È alla luce di queste riflessioni che chi scrive non intende far propria, ai fini del presente lavoro, la prospettiva “razionalistica” più sopra tratteggiata - vale a dire, quella per cui il fondamento e i limiti dell’indipendenza del pm si possono dedurre dall’inquadramento di esso in un organismo statale informato al principio della separazione dei poteri (o delle funzioni; ma non interessa in queste circostanze soffermarsi su tale distinzione), a partire dalla corretta classificazione della sua attività. Infatti, pur ammettendo (come qui, si ripeta, non si stenta a fare) la persistente attualità del valore di cui sono espressione tanto la dottrina di Montesquieu quanto quelle posteriori, manca oggi uno schema generale di riferimento comunemente accettato entro cui ogni organo e ogni funzione trovano il loro posto con la stessa chiarezza con cui ciò avveniva (o meglio, si pretendeva che ciò avvenisse) nel modello storico suddetto: così, diventa difficile individuare per questa via la ragione e i limiti della indipendenza del pm quanto di ogni altra figura che presenti delle caratteristiche che la allontanano dall’idealtipo tradizionale. D’altronde non si ritiene nemmeno, in questa sede, di aderire ad una specifica rielaborazione del principio (come, appunto, la teoria dei cicli funzionali di Silvestri) – né tantomeno di avanzarne una originale.

A conclusioni non ancora soddisfacenti si perviene, a giudizio di chi scrive, anche laddove si proceda sempre “deduttivamente” ma muovendo dalla diversa premessa per cui, in Italia, allo stato dell’arte il pm è da considerarsi senza troppe discussioni un magistrato (punto già accennato *supra* e su cui si tornerà in seguito, III.1). Si tratterebbe, cioè, di “ripetere” la *ratio* dell’indipendenza del pm da quella tradizionale dell’indipendenza giudiziaria, consistente nell’assicurare, in un’ottica funzionale, l’imparzialità dei giudizi.³³ Senonché, proprio quest’ultima finalità

³²G. SILVESTRI, *op. ult. cit.*, pp. 714-716.

³³Fra l’altro, tornando alla prospettiva della separazione dei poteri, è interessante notare come si consideri proprio l’indipendenza magistratuale come l’ultimo vero baluardo di una concezione

confligge in tutta evidenza con le attività svolte dall'organo inquirente-requirente, il quale appartiene sì all'ordine giudiziario ma, appunto, non svolge funzioni giudicanti. E se anche si volesse parlare, come si è fatto, di un pieno assorbimento del pm “nella giurisdizione”³⁴ (prescindendo, fra l'altro, dalle ben note difficoltà interpretative che questa nozione storicamente porta con sé)³⁵ ciò non significa che si possa applicare ad esso *sic et simpliciter* la teoria dell'indipendenza del giudice – né che si possa parimenti riferirgli il dibattito annoso sulla responsabilità di quest'ultimo.³⁶ Detto in altri termini, affermare che il pubblico ministero è indipendente *perché e in quanto magistrato*, se da un lato presenta il vantaggio di muovere da un'interpretazione ormai consolidata del dato positivo costituzionale non solo in ambito accademico ma soprattutto da parte del giudice delle leggi (III.1), dall'altro rappresenta una spiegazione solamente molto parziale: così vengono infatti ignorati i profili di specificità del pm che, come già detto in apertura del capitolo, hanno acceso e tenuto vivo un dibattito dottrinale pluridecennale e condotto da ultimo a recentissime iniziative legislative.

Alla luce di quanto detto, si prospetta dunque un altro itinerario di ricerca per affrontare la questione al centro di queste pagine: ci si propone cioè di indagare il problema dell'indipendenza del pm non partendo “dall'alto” dei principi generali del diritto costituzionale (principi invero dal contenuto incerto, come si è detto) o da astratte qualificazioni dell'organo in esame, bensì “dal basso” del dato normativo positivo aggiornato alle ultime novità che hanno interessato l'ordinamento giudiziario, nonché della sua interpretazione giudiziale (con riferimento privilegiato, come si vedrà, alla giurisprudenza costituzionale) e dottrinale (con riferimento tanto al versante costituzionalistico che a quello penalistico; nonché alla copiosa letteratura prodotta dai magistrati stessi *in subiecta materia*).

Elemento centrale dell'indagine saranno pertanto gli indici normativi (su tutti, quelli costituzionali) dell'indipendenza del pubblico ministero. Giova dunque passarli in rassegna già in questo capitolo. Prima, però, s'impone un chiarimento:

“tradizionale” di tale principio: si veda sul punto, anche alla luce dei più recenti arresti della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla cd. “crisi dello Stato di diritto” in Polonia, T. F. GIUPPONI, *op. cit.*, pp. 108-110 (l'argomento era presente già in F. BASSI, *op. cit.*, p. 107; M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 147-148). Similmente, si veda anche N. ZANON – F. BIONDI, *op. ult. cit.*, p. 102.

³⁴Si vedano i contributi raccolti nella sezione monografica del fascicolo di “Questione Giustizia” n. 2 del 2018, intitolata *Il pubblico ministero nella giurisdizione* - in particolare, M. GUGLIELMI, *Introduzione. Ragioni del processo, ragioni dell'ordinamento: rinunciare a un'istituzione di garanzia*, pp. 6-9.

³⁵Sia qui consentito rinviare sul punto ai classici della dottrina processualistica riportati in A. PIZZORUSSO (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, *op. cit.*, pp. 171 e ss.

³⁶Su questo ultimo punto, si rimanda alla estesa ricostruzione operata da F. BIONDI, *op. cit.*, in particolare pp. 27-157.

cosa si intende da quando si parla di indipendenza degli organi inquirenti-requirenti?

3 Una premessa concettuale e un punto di partenza: quale indipendenza? Uno schema di lettura dell'indipendenza del pm

Cosa si intende quando si parla di indipendenza del pubblico ministero?

A proposito dell'indipendenza magistratuale generale (cioè quella che è propria anche del giudice), la dottrina ha da tempo elaborato una distinzione ormai divenuta classica, ossia quella tra indipendenza funzionale e indipendenza istituzionale:³⁷ come noto, la prima concerne l'esercizio dell'attività propria di chi appartiene all'ordine giudiziario (adozione di provvedimenti quali sentenze, decreti etc.) mentre la seconda riguarda la posizione da esso assunta nella compagine statale (su tutti, il regime della carriera dal reclutamento in poi, e il sistema disciplinare). In entrambi in casi, si tratta di concetti solo apparentemente semplici. Infatti, sia l'indipendenza istituzionale che quella funzionale sono correttamente intesi unicamente se considerati come la risultate di un insieme multiforme di fattori giuridici (principi³⁸ ma anche regole minute;³⁹ organi nazionali previsti direttamente dalla Costituzione⁴⁰ ma anche organi locali istituiti per legge⁴¹) che, agendo tutti insieme, danno (o almeno, ci si aspetta che diano) come risultato un magistrato capace di adempiere al proprio ufficio “senza timori né speranze”. È ad essi che ci si riferisce collettivamente come “garanzie dell'indipendenza giudiziaria”.

Già queste prime brevissime annotazioni permettono di mettere subito in evidenza due punti. In primo luogo, che quando si parla di indipendenza “istituzionale” e “funzionale” si pone l'accento *sull'oggetto* di tale indipendenza, costituito in un caso dallo *status* e nell'altro dall'attività magistratuali. In secondo luogo, che proprio questo oggetto subisce una parziale variazione laddove l'attenzione dell'osservatore si concentri sul pubblico ministero. Ciò, si badi, non

³⁷ZANON – F. BIONDI, *op. ult. cit.*, pp. 101-102.

³⁸Si pensi al principio di legalità nella giurisdizione (art. 101, comma 2 Cost.).

³⁹Si pensi alla disciplina delle applicazioni dei magistrati agli uffici giudiziari (circolare Csm 20 giugno 2018 recante “Disposizioni in materia di supplenze, assegnazioni, applicazioni e magistrati delle piante organiche flessibili distrettuali, per assicurare il regolare svolgimento della funzione giurisdizionale in presenza di difficoltà organizzative.”, in *www.csm.it*), che bilanciano l'esigenza di assicurare la funzionalità di questi ultimi con la tradizionale garanzia di inamovibilità dei primi.

⁴⁰Ci si riferisce, chiaramente, al Csm (artt. 104 e 87, comma 10, 105, 106, comma 3 107, comma 1 e 110 Cost.).

⁴¹Si pensi agli organi di amministrazione della giurisdizione (si prende qui in prestito l'espressione da A. PIZZORUSSO, *Organi giudiziari*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, p. 92) locali, ossia i Consigli giudiziari e il Consiglio direttivo della Corte di cassazione (d. lgs. 25/2006).

tanto sotto il profilo istituzionale bensì sotto quello funzionale. Infatti, è ormai generalmente accettato che le norme della Costituzione concernenti il primo dei due lati dell'indipendenza appena rammentati (artt. 104— che prevede anche che il Procuratore generale presso la Corte di cassazione sia membro di diritto del Csm - e 87, comma 10, 105, 106, comma 1, 107, commi 1 e 3, 108, comma 1 e 110 Cost.) siano riferibili tanto al magistrato giudicante che a quello requirente.⁴² Questa “cristallizzazione” delle garanzie al livello più alto della gerarchia delle fonti del diritto, che poi si è tradotta in una normativa primaria e “consiliare” (quasi) sempre identica per i due rami della magistratura italiana, lascia però impregiudicata una diversa e approfondita riflessione sul secondo di tali lati, ossia quello dell'indipendenza funzionale. Essa, infatti, si esprime nella “promozione della repressione dei reati” (cfr. *supra*, I.1.2), attività qualitativamente irriducibile all'esercizio della giurisdizione in senso stretto e soggetta a una regolazione affatto differente. È principalmente su di essa che si concentrerà il quarto capitolo di questo lavoro, in ciò ponendosi in continuità con altre trattazioni monografiche sull'organo della pubblica accusa.⁴³ D'altronde, è appena il caso di notare che, in fondo, ciò che più conta per il destinatario dell'attività giudiziaria è non tanto lo *status* del magistrato quanto che esso eserciti in modo indipendente la sua funzione.

Va infine ricordato che in dottrina si è parlato anche di una *indipendenza organizzativa*, intesa come vero e proprio *tertium genus* distinto tanto dall'indipendenza istituzionale quanto da quella funzionale. Essa avrebbe ad oggetto, come suggerisce il nome, l'organizzazione della procura e il suo funzionamento, così come i rapporti tra i vari uffici. La teorizzazione di questa categoria, si noti, è stata strumentale a sostenere che gli aspetti testé ricordati non siano assistiti da alcuna garanzia costituzionale e che la loro definizione risulti pertanto lasciata alla discrezionalità del legislatore: la disposizione di riferimento dell'indipendenza organizzativa sarebbe infatti l'art. 107, comma 4 Cost., il quale nell'affermare che le “garanzie di indipendenza” del pm sono rimesse all’“ordinamento giudiziario” si riferirebbe non già allo *status* di esso (che rimane, secondo questa interpretazione, quello del magistrato) bensì al modulo (appunto)

⁴²Sul punto, strettamente connesso al riconoscimento del pm come “magistrato”, si tornerà più estesamente nel prosieguo del lavoro. Una articolata panoramica aggiornata delle garanzie dell'indipendenza giudiziaria nell'ordinamento italiano si può trovare nel già più volte ricordato N. ZANON – F. BIONDI, *op. ult. cit.*, pp. 91 e ss.

⁴³ Nelle più estese trattazioni monografiche che ne hanno fatto il proprio oggetto, lo studio dell'indipendenza del pm risulta evidentemente legato a quello delle sue funzioni penali in G. MONACO, *Pubblico Ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, Giuffrè, Milano, 2003, nonché in A. GUSTAPANE, *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, *op. cit.* La medesima prospettiva viene assunta, anche se senza pretese di esclusività, in N. ZANON, *op. cit.* (in particolare, pp. 131 e ss.).

organizzativo in cui esso si trova ad operare, il quale potrebbe tranquillamente atteggiarsi, per dir così, secondo principi gerarchici.⁴⁴

Fin qua, il lato oggettivo dell'indipendenza. Poiché tuttavia, come detto in apertura di queste pagine, essa consiste in un concetto relazionale, va preso in considerazione anche il suo lato *soggettivo*: fra chi intercorre tale relazione? Chi sono i soggetti dell'indipendenza?

L'interrogativo qui posto evoca alla mente un'altra distinzione classica, ossia quella tra indipendenza esterna, ossia l'indipendenza del magistrato rispetto a soggetti estranei al suo ordine, e indipendenza interna, ossia quella fra esso e soggetti appartenenti alla magistratura stessa. Tuttavia, questo modo di pensare guarda solo ad una parte della relazione in oggetto, quella della "fonte di pericolo"⁴⁵ - tradizionalmente individuata nel potere esecutivo. Non pone invece l'attenzione sul soggetto, per dir così, "debole" del rapporto, ossia quel pubblico ministero la cui indipendenza costituisce appunto il bene che si intende tutelare. A chi ci si riferisce quando si parla di "indipendenza del pm"?

Per cominciare, sembra che il campo vada subito sgombrato dall'idea che con tale espressione si indichi la magistratura requirente come grande soggetto collettivo, come se quel ramo dell'ordine giudiziario costituisse una sorta di ente nazionale. Come noto, infatti, quando si dice "pubblico ministero" ci si riferisce non a un apparato unitario bensì a una categoria di uffici (le procure) ovvero a una classe di pubblici funzionari (in senso lato, beninteso) interna a quella più generale dei magistrati italiani.⁴⁶

Proprio quest'ultimo appunto ci permette di chiarire la questione: il pm di cui bisogna occuparsi, il "soggetto debole" dell'indipendenza, è o un ufficio (in linea di massima: ⁴⁷ Procura della Repubblica; Procura generale, presso la Corte di appello o presso la Corte di cassazione) o un singolo membro dell'ordine

⁴⁴ Ivi, in particolare pp. 10 e ss.; nonché, già, S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, CEDAM, Padova, 1964, p. 181. Sul riferimento alla sent. 52/1976 della Corte costituzionale, che secondo Zanon manifesterebbe (invero, in linea con alcuni precedenti) l'adesione del giudice delle leggi a questa interpretazione, si tornerà in III.1. Più di recente, per un'attestazione dell'uso di questa categoria, G. MAZZOTTA, *La procedura tabellare per l'adozione del documento organizzativo delle procure della Repubblica: un ritorno al passato o un ponte verso il futuro?*, in "Questione Giustizia", 2022, 2-3, p. 154.

⁴⁵ ZANON – F. BIONDI, *op. ult. cit.*, p. 101

⁴⁶ Per i dettagli dei profili organizzativi del Pm, oltre ai già ricordati R. ORLANDI, *op. cit.*, e A. GUSTAPANE, *op. cit.*, pp. 155 e ss., si vedano anche E. ALBAMONTE, *L'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, in E. ALBAMONTE – P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, UTET, Torino, 2009; G. MELILLO, *L'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, in D. CARCANO (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2006; A. NICOLI, *Gli organi requirenti*, G. DI FEDERICO (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Uffici giudiziari, Csm e governo della magistratura*, BUP, Bologna, 2019, pp. 153 e ss. Per ulteriori riferimenti bibliografici ci si rimette al cap. III.

⁴⁷ Nel corso dell'analisi si porranno infatti problemi specifici per singole articolazioni di questi uffici.

giudiziario, cui sono assegnate quelle che per legge si chiamano “funzioni requirenti”.⁴⁸ Per utilizzare un linguaggio invalso nelle scienze sociali diverse dal diritto,⁴⁹ si potrebbe dire che il problema dell’indipendenza del pubblico ministero va studiato a un livello “micro” (il singolo magistrato) o “meso” (l’ufficio giudiziario), non già a un ipotetico livello “macro” (l’inesistente pm come apparato unico nazionale). Detto altrimenti, l’indipendenza del pm, almeno per chi la voglia studiare in termini giuridici, è indipendenza *della procura* o *del magistrato*. Soltanto sulla base di questo chiarimento concettuale si può procedere correttamente all’individuazione e all’analisi degli specifici profili funzionali e (in misura minore) istituzionali di interesse per questa ricerca.

Quanto detto, chiaramente, non toglie nulla al valore alla bipartizione indipendenza esterna-interna come chiave di lettura dell’ordinamento. Infatti, la condizione della procura o dei magistrati si presta pur sempre a venire indagata nei suoi rapporti sia con soggetti – appunto – “esterni” (ad esempio, il Parlamento) o “interni” (ad esempio, altri uffici requirenti) all’ordine giudiziario. Anche in questo caso, peraltro, nel sistema italiano le interferenze nelle attività giudiziarie riconducibili alla prima delle due tipologie or ora accennate sono tendenzialmente assenti (almeno, *de iure*), cosicché lo studio si concentrerà sulle seconde. Dal canto suo, una recente e significativa eccezione sarà rappresentata dai “criteri generali” per l’esercizio dell’azione penale stabiliti con legge dal Parlamento, previsti nell’ambito delle riforme condotte tra il 2021 e il 2022 (art. 1, comma 9, lett. *i*) della già ricordata l. 134/2021; art. 1, comma 6, lett. *b*) d. lgs. 106/2006, come modificato dalla già menzionata l. 71/2022; cfr. anche artt. 3-*bis* e 127-*bis* disp. att. c. p. p., come modificati dal d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, attuativo della l. 134)⁵⁰.

In conclusione, l’indipendenza oggetto del presente lavoro consisterà:

a) oggettivamente, in un’indipendenza sia funzionale che istituzionale. Sarà questa, come emergerà più chiaramente nei capitoli IV e V, la principale coppia concettuale da cui si muoverà per condurre l’analisi del materiale normativo (e non solo) rilevante. D’altronde, come anticipato più sopra, essa verterà prevalentemente sul primo di questi due aspetti;

b) soggettivamente, un’indipendenza: *b1*) del singolo magistrato e/o dell’ufficio di procura; *b2*) nei confronti, prevalentemente (anche se non esclusivamente) di soggetti interni al loro stesso ordine. A questo proposito, un aspetto problematico è rappresentato dalla dialettica che contrappone i due opposti

⁴⁸ Cfr. art. 10 d. lgs. 160/2006.

⁴⁹ Nell’ambito degli studi giudiziari, si veda ad esempio D. PIANA, *Judicial Accountabilities in New Europe. From Rule of Law to Quality of Justice*, Ashgate, Farnham – Burlington, 2010, pp. 184-186.

principi di *impersonalità* e *personalizzazione* delle funzioni (si noti, un'altra volta, la preminenza dei profili funzionali) nella definizione dell'assetto degli uffici requirenti, la quale già ha interessato che si è occupato della materia. Come noto, il primo valorizza l'*unità* e *indivisibilità* d'azione dell'ufficio inquirente-requirente (altri due principi ben presenti nella tradizione italiana: cfr. II.1.1), corrispondendo a livello "modellistico" all'adozione di un'organizzazione gerarchica imperniata su di un "capo" – nella terminologia odierna, il Procuratore della Repubblica o il Procuratore generale; il secondo, al contrario, rafforza l'autonomia operativa del singolo magistrato, accordandosi piuttosto con moduli organizzativi "orizzontali".⁵¹ La questione non è di poco momento, giacché dalla sua risoluzione dipende l'individuazione stessa del soggetto funzionalmente indipendente (ma non è senza interesse nemmeno dall'angolo visuale dell'indipendenza istituzionale): si tratta, alla luce del dato normativo attuale, del singolo magistrato oppure dell'unità rappresentata dall'ufficio, *nella persona del suo dirigente*? Con questa domanda ci si cimerà, in particolare, nel capitolo IV.

4. *Gli indici normativi come perimetro dell'indagine: fonti costituzionali, primarie e "consiliari"*

Quali sono, dunque, gli indici normativi che perimetrano l'indagine?

Partendo dal vertice della gerarchia delle fonti giuridiche, i parametri costituzionali assunti come riferimento sono (in ciò, senza particolari pretese di originalità) gli artt. 107, comma 4 e 112 Cost. Essi costituiranno oggetto diretto dell'analisi svolta nel prosieguo del lavoro. Verranno inoltre in rilievo, in quanto pertinenti alla disamina della giurisprudenza costituzionale svolta nel terzo capitolo, gli artt. 109⁵² e 111 Cost. (quest'ultimo, in particolare, dopo la novella realizzata con la l. c. 22 novembre 1999, n.1, che ha "costituzionalizzato" il sistema accusatorio).

⁵⁰ Su tutte queste norme si tonerà diffusamente nel cap. IV.

⁵¹ Sulla questione (per cui si rimanda al quarto capitolo, in particolare i parr. IV.2.3.1 e ss.), già (in senso critico) G. FOSCHINI, *op. cit.*, coll. 10-14; *contra* anche N. ZANON, *op. cit.*, pp. 43-57; a favore della personalizzazione, invece, R. ROMBOLI, *Il pubblico ministero nell'ordinamento costituzionale e l'esercizio dell'azione penale*, in S. PANIZZA - A. PIZZORUSSO - R. ROMBOLI (a cura di), *Ordinamento giudiziario e forense*, I, Edizioni Plus, Pisa, 2002, p. 312; sulla codificazione, abrogazione e successiva reintroduzione in via "para-normativa" della personalizzazione delle funzioni (processo visto invero con favore dall'Autore), si veda A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, pp. 157 e 201-2.

⁵² Nessuno, infatti, dubita ormai che il riferimento all'"autorità giudiziaria" ivi contenuto sia riferito anche al pm. Anzi, il legislatore ha sempre privilegiato quest'ultimo nell'attribuzione dei compiti di direzione della pg (F. BIONDI, *Art. 109*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, p. 954).

Per quanto riguarda le fonti primarie, invece, l'osservatore incontra inevitabilmente l'ostacolo generale rappresentato dalla notoria frammentarietà della legislazione in materia di ordinamento giudiziario, che già quarant'anni orsono faceva scrivere ad Alessandro Pizzorusso di una "regolamentazione positiva della materia [...] [derivante] da brani del vecchio decreto [il r. d. 12/1941, NdR] [...] interpolati da leggi nuove a carattere particolare o da norme inserite in testi di altro argomento".⁵³ Non è però impossibile cercare di mappare in modo tendenzialmente esaustivo le disposizioni riferibili allo statuto di indipendenza del magistrato requirente, così da capire come esso è definito a livello legislativo (al netto, si intende, di quelle riferibili al magistrato in generale).

Orbene, nonostante tale atto normativo abbia definitivamente perso la centralità che pure la sua denominazione farebbe supporre, è opportuno partire dal r. d. 12/1941 ("Ordinamento giudiziario").⁵⁴ È vero infatti che esso è maturato in un contesto storico e ideologico ormai abbondantemente superato ed esprime principi antitetici rispetto a quelli del nostro sistema attuale.⁵⁵ Tuttavia, come già ricordato in I.1.2 a proposito delle funzioni civili del magistrato requirente, proprio il Titolo III del regio decreto in esame (artt. 69- 84) codifica un modello di pubblico ministero che, rimosso dal suddetto contesto, ormai superato, e ricollocato nella nuova cornice costituzionale che ha visto la luce nel Secondo dopoguerra, ha contribuito alla elaborazione di quella concezione dell'organo requirente come "organo di giustizia" pienamente magistratuale cui si faceva riferimento *supra*,

⁵³ A. PIZZORUSSO, *Introduzione* a Id. (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, *op. cit.*, p. 15.

⁵⁴ Si pensi solo al fatto che la legge di riforma "Castelli" del 2005 (l. 150/2005) omise programmaticamente di intervenire a modifica di quella fonte, delegando piuttosto al Governo l'adozione di autonomi decreti legislativi per disciplinare *ex novo* gran parte della materia; oppure all'attività cd. paranormativa del Csm, per cui si rimanda alle fonti citate in nota 8. Sulla mancata adozione della "nuova legge sull'ordinamento giudiziario", pur prevista dalla VII disp. trans., comma 1 Cost., si vedano *ex multis* F. DAL CANTO, *Le trasformazioni della legge sull'ordinamento giudiziario e il modello italiano di magistrato*, in "Quaderni costituzionali", 2017, 3, pp. 677-8; G. FERRI, *Ordinamento giudiziario e Costituzione*, in G. FERRI - A. TEBOLDI (a cura di) *L'ordinamento giudiziario a dieci anni dalla legge n. 150 del 2005*, ESI, Napoli, 2016, pp. 5 e 53-54; G. GRASSO, *Note introduttive a Dieci anni di riforme dell'ordinamento giudiziario*, in "Il Foro Italiano", V, 2016, coll. 163-164; V. ZAGREBELSKY, *Sugli inattuali presupposti del vigente ordinamento giudiziario*, in "Il Foro Italiano", V, 2014, coll. 109-114; R. ROMBOLI, *Osservazioni conclusive a Dieci anni di riforme dell'ordinamento giudiziario*, in "Il Foro Italiano", V, 2016 coll. 145-146; A. VALASTRO, *Disp. VII*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, UTET, Torino, 2006, pp. 2770-2771;

⁵⁵ Basta leggere alcuni passaggi della *Relazione* dell'allora Guardasigilli Dino Grandi, che accompagna il regio decreto: "Tutte le funzioni del Pubblico Ministero [...] appartengono [...] all'attività propria del Governo", cosicché "[l]ogiche e giuridiche conseguenze di questo indiscutibile principio sono che [...] spetta al Governo non solo sorvegliare, ma altresì dirigere l'attività del Pubblico Ministero" (p. 37); d'altronde, lo stessa magistratura giudicante non "costituisc[e] un potere autonomo nello Stato, dovendo anch'essa informare la sua attività alle direttive generali segnate dal Governo per l'esercizio di ogni pubblica funzione [...]" (pp. 45-46). Sull'indipendenza del pm sotto il regime fascista, cfr. *infra* in II.1.1.

fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale. È opportuno elencare fin da ora le disposizioni caratterizzanti, notando come esse abbiano la capacità di corroborare, non già da sole ma appunto “messe a sistema” con la Costituzione, l’ideale dell’indipendenza (e, si noti, anche dell’imparzialità) del pm. Ci si riferisce in primo luogo all’art. 69 o. g., il quale, dopo la nota modifica operata già nel 1946 a mezzo dell’art. 39 r. d. lgs. 31 maggio 1946, n. 511 (la cd. “legge sulle guarentigie”), non prevede più che il pm eserciti le funzioni attribuitegli dalla legge “sotto la *direzione* del Ministro della giustizia [enfasi aggiunta]” bensì sotto la *vigilanza* del medesimo, attenuando così il rapporto tra organi requirenti e Governo (indipendenza esterna).⁵⁶ Rilevano poi gli artt. 70 e 73. Del primo (“Costituzione del pubblico ministero”), che contiene alcune regole fondamentali riguardanti l’ordinamento delle procure, sono di interesse soprattutto i commi 3 e 4: essi conferiscono ai titolari degli uffici (definiti ai sensi del comma 1) poteri di *direzione* - si noti, gli stessi che invece al ministro non sono riconosciuti - e di *organizzazione* dell’attività dei medesimi (comma 3), con espressa indicazione della possibilità di sostituire il singolo magistrato nell’udienza penale (sede, si ricordi, in cui esso rimane in linea di principio funzionalmente autonomo) “nei casi previsti dal codice di procedura” (comma 4; su questo specifico punto, si veda poco *infra*).⁵⁷ Chiaramente, queste norme sono rilevanti dal punto di vista dell’indipendenza *interna* del singolo magistrato nei confronti del proprio dirigente. Dal canto suo, l’art. 73 (già richiamato *supra*, I.1.2) riveste un’importanza sistematica poiché, nell’elencare le attribuzioni generali dell’organo pubblico ministero, ha contribuito a legittimare in sede giurisprudenziale quella concezione del magistrato requirente come “organo di giustizia”, tutore della legge e (appunto) della “pronta e regolare amministrazione della giustizia” cui già si è fatto riferimento I.1.2. Ciò, in particolare, in tema di legittimazione ad impugnare i provvedimenti del giudice penale senza riguardo al fatto che essi contengano proscioglimenti o condanne.⁵⁸

Nella prospettiva di questo lavoro, merita inoltre una menzione l’art. 16 del già ricordato r. d. lgs. 511/1946 (la “legge sulle guarentigie”), contenuto nella sezione sul sistema generale di sorveglianza del magistrato (Titolo II, sez. I: artt. 13-16 del

⁵⁶ Questo passaggio è comunemente evidenziato in dottrina: *ex multis*, M. SCAPARONE, *Pubblico ministero (dir. proc. pen.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, p. 1099; G. D’ELIA, *Art. 112*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, UTET, Torino, 2006, p. 2059; F. RUGGIERI, *Pubblico ministero (diritto processuale penale)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 1014; A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, BUP, Bologna, 2012, pp. 186-187; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 40.

⁵⁷ Meno rilevanti ai fini del presente lavoro sono invece i commi 6 e 6-bis, in materia di avocazione. Si tornerà sull’argomento dell’avocazione nel cap. IV, *sub* IV.2.1.

decreto),⁵⁹ il quale reca una norma speciale relativa al solo pm: essa disciplina il sistema di sorveglianza *interna* alle procure, investendo di tale funzione ciascun dirigente nei confronti degli altri magistrati addetti all'ufficio cui esso è preposto. Più nello specifico, poi, a mente del comma 2 dell'articolo in questione, i Procuratori generali presso le Corti di appello sono tenuti a sorvegliare non solo i propri colleghi della Procura generale ma anche tutti gli altri requirenti del distretto (e, similmente, l'Avvocato generale presso la sezione distaccata della Corte ha il medesimo dovere con riguardo al territorio per cui è competente quest'ultima – comma 3). Il piano su cui si muovono queste disposizioni sembrerebbe dunque, anche in questo caso, quello dell'indipendenza interna – declinata, questa volta, non solo nell'ambito della singola procura ma anche nel rapporto “verticale” tra uffici generali e uffici circondariali. Tuttavia, è facile notare come l'esercizio della mera sorveglianza, nel permanere della potestà sanzionatoria saldamente nelle mani del Csm (e non potrebbe essere altrimenti, alla luce dell'art. 105 Cost.), difficilmente può considerarsi un limite all'indipendenza del magistrato, sotto qualsiasi profilo. Cosicché, chi scrive ritiene in realtà tale disposizione di rilievo secondario per uno studio sull'indipendenza del pubblico ministero.⁶⁰

È poi imprescindibile fare riferimento al d. lgs. 106/2006, emanato nell'ambito della riforma cd. “Castelli” del 2005-2006.⁶¹ Non si tratta qui di affrontarne il contenuto in chiave descrittiva⁶² né di inquadrarne le singole disposizioni storicamente o sistematicamente, quanto di indicare come esse siano tutte (artt. 1-6) di estremo rilievo per la nostra indagine, in quanto rappresentano la fonte centrale di riferimento in materia di ordinamento delle procure circondariali

⁵⁸ Cfr. sul punto Cass. pen., I, 18 gennaio 1993; Cass. pen. SS. UU., sent. 9616/1995; Cass. pen., I, 4980/1998; Cass. pen., VI, 42738/2005.

⁵⁹ Si ricordi che la funzione di sorveglianza (per cui si veda anche l'art. 56 d. P.R. 916/1958) ha il fine di rilevare eventuali illeciti disciplinari commessi dal magistrato, sia giudicante che requirente, per poi comunicarli agli organi dell'azione disciplinare in applicazione della regola generale dell'art. 14, comma 4 d. lgs. 109/2006. In argomento si veda, di recente, A. L. M. TOSCANO, *Il controllo sui magistrati. Vigilanza ministeriale, C. S. M., procedimento disciplinare e garanzie costituzionali*, ESI, Napoli, 2020, in particolare pp. 1-37.

⁶⁰ Nello stesso senso, E. FORTUNA, *Pubblico ministero. III) Diritto processuale penale*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, XXIX, 1993, p. 8; A. GUSTAPANE, *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, *op. cit.*, pp. 259-260. La stessa Corte di cassazione aveva escluso che dall'art. 16 r. d. lgs. 511/1946 potesse dedursi una forma di gerarchia tra gli uffici del Pm già dagli anni '70 (Cass. pen., I, 7 febbraio 1978). *Contra*, N. ZANON, *op. cit.*, pp. 57 e ss.; e, parrebbe, G. MONACO, *Pubblico Ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, *op. cit.*, p. 383 (ma solo con riferimento ai rapporti interni al singolo ufficio – ossia, alla fattispecie delineata al comma 1 - e non a quelli tra uffici di grado diverso – ossia, alle fattispecie di cui ai commi successivi).

⁶¹ In particolare, esso costituisce l'attuazione dell'art. 1, comma 1, lett. d) della l. 150/2005.

⁶² Si rimanda sul punto, per tutti, al lavoro di A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, *op. cit.*, pp. 350 e ss. Sulle modifiche intervenute di recente, invece, si veda *infra*.

(come indica il fatto che il testo si riferisce solamente alle “Procure della Repubblica” o al “Procuratore della Repubblica”).

In linea poi con la chiave di lettura “costituzionale” fatta propria da questo lavoro (cfr. *supra*, I.1.2), è imprescindibile guardare anche alla legislazione penale - con un’attenzione speciale per quella processuale.

Senza sorpresa, nell’ambito di quest’ultima viene in rilievo il codice di procedura (d. P. R. 22 settembre 1988, n. 447) e, in particolare, le disposizioni del Libro I relative al pm come soggetto del procedimento penale. Più nel dettaglio, ci si riferisce, fra le prime, all’art. 50: esso traduce a livello legislativo quel principio di obbligatorietà dell’azione penale, di cui all’art. 112 Cost., tradizionalmente considerato il presidio costituzionale dell’indipendenza funzionale della pubblica accusa; all’art. 51, che descrive la distribuzione delle funzioni penali tra gli uffici, anche con riferimento al sistema delle procure antimafia e antiterrorismo (commi 3-*bis* e ss.)⁶³; agli artt. 52 e 53 c. p. p. in materia di astensione e sostituzione del procuratore in udienza (sono le norme cui rinvia il già menzionato art. 70, comma 4 o. g.). Inoltre, proprio l’art. 53, comma 1 contiene l’affermazione del noto principio dell’autonomia del pm in udienza. È chiaro che si tratta di disposizioni attinenti tutte al piano dell’indipendenza funzionale, in particolare interna.

Un qualche interesse lo mostreranno poi, nei termini che saranno meglio esposti nel terzo capitolo, sia le norme in materia di autorizzazione a procedere e richiesta di procedimento (rispettivamente, artt. 343-344 e 342 c. p. p.; oltre a quelle disposizioni di carattere sostanziale - su tutti l’art. 313 c. p., ma non solo - che individuano i reati per cui il pm non può procedere in assenza delle una delle due condizioni succitate), sia norme sulle impugnazioni come l’art. 593 c. p. p. Infatti, le prime codificano tuttora forme di subordinazione dell’azione penale al potere esecutivo (III.3.1); per ciò che riguarda le seconde, invece, la giurisprudenza costituzionale maturata su di esse, affermando che la materia delle impugnazioni cade fuori dall’ambito applicativo dell’art. 112 Cost., lascia intendere - probabilmente, in modo inintenzionale - che la garanzia rappresentata da tale disposizione della Carta si attenui dopo il giudizio di primo grado (III.3.2).⁶⁴

Inoltre, nel codice di procedura possono essere ricordate anche le norme sull’avocazione (artt. 372 c. p. p. e art. 412 c. p. p.). Peraltro, si anticipa subito che tale istituto non sembra in realtà pertinente a uno studio sull’indipendenza del pubblico ministero, poiché è ormai generalmente accettato che - similmente a

⁶³ Similmente a quanto detto a proposito dell’art. 70, commi 6 e 6-*bis* o. g. (nota 57), non sembra invece degno di nota il comma 2, in materia di avocazione delle funzioni inquirenti e requirenti di primo grado da parte della Procura generale presso la Corte di appello (o della Direzione nazionale antimafia).

quanto detto *supra* a proposito del potere di sorveglianza –dall’attribuzione del relativo potere non discendono rapporti di gerarchia tra avvocante e avvocato, o comunque tali da pregiudicare l’indipendenza reciproca delle due parti (IV.2.1).

Una menzione a parte merita l’art. 371-*bis* c. p. p., introdotto con d. l. 20 novembre 1991, n. 367 (convertito con l. 20 gennaio 1992, n. 8) nell’ambito della legislazione antimafia e poi modificato con d. l. 18 febbraio 2015, n. 7 (convertito con l. 17 aprile 2015, n. 43, già ricordata). Esso disciplina infatti l’attività di coordinamento del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e, almeno *prima facie*, può far sorgere dubbi sulla presenza nel nostro sistema di un modello alternativo di organizzazione della pubblica accusa legato al contrasto a specifiche forme di criminalità. Fuori dal codice di procedura penale sono poi di interesse, in connessione al predetto art. 371-*bis* c. p. p., gli artt. 102-106 d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (“Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136”) da cui si traggono le altre norme di riferimento di quello che abbiamo chiamato il sistema delle procure antimafia (e antiterrorismo). Per tale tematica, si rimanda al paragrafo V.1.

Rilevanti sono inoltre le disposizioni contenute nel già menzionato regolamento Ue 2017/1939, su cui si tornerà nel capitolo V (in particolare V.2). Da esso discende infatti, anche a prescindere dall’intermediazione del legislatore nazionale, la previsione di funzioni e organi nuovi nel campo della pubblica accusa. Il risultato è stato l’immissione in Italia di un modello differente di pubblico ministero, questa volta di origine esogena, che va (anche se con un ambito competenziale, come di vedrà in V.2.1, estremamente limitato: in sostanza, reati finanziari a danno dell’Ue) a concorrere con quello tradizionale italiano. Sempre di origine “europea” sono poi le norme del d. lgs. 9/2021 (in particolare, come si vedrà, gli artt. 5, 6, 9 e 12), che ha dato attuazione interna al suddetto regolamento, nonostante quanto disposto dall’art. 288 TFUE, era indispensabile adottare una normativa maggiormente dettagliata.

Infine, bisogna tenere in considerazione quelle che già in altri luoghi si sono chiamate le “fonti consiliari”. Nell’ambito di tale attività “para-normativa” del Consiglio superiore della magistratura,⁶⁵ speciale rilievo assume oggi la delibera del 3 luglio 2024, denominata “Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura”. Essa, che rappresenta il culmine di una serie di interventi del Csm

⁶⁴ Si rimanda direttamente al terzo capitolo per ciò che concerne le indicazioni bibliografiche.

⁶⁵ Cfr. IV.2.3.

iniziati nel 2007 come “risposta” alla riforma cd. “Castelli”, rappresenta oggi la più compiuta “codificazione” del modello organizzativo delle procure italiane.⁶⁶

Quelle passate in rassegna in questo paragrafo sono le disposizioni che definiscono l’attuale statuto di indipendenza del pubblico ministero italiano. Non si è inteso fornirne una descrizione dettagliata, che avrebbe potuto apparire inutilmente pedantesca, né ovviamente svolgere qui gli approfondimenti che saranno oggetto del prosieguo del lavoro.

Si è voluto piuttosto fotografarle tutte insieme, in modo da permettere di apprezzare quanto la problematica dell’indipendenza dell’organo requirente attraversi larga parte dell’ordine giuridico, sia “orizzontalmente” (ordinamento giudiziario, ordinamento processuale) che “verticalmente” (Costituzione, leggi, fonti sub-legislative), fino ad assumere persino un rilievo sovranazionale. Ciò si traduce, come si vedrà (e come brevissimamente si è già accennato) in una molteplicità di “punti di vista” e persino di modelli diversi adottati dai vari normatori, tutti però relativi al medesimo oggetto e pertanto causa di difficoltà interpretative e ambiguità.

5. Sulla cd. “separazione delle carriere”: esclusione dell’argomento ai fini della presente ricerca

Tra le più note innovazioni della riforma “Cartabia” vi è indubbiamente la fortissima limitazione alla possibilità che il magistrato passi, nel corso della sua carriera, dalla funzione giudicante a quella requirente (e viceversa). A mente del novellato art. 13 d. lgs. 160/2006, infatti, tale trasmutamento continua ad essere consentito non solo entro i limiti già previsti in precedenza (superamento di una procedura concorsuale *ad hoc*, previa frequenza di appositi corsi presso la Scuola superiore della magistratura; giudizio di idoneità del Csm previo parere del Consiglio giudiziario competente; impossibilità che la sede di destinazione e quella di provenienza appartengano allo stesso distretto giudiziario o anche alla stessa Regione, o che il trasferimento avvenga verso uno dei capoluoghi individuati dall’art. 11 c. p. p.) ma, a meno che non ricorrano specifiche condizioni minuziosamente previste dalla legge, per *non più di una volta* (prima, notoriamente, erano quattro) e comunque entro il sesto anno dalla prima maturazione della legittimazione al trasferimento (ossia, quattro anni a decorrere

⁶⁶ La prima “Circolare sulla Organizzazione degli Uffici di Procura” è quella di cui alla delibera del 17 novembre 2017, poi aggiornata con delibere del 16 dicembre 2020 e del 16 giugno 2022. Sulla dialettica tra fonti primarie a fonti del Csm nel conformare l’ordinamento del pubblico ministero, cfr. in generale il quarto capitolo.

dalla presa di possesso del primo incarico;⁶⁷ ciò significa che, sotto questo aspetto, la carriera del magistrato può in teoria “cristallizzarsi” dopo il decimo anno).

È questa la norma che ha suscitato forse più interesse fra i commentatori e nell’opinione pubblica tutta. Ciò non solo perché, poche settimane prima che la l. 71/2022 venisse approvata, si è tenuto un *referendum ex art. 75 Cost.* volto proprio ad eliminare del tutto la facoltà di effettuare il suddetto “trasmutamento”⁶⁸; ma, soprattutto, perché la cd. “separazione delle carriere”⁶⁹ è un “classico” della politica del diritto italiana in materia di ordinamento giudiziario.⁷⁰

⁶⁷ Cfr. sul punto l’art. 194 o. g., cui rinvia l’art. 13, comma 3 d. lgs. 160/2006.

⁶⁸ Il quesito, di grande complessità, proponeva l’abrogazione di tutte le disposizioni che permettessero il trasmutamento funzionale in esame, contenute in cinque atti normativi. Su di esso si vedano le diverse posizioni di G. DI FEDERICO, *Alcune riflessioni sui quesiti referendari in tema di giustizia*, in *www.federalismi.it*, 11 maggio 2022, in particolare pp. 7-8; P. FILIPPI, *La separazione della carriera dei magistrati: la proposta di riforma e il referendum*, in *www.giustiziainsieme.it*, 5 maggio 2022; D. MERCADANTE, *Il pm e il suo boia*, in *www.questionegiustizia.it*, 3 novembre 2021.

Sull’ammissibilità di quesiti referendari che mirino a realizzare tale risultato si veda, oltre la sent. 58/2022 che ha dichiarato ammissibile quello in esame (con nota di M. BIGNAMI, *Brevi note sull’ammissibilità del nuovo referendum sulla separazione delle funzioni tra giudice e pubblico ministero*, in “Cassazione penale”; 2022, 6, pp. 2223-2240), il precedente rappresentato dall’ord. 37/2000 (con nota di C. L. KUSTERMANN, *Sull’ammissibilità del referendum per la separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 2000, 1, pp. 297 – 306).

⁶⁹ Per una precisazione sull’utilizzo (spesso improprio) di tale espressione, cfr. F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 184. In particolare, nel caso di specie sarebbe forse più corretto parlare di “distinzione delle carriere”, riservando il sostantivo “separazione” all’ipotesi di un “diverso canale di accesso e [di] percorsi professionali differenziati” (*ibidem*).

⁷⁰ Ne sia prova l’interesse che storicamente la dottrina mostra per il tema nelle sue varie declinazioni (cfr. le due note precedenti), manifestato in particolare in commenti ai progetti di legge (o ai quesiti referendari: vd. nota 68) che periodicamente vengono proposti a tal fine. Cfr. *ex multis* (anche nei riferimenti agli interventi *de iure condendo* di volta in volta in discussione) B. GAMBINERI, *La separazione delle carriere*, in “Il Foro Italiano”, 2006, V, coll. 24-27 (sulle disposizioni che, a questo proposito, conteneva la l. 150/2005, art. 2, comma 2, lett. a) e g) – poi, come noto, recepite solo parzialmente dalla legislazione delegata); R. CORONA, *La specializzazione dei magistrati e la separazione delle carriere*, Giappichelli, Torino, 2005 (in relazione alla previsioni della riforma “Castelli”); C. F. GROSSO, *Il dibattito sulla separazione delle carriere di giudice e p. m. fra preconcetti ideologici ed esigenze reali*, in “Cassazione penale”, 1996, 10, pp. 3154-3162; A. MORELLI, *La disciplina relativa al mutamento delle funzioni dei magistrati nel dibattito sulla riforma dell’ordinamento giudiziario*, in F. DAL CANTO - R. ROMBOLI (a cura di), *Contributo al dibattito sull’ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2004 (relativo alla riforma “Castelli” in gestazione); L. PEPINO, *La separazione delle carriere*, in “Il Foro Italiano”, 2011, V, coll. 253-256 (a proposito del d. d. l. costituzionale 4275, presentato nella XVI legislatura sotto il Governo Berlusconi III); F. RUGGERI, *Del potere dell’autorità giudiziaria: le recenti proposte di riforma*, in “Diritto penale e processo”, 2023, 12, pp. 1545-1550; S. SICARDI, *Ordine giudiziario e separazione delle carriere: pareggiamento o differenziazione delle garanzie di indipendenza?*, in A. PACE - S. BARTOLE - R. ROMBOLI (a cura di), *Problemi attuali della giustizia in Italia*, Jovene, Napoli, 2010; L. VIOLINI, *Separazione delle carriere e indipendenza della magistratura: riflessioni di diritto comparato*, “Diritto Penale Contemporaneo”, 2011, 1, pp. 50- 62 (sempre a proposito del d. d. l. costituzionale 4275); N.

Non a caso, durante la campagna referendaria del 2022 emersero (come già in altre occasioni) le posizioni critiche espresse da esponenti della magistratura associata, i quali paventavano che la modifica in questione rappresentasse solo il primo passo verso una “rottura” dell’unità del corpo giudiziario mediante la creazione di percorsi professionali distinti sin dal reclutamento – se non di due ordini magistratuali.⁷¹

Che vi fossero parti che miravano ad un simile risultato, non si è rivelato (lo si dica, senza troppe sorprese) un timore privo di fondamento.

Ne sono prova, ad oggi, i progetti di legge di revisione costituzionale già ricordati in I.1⁷² e, in particolare, quello attualmente all’esame dei due rami del Parlamento.

Quest’ultimo, recante “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”, contempla una serie di misure che, complessivamente, ridisegnano la fisionomia del Titolo IV della Parte II della Costituzione nel segno di un relativo “sdoppiamento” della magistratura ordinaria (relativo in questo essa rimarrebbe infatti un unico “ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere”: cfr. art. 3, comma 1, di modifica dell’art. 104 Cost.). Fra i punti maggiormente caratterizzanti della riforma, si ricordano: la “duplicazione” del Consiglio superiore della magistratura, il quale verrebbe sostituito da un Consiglio superiore della magistratura giudicante e da un Consiglio superiore della magistratura requirente (art. 104, commi 2 e ss., come modificati dall’art. 3, comma 1 del d. d. l.); la previsione del sorteggio come metodo per la selezione dei componenti dei due organi di governo autonomo (ma le quote di consiglieri “laici” e “togati” rimarrebbero identiche a quelle previste per l’attuale Csm in entrambi i collegi; cfr. art. 104, commi 4, 5 e 6, sempre come modificati dall’art. 3, comma 1 del d. d. l.); la sottrazione della materia disciplinare ai due Consigli, e la sua devoluzione ad una Alta Corte disciplinare (art. 105, commi 2 e ss. Cost., come modificati dall’art. 3, comma 1 del d. d. l.). Come già anticipato in I.1, non viene toccato il testo dell’art. 112 Cost.⁷³

ZANON, *Come raffigurare a livello costituzionale la separazione delle carriere*, in “Quaderni costituzionali”, 2011, 3, pp. 643-647 (a proposito del medesimo d. d. l. 4275).

⁷¹Si vedano a tal proposito M. GUGLIELMI, *Un pubblico ministero “finalmente separato”? Una scelta poco o per nulla consapevole della posta in gioco. E l’Europa ce lo dimostra*, in “Questione Giustizia”, 2022, 2-3, pp. 175-183; V. MAISTO, *La separazione delle carriere tra argomenti tradizionali ed evoluzione del processo: un tema ancora attuale?*, in “Questione Giustizia”, 2022, 2-3, pp. 184-188; ma anche G. MAZZOTTA, *op. cit.*, pp. 167-171. Sulla “separazione delle carriere” nella riforma del 2022 cfr. anche G. FERRI, *Il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa*, in ID. (a cura di); *La riforma dell’ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71)*, Giappichelli, Torino, 2023.

⁷² Cfr. nota 10.

⁷³ Sul disegno di legge in esame, si vedano *inter alia*: E. AMODIO, *Modello accusatorio e separazione delle carriere*, in “Discrimen”, 2024, 2, pp. 1-8; G. AZZARITI, *Più che separare le*

D'altronde, per quanto non si voglia negare l'interesse oggettivo che simili progetti di legge presentano per gli studi sul pubblico ministero, chi scrive non vede tuttavia quale rilievo essi abbiano *in sé* per il problema dell'indipendenza della pubblica accusa⁷⁴ (altra cosa, ovviamente, è denunciare il pregiudizio che

carriere, indebolire la giustizia, in www.questionegiustizia.it, 12 marzo 2025; E. BRUTI LIBERATI, *Senato della Repubblica, Commissione Affari Costituzionali, 6 marzo 2025. Audizione informale di Edmondo Bruti Liberati*, in www.questionegiustizia.it, 17 aprile 2025, pp. 1-8 (riprendendo considerazioni già svolte in E. BRUTI LIBERATI, *Pubblico ministero. Un protagonista controverso della giustizia*, op. cit., in particolare alle pp. 160-175); D. GALLO, *Il ddl Nordio e le altre proposte di riforma costituzionale dell'assetto giurisdizionale*, in www.questionegiustizia.it, 20 settembre 2024; e la *Memoria per la Commissione Affari costituzionali, Audizioni informali ddl n. 1353*, in www.questionegiustizia.it, 4 marzo 2025; G. L. GATTA, *Separazione delle carriere: la riforma costituzionale in pillole e il testo del d. d. l.*, in "Sistema penale", 2025, 1, pp. 175-178; nonché, *Separazione delle carriere e riforma costituzionale della magistratura: 20 domande per un confronto e un dibattito aperto*, in "Sistema penale", 2025, 2, pp. 170-184; M. GIALUZ, *Otto proposizioni critiche sulle proposte di separazione delle magistrature requirente e giudicante*, in "Sistema penale", 2024, 9, pp. 75-87; V. MACCORA, *Memoria relativa all'audizione informale di Vincenza Maccora, presidente GIP del Tribunale di Milano, dinnanzi alla Commissione Affari Costituzionali del Senato il 25 febbraio 2025*, in www.questionegiustizia.it, 5 marzo 2025; A. POLICASTRO, *Audizione informale del dott. Aldo Policastro, Procuratore Generale di Napoli, dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Comm. Affari costituzionali del Senato, avente ad oggetto i Ddl nn. 1353 e 504 (Ordinamento giurisdizionale e Corte disciplinare)*, in www.questionegiustizia.it, 27 marzo 2025; N. ROSSI, *Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta Corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia*, in www.questionegiustizia.it, 30 maggio 2024; e *Quale separazione delle carriere vuole la maggioranza di governo? Ciò che muta sotto la crosta del déjà vu*, in www.questionegiustizia.it, 30 settembre 2024; R. SANLORENZO, *La giustizia disciplinare dei magistrati. Natura del procedimento, ruolo e organizzazione della Procura generale della Corte di Cassazione. Quali prospettive a seguito dell'istituzione dell'Alta Corte Disciplinare*, in www.questionegiustizia.it, 19 giugno 2024; C. SGROI, *Pubblico ministero e imparzialità*, in "Questione Giustizia", 2024, 1-2, pp. 148-150; G. SILVESTRI, *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, avente ad oggetto i Ddl nn. 1353 e 504 (Ordinamento giurisdizionale e Corte disciplinare)*, in www.questionegiustizia.it, 3 marzo 2025; A. SPATARO, *Memoria scritta per l'audizione informale del 4 marzo 2025 del dr. Armando Spataro presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato sul DDL n. 1353 e sul DDL S. n. 504*, in www.questionegiustizia.it, 13 marzo 2025, pp. 1-26; L. VIOLANTE, *Audizione del prof. Luciano Violante, 6 marzo 2025, dinanzi alla Commissione AACC del Senato sui progetti relativi alla separazione delle carriere e alla istituzione di un'Alta Corte disciplinare per la sola magistratura ordinaria (ddl 504/S e 1353/S)*, in www.questionegiustizia.it, 17 marzo 2025; G. VERDE, *Sulla riforma costituzionale della giustizia*, in www.questionegiustizia.it, 30 aprile 2025; nonché gli interventi pubblicati nella rubrica "La Lettera", n. 10/2024, in www.associazionedeicostituzionalisti.it: S. BARTOLE, *L'assetto degli organi di amministrazione e giustizia disciplinare nel disegno di legge costituzionale n. 1917 sulla separazione delle carriere*; E. SCODDITI, *Il CSM e le correnti: l'alternativa al sorteggio*; N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM. Nella prospettiva degli adeguamenti legislativi che si renderebbero necessari in caso di entrata in vigore delle riforme*, S. PANIZZA, *Alcune possibili criticità attuative a seguito dell'eventuale approvazione della riforma costituzionale Meloni-Nordio in materia di ordinamento giurisdizionale e istituzione della Corte disciplinare*, in www.questionegiustizia.it, 3 giugno 2025; con particolare riferimento all'impatto della medesima sul Ministro Guardasigilli, S. ROVELLI, *C.S.M. e Ministro della Giustizia: modello costituzionale e prospettive di riforma tra testo e contesto*, in www.questionegiustizia.it, 15 aprile 2025. Alla "riforma costituzionale della magistratura" sono dedicati i primi due fascicoli di "Questione Giustizia" del 2025 ("Questione Giustizia", 2025, 1-2).

⁷⁴ La stessa relazione introduttiva del d. d. l. governativo pendente chiarisce l'estraneità al provvedimento di questo obiettivo: "[...] questo disegno di legge costituzionale conferma la

essa soffrirebbe per via di una generale attenuazione delle garanzie di indipendenza dell'intero ordine giudiziario, dovuto in particolare all'indebolimento del governo autonomo come conseguenza della sua "parcellizzazione" e della perdita del carattere elettivo dei relativi organi nazionali)⁷⁵.

Infatti, a meno che alla "separazione delle carriere" si accompagnino misure ulteriori volte ad incidere specificamente su tale aspetto (ad esempio, la subordinazione del pm a direttive ministeriali; o una rivalutazione del ruolo dell'esecutivo nella nomina dei magistrati requirenti), non si vede come essa potrebbe venire pregiudicata (né favorita, se non nei termini "patologici" di cui si dirà a brevissimo) da una simile modifica, laddove quest'ultima rimanesse isolata. Al contrario, potrebbe semmai destare interesse l'introduzione di una riserva di legge in materia di azione penale all'art. 112 Cost., che - come già anticipato in I.1 - inciderebbe sul formante costituzionale dell'indipendenza funzionale del pm.⁷⁶

Piuttosto, merita di essere ricordata la tesi di chi sostiene che isolare i magistrati del pubblico ministero in un ordine giudiziario separato - ma anche in una carriera che non comunichi (almeno dopo il concorso) con quella giudicante - li porterebbe a considerare sé stessi come puri "professionisti dell'accusa" (veri e propri "superpoliziotti") interessati unicamente all'obiettivo della condanna dell'imputato⁷⁷; il tutto, si noti, nella permanente assenza di un controllo (in senso

compiuta assimilazione tra i magistrati del pubblico ministero e i giudici rispetto alle garanzie offerte dai principi di autonomia e indipendenza" (p. 1).

⁷⁵ Tra gli Autori già citati: S. BARTOLE, *op. ult. cit.*; con molta chiarezza, D. GALLO, *op. cit.* ("La riforma è stata divulgata come separazione delle carriere ma, in realtà, il suo oggetto è il ridimensionamento dell'indipendenza del giudiziario [...] mediante l'indebolimento della magistratura, divisa in due corpi separati e gestita da due Consigli superiori ridotti ad organi meramente burocratici, dai quali è stata espunta [...] [la competenza] disciplinare"); G. L. GATTA, *op. cit.*, p. 175; con specifico riferimento alla nuova fisionomia che assumerebbe la giustizia disciplinare R. SANLORENZO, *op. cit.* G. FERRI, in *La riforma della magistratura e la rigidità affievolita della Costituzione*, in www.questionegiustizia.it, 16 aprile 2025, sottolinea che "nell'ambito dell'orientamento contrario alla riforma, la posizione che pare emergere è quella di chi, [anche, NdR] al di là della valutazione nello specifico delle soluzioni tecniche adottate, guarda alla riforma come espressione di un disegno che tende a ridurre il peso della magistratura nel sistema istituzionale".

⁷⁶ Cfr. *supra*, note 10 e 11. Ne consegue pertanto che l'interesse di questi pp. d. l. ai fini della presente ricerca è solo relativo. In questo senso, M. GIALUZ, *op. cit.*, p. 84 (che però paventa che dalla riforma possa derivare una perdita di indipendenza *de facto* del pm nei confronti della polizia, p. 82); e, parrebbe, G. AZZARITI, *op. ult. cit.*, ("C'è però un punto che per il diritto costituzionale rimane insormontabile: se non si modifica il secondo comma dell'articolo 101 e la prima parte del primo comma dell'articolo 104 l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine della magistratura sia requirente sia giudicante trova una sua copertura costituzionale certa"). Ritiene che l'indipendenza del pm non sia a rischio anche E. AMODIO, *op. cit.*, pp. 7-8. *Contra*, cfr., con riferimento a un progetto di legge precedente ma in larga parte analogo, le riflessioni E. BRUTI LIBERATI, *Lo statuto del pubblico ministero nel progetto di legge costituzionale n. 14. Non solo separazione delle carriere*, *op. cit.*, pp. 13-14; e, nella particolare prospettiva "speculativa" da essi assunta, ovviamente anche gli Autori citati in nota 78.

⁷⁷ Per questa posizione cfr., *inter alia*: D. GALLO, *op. cit.*; S. BARTOLE, *op. ult. cit.*; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, pp. 48-49; G. FERRI, *Il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e*

lato) politico sulle procure. Si potrebbe parlare di effetto “patologico” di un’indipendenza non bilanciata – la cui constatazione potrebbe giustificare, come reazione, la successiva introduzione di forme di più marcata (rispetto ai meri criteri di priorità parlamentari in materia di azione penale) subordinazione del pm agli organi di indirizzo politico, Governo compreso.⁷⁸ E, volendo ampliare l’orizzonte, ci si potrebbe interrogare sugli effetti combinati di siffatte riforme in materia giudiziaria con ulteriori provvedimenti che vadano a toccare, più in generale, la forma di governo repubblicana – si pensa ovviamente, nel più recente periodo, al cd. Premierato.⁷⁹

Peraltro, chi scrive non può esimersi dall’osservare che quelle appena riportate sono speculazioni astratte sulla dinamica di un assetto istituzionale del tutto ipotetico e che potrebbe non vedere mai la luce. Questa ricerca, invece (e come verrà ribadito anche più avanti nel lavoro), si propone di attenersi al dato positivo per come si presenta *rebus sic stantibus*.

viceversa, op. cit., pp. 115-116; E. BRUTI LIBERATI, *Senato della Repubblica, Commissione Affari Costituzionali, 6 marzo 2025. Audizione informale di Edmondo Bruti Liberati, op. cit.*, p. 8 (“Un corpo di pm autoreferenziale, che quanto più si allontani dalla giurisdizione e dalla magistratura giudicante, tanto più ineluttabilmente si avvicinerà alla “cultura di polizia”, tanto meno avrà forza e autorevolezza per resistere alle pressioni di [...] quell’opinione pubblica che esige un “colpevole” subito e comunque, a dispetto di ogni garanzia”); G. SILVESTRI, *op. ult. cit.*, (“[c]on la separazione drastica delle carriere e lo sdoppiamento dei CSM si creerebbe infatti un corpo separato ed autoreferenziale di accusatori, sempre più astretti ad un vincolo di risultato, la condanna, lontani dall’idea dell’imparziale applicazione della legge [...] In altre parole [...] ipertrofia dell’accusa”); L. VIOLANTE, *op. cit.*, (“[...] mi chiedo se la costituzione dei pm come casta a sé, priva di vincoli gerarchici, totalmente autogestita, in un sistema penale con molte centinaia di figure di reato [...] non potenzi i rischi per la libertà dei cittadini, la vita delle istituzioni e l’autonomia della politica”); G. VERDE, *op. cit.*.

⁷⁸ Per V. MACCORA, *op. cit.* “[...] benché l’intervento riformatore sancisca l’autonomia della magistratura requirente [...] [q]uesto nuovo corpo requirente [...] finirà per assumere un peso che dovrà necessariamente essere ricondotto nell’alveo di un altro potere, e non essendo più quello giudiziario, sarà verosimilmente quello dell’esecutivo”; cfr. anche E. BRUTI LIBERATI, *op. ult. cit.*, p. 8 (“La sottoposizione del pm all’esecutivo, che oggi tutti dicono di respingere, trova con questa riforma una strada aperta”; sul punto cfr. già, in termini pressoché identici, E. BRUTI LIBERATI, *Pubblico ministero. Un protagonista controverso della giustizia, op. cit.*, p. 168); A. SPATARO, *op. cit.*, p. 17 (nonché per la suggestione secondo cui, già per effetto della riforma in commento, il pm si ritroverebbe in una “posizione sussidiaria, servente e subalterna” alla pg, a p. 16); M. GIALUZ, *op. cit.*, p. 85.

La tesi è stata variamente e diffusamente fatta propria dalle opposizioni nel corso del dibattito parlamentare.

Sul punto cfr. anche l’intervista del Sottosegretario di Stato per la giustizia Andrea Delmastro Delle Vedove, ove, in relazione alla riforma, questi afferma: “C’è un rischio nel doppio Csm. O si va fino in fondo e si porta il pm sotto l’esecutivo, come avviene in tanti paesi, oppure gli si toglie il potere di impulso sulle indagini” (*Delmastro bocchia la riforma Nordio: “L’unica cosa buona è il sorteggio”*, in *www.il foglio.it*, 14 marzo 2025, cit. anche nel quarto capitolo, nota 38).

⁷⁹A. C. 1921, trasmesso alla Camera dei deputati dopo l’approvazione del Senato avvenuta il 18 giugno 2024. Al momento in cui si scrive (20 settembre 2025) il provvedimento è all’esame della I Commissione della Camera. Fra la abbondante letteratura di commento che esso ha prodotto, ci si limita a richiamare il volume collettaneo di ASTRID, *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e le possibili alternative*, Passigli Editori, Firenze, 2024.

Capitolo II

L'indipendenza del pubblico ministero prima della Costituzione: profili storici

Sommario: 1 Appunti sul problema dell'indipendenza del pm nell'Età statutaria. – 1.1 Tre punti fermi. – 1.2 “Nuclei” di indipendenza della pubblica accusa in Età statutaria. - 2. Intermezzo: il periodo costituzionale provvisorio. - 3. Il problema dell'indipendenza del pubblico ministero all'Assemblea costituente. - 3.1 All'origine dei presidi costituzionali dell'indipendenza del pubblico ministero: la genesi degli articoli 107, comma 4 e 112 Cost. - 3.2 Brevissimo appunto su come è nato l'art. 101, comma 2 Cost. - 3.3 Cosa ci dice l'Assemblea costituente sull'indipendenza della pubblica accusa? Alcune conclusioni.

1. Appunti sul problema dell'indipendenza del pm nell'Età statutaria

È opportuna una premessa: il presente lavoro non si propone di offrire una ricostruzione storica analitica dell'evoluzione della figura del pubblico ministero nell'Età statutaria (1848-1943).¹ Piuttosto, rimettendosi alle ricerche che hanno già estesamente trattato l'argomento,² ci si limiterà in questa sede a ricordare alcuni punti che tale letteratura mette generalmente in luce ovvero che sono direttamente deducibili dal dato normativo offerto dalle fonti che si sono susseguite in quella fase della storia nazionale; e, sulla base di questi, si svolgeranno alcune brevi osservazioni sul problema dell'indipendenza del pm in quel periodo storico.

1.1. Tre punti fermi

Sulla base dei già ricordati studi che hanno preso in esame storia della pubblica accusa in Italia, si mettono sinteticamente in evidenza i punti che seguono.

¹ Si escludono in questa parte della trattazione il cd. periodo costituzionale provvisorio e quello costituente (1943-1948), che saranno invece oggetto del prosieguo del capitolo.

² Si guardino per tutti, anche con attenzione alla prospettiva comparata (concentrata prevalentemente sull'esperienza francese, dove comunemente si ritiene che l'istituto abbia avuto origine): G. BARTELLINI MOECH, *Il Pubblico ministero dallo Stato liberale allo Stato fascista: significato di un ordinamento*, in AA. VV., *Natura e funzioni del Pubblico ministero, Lineamenti per una riforma*, Jasillo, Roma, 1967; A. CASSIANI, *Il potere di avocazione. Profili ordinamentali dell'ufficio del pubblico ministero*, CEDAM, Padova, 2009, pp. 1-39; A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, BUP, Bologna, 2012, pp. 11-235 e *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, BUP, Bologna, 2018, pp. 13-48; G. MONACO, *Pubblico ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1-71; M. NOBILI, *Accusa e burocrazia. Profilo storico-costituzionale*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1979 pp. 89-141 (con particolare riferimento all'esperienza francese, pp. 96-112); M. SCAPARONE, *Pubblico ministero (dir. proc. pen.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 1094-1099; M. VELLANI, *Il pubblico ministero nel processo*, I, Zanichelli, Bologna, 1965, in particolare pp. 22 e ss. e 393 e ss.

A) A livello costituzionale, lo Statuto albertino (già parco di disposizioni in materia giudiziaria)³ non menzionava il pubblico ministero; l'istituto trovava dunque la sua disciplina a livello legislativo (né erano esclusi, inoltre, interventi a mezzo di regolamenti)⁴.

B) Con riguardo, dunque, a quest'ultimo, è noto che tutte le leggi "generali" in materia di ordinamento giudiziario succedutesi nel periodo di riferimento (ivi compreso dunque il r. d. 30 gennaio 1941, n. 12, attualmente vigente)⁵ hanno fatto proprio un modello di pubblico ministero scarsamente ispirato al principio di indipendenza (nel contesto, d'altronde, di un quadro normativo che presentava carenze analoghe anche relativamente ai giudici, fino a far mettere in dubbio la stessa possibilità di riconoscere in essi un "terzo potere").⁶ Considerazioni a parte

³ Il titolo *Dell'ordine giudiziario* constava, notoriamente, di soli sei articoli (68-73).

⁴ Si pensi solo al regolamento generale giudiziario di cui all'All. 1 del r. d. 2641/1865. Più nel dettaglio, cfr. ad esempio gli interventi in materia di progressione in carriera operati tra il 1880 e il 1890 (rd. dd. 5230/1880, 2807/1884 e 7279/1890, su cui *infra*, nota 22).

⁵ Si rammentano qui i provvedimenti legislativi cui ci si riferisce, sovente individuati col nome del ministro che ne promosse l'adozione: r. d. 3781/1859 (ordinamento "Rattazzi"); r. d. 2626/1865 (ordinamento "Cortese"; in particolare, artt. 129-151); r. d. 1978/1921 (ordinamento "Rodinò"; in particolare, artt. 73-90); r. d. 2786/1923 (ordinamento "Oviglio"; in particolare, artt. 77-96); r. d. 12/1941, ancora in vigore seppur con numerose modifiche rispetto al testo originale (ordinamento "Grandi"; in particolare, artt. 69-84).

⁶ È questo il tema di fondo della storica analisi offerta, fra gli altri, da Giuseppe Maranini in *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Nuova Guaraldi Editore, Firenze, 1983, II ed., pp. 249 e ss.

Sul generale difetto di indipendenza della magistratura italiana in Età statutaria, per una ricostruzione puntuale dell'evoluzione normativa degli ordinamenti giudiziari nazionali cfr. su tutti il pur risalente P. MAROVELLI, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Giuffrè, Milano, 1967; e, in tempi più recenti, A. GUSTAPANE, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto albertino al crepuscolo della bicamerale*, Giuffrè, Milano, 1999 (in particolare, pp. 1-107); per una prospettiva attenta anche al contesto politico e sociale, oltre al già citato lavoro di Maranini, si veda invece A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 21-243; nonché i "classici" M. D'ADDIO, *Politica e magistratura (1848-1876)*, Giuffrè, Milano, 1966 e P. SARACENO, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione. Linee di una analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura italiana dall'unità al fascismo*, Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri, Roma, 1979 (in cui già si sosteneva che la storia dei rapporti tra potere politico e magistratura in Età liberale segua in verità "un disegno [...] ben più complesso di quello comunemente offerto dalla nostra storiografia"; e che, studiando il reclutamento del corpo giudiziario almeno fino agli anni '60 del XIX secolo, emerga il quadro di una magistratura "collegata alla classe politica [...] attraverso un nucleo di magistrati nominati [...] in gran parte nei primi anni dopo l'unità, i quali possono interpretarne gli interessi in governo e in parlamento, organi nei quali si trovano abbondantemente rappresentati [...] [così ripetendo] alcuni dei tratti tipici della magistratura dell'ancien régime e della restaurazione [enfasi aggiunta]", p. 87). Il problema dell'indipendenza della magistratura dal potere politico emerge anche diffusamente in G. NEPPI MODONA, *Sciopero, potere politico e magistratura 1870-1922*, 2 voll., Laterza, Roma-Bari, 1979, II ed. Cfr. sul punto anche U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Lo stato liberale. Il regime fascista*, CUEC, Cagliari, 1983, pp. 240 e ss.

Che il corpo giudiziario in quel periodo fosse afflitto da tale *deficit* è d'altronde opinione largamente condivisa (sul fatto che la nozione stessa di organo giurisdizionale prescindesse in fondo dall'indipendenza dello stesso, vd. S. BARTOLE, *Indipendenza del giudice (teoria generale)*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVI, Treccani, Roma, 1989, p.1), anche se in parte da ridimensionarsi alla luce della costante presenza di magistrati in posizioni di grande rilievo politico e

meriterebbero, per conto loro, alcuni aspetti della legislazione processuale (cfr. *infra*, II.1.2, con particolare riferimento all'obbligatorietà dell'azione penale);⁷ in linea generale, si evidenzia subito come alcuni autori ravvisassero un margine di indipendenza, per ciò che concerne la gestione da parte dell'accusa della fase orale del procedimento penale, nel riconoscimento di un principio di autonomia del pm in udienza.⁸

Pesava senza dubbio l'influenza esercitata dai modelli napoleonici (ordinamentali, oltre che processuali)⁹ sul Regno di Sardegna, retaggio di una dipendenza dalle esperienze d'Oltralpe già attestata negli Stati sabaudi durante l'Antico regime¹⁰ e che si estese poi al neonato Regno d'Italia. I legami del pm, in particolare, col potere esecutivo erano tali da far dubitare che fosse legittimo riferirsi ad esso come a un magistrato vero e proprio al pari del giudice (e al netto, come già accennato, degli elementi che rendevano incerto pure lo *status* di quest'ultimo).¹¹ Emblema di ciò era l'art. 129 dell'ordinamento giudiziario del

amministrativo (P. SARACENO, *op. cit.*); e non sembra estranea nemmeno alla dottrina del tempo – se non altro, prima dell'avvento del regime fascista (cfr. E. PIOLA CASELLI, *Magistratura*, in *Digesto Italiano*, XV, Utet, Torino, 1903-1907, pp. 237 e ss.; L. MORTARA, *Istituzioni di ordinamento giudiziario*, Barbera, Firenze, 1919, III ed., pp.11-21).

Si accenna qui appena all'ipotesi per cui le lamentate carenze dell'indipendenza giudiziaria in Italia, in realtà, avrebbero costituito un aspetto fisiologico della forma di governo statutaria: esse, infatti, si sarebbero spiegate con l'accoglimento nel nostro paese di un principio di bipartizione (e non già di tripartizione) dei poteri dello Stato, in conseguenza del quale i giudici sarebbero stati, per dir così, "declassati" (rispetto allo schema classico montesquieviano) a "ramo speciale" dell'esecutivo; sul punto, P. MAROVELLI, *op. cit.*, p. 2; A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, pp. 3-4; nonché L. DAGA, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Jovene, Napoli, 1973, pp. 67-68; nella dottrina dell'epoca, per tutti, F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, Utet, Torino, 1909, pp. 421 e ss. D'altro canto, durante il regime fascista la divisione dei poteri arrivò ad essere esplicitamente ripudiata (sulla forma di governo di quel periodo storico, su tutti, A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1995, II ed.; L. PALADIN, *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XVI, Giuffrè, Milano, 1967). A tal proposito, e proprio con riferimento all'indipendenza della magistratura, si può ricordare la relazione di accompagnamento allo stesso r. d. 12/1941: "[...] la Giurisdizione non costituisce un potere autonomo dello Stato, dovendo anch'essa informare la sua attività alle direttive generali segnate dal Governo per l'esecuzione di ogni pubblica funzione" (Cfr. la *Relazione alla Maestà del Re Imperatore*, pubblicata nella *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia*, 1941-XIX, I, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1941-XIX, pp. 45-46).

⁷ M. SCAPARONE, *op. cit.*, pp. 1097-1099; A. CASSIANI, *op. cit.*, pp. 21-39; A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, *op. cit.*, pp. 38-45, 59-78, 109-155.

⁸ Cfr. sul punto G. MONACO, *op. cit.*, pp. 45-46. Si tratta del principio attualmente codificato sia all'art. 53, comma 1 c. p. p. che all'art. 70, comma 4 o. g., già presente nella Francia medievale e corrispondente al detto "la penna è serva, la parola è libera" (ivi, pp. 19): in altri termini, mentre l'attività *scritta* d'indagine può essere sottoposta alle direttive altrui, quella *orale* in udienza no.

⁹ A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, p. 20; cfr. anche M. NOBILI, *op. cit.*

¹⁰ G. MONACO, *op. cit.*, pp. 20-21.

¹¹ Cfr. sul punto F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *op. cit.*, pp. 546-551 (seppur sottolineando come fosse necessario assicurare l'indipendenza del pm dagli interessi del Gabinetto in carica); E. PIOLA CASELLI, *op. cit.*, pp. 238 e 239 e, soprattutto, *Ordinamento giudiziario*, in *Digesto Italiano*, XVII, Utet, Torino, 1904-1908, pp. 950-951 (dove, comunque, si nota "la tendenza a unificare l'organo e l'ufficio del Pubblico ministero con l'organo e l'ufficio della magistratura giudicante"). Osservava ed auspicava un progressivo "assorbimento" del pm nella magistratura, nonostante la funzione di

1865¹² (rimasto in vigore fino al 1921, e a sua volta testualmente ripetitivo dell'art. 146 dell'ordinamento del 1859; la medesima norma si trova d'altronde anche all'art. 73 dell'ordinamento "Rodinò" adottato – appunto – nel 1921; e, in seguito, anche in quello "fascista" del 1923 - su cui cfr. *infra*), il quale, qualificando il pubblico ministero con la nota definizione di "rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria" e sottoponendolo alla "direzione" del ministro della giustizia, non solo poneva in termini espliciti la subordinazione del pm a quest'ultimo e, più in generale, al Gabinetto, ma contribuiva anche ad istituire e alimentare un circolo vizioso che, contribuiva a pregiudicare (sia detto a parziale conferma di quanto accennato più sopra) l'indipendenza del giudice stesso: infatti, nel contesto descritto il pm si trovava ad agire come *longa manus* ministeriale non solo nell'ambito della repressione del crimine – portata avanti, in sede giudiziaria, mediante l'esercizio dell'azione penale – ma anche in quello del contrasto agli illeciti disciplinari dei giudici – mediante l'esercizio dell'azione disciplinare, parimenti di sua competenza.¹³ Volendo usare una similitudine "architettonica", l'intero sistema delle procure era pertanto organizzato – sia dal punto di vista *funzionale* che *istituzionale* - come una piramide¹⁴ gerarchica¹⁵ il

esso rimanesse logicamente "governativa od esecutiva [in corsivo nel testo, NdR]", L. MORTARA, *op. cit.*, pp. 137-143 (in particolare, p. 141).

¹² "Il Pubblico ministero è il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, ed è posto sotto la direzione del ministro della giustizia".

¹³ Art. 231 r. d. 2626/1865; poi, 16, comma 2 e 19, comma 3 l. 438/1908; poi, art. 193 r. d. 2786/1923 (il r. d. 1978/1921 non era intervenuto sul punto). L'art. 237 r. d. 12/1941 riservava l'azione disciplinare al solo Procuratore generale presso la Corte di cassazione, coerentemente con l'accentramento dei procedimenti "per i magistrati di ogni grado" avanti un'unica corte istituita presso il Ministero di grazia e giustizia (art. 236, commi 1 e 8). Prima dell'unità nazionale, si vedano già l'art. 38 l. 1186/1951 (legge "Siccardi") e l'art. 135 r. d. 3781/1859.

In argomento, cfr. A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, pp. 36-8 e, per l'evoluzione del sistema disciplinare di magistrati ordinari sotto il regime fascista, pp. 102 e ss. e 175 e ss.; G. MONACO, *op. cit.*, pp. 36-40; M. SCAPARONE, *op. cit.*, p. 1095. Va da sé che tale strumento poteva essere utilizzato come forma di pressione sull'attività giurisdizionale. Una forma di controllo governativo sugli organi giudicanti, seppur meno incisivo, si può rivenire anche nelle ipotesi di partecipazione del pubblico ministero alle Assemblee generali delle Corti e dei Tribunali (artt. 191 e ss. r. d. 2626/1865): è in quelle occasioni, inoltre, che i capi degli uffici requirenti tenevano la relazione sul "modo in cui la giustizia fu amministrata in tutta la circoscrizione territoriale della Corte o del tribunale" (art. 150), secondo una norma oggi parzialmente ricalcata dagli artt. 86 e 88 o. g. (le relazioni non sono più obbligatorie per legge, e le tengono solo i Procuratori generali).

¹⁴ L'immagine della "piramide di uffici gerarchicamente organizzati ed aventi il loro vertice nel ministro della giustizia" sarà utilizzata retrospettivamente da Alessandro Pizzorusso in *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, *op. cit.*, p. 632.

¹⁵ Si impone una precisazione: tanto con riguardo al contesto storico dell'Età statutaria che al periodo successivo, il riferimento alla "gerarchia", pur comune in letteratura, va inteso in senso atecnico: infatti, è evidente che non sussistessero veri e propri rapporti gerarchici, nel senso di continenza delle competenze, fra Ministro e pubblici ministeri né fra Procuratori generali e Procuratori del Re (cfr., sulla nozione tipica di gerarchia, A. PIOGGIA, *Gerarchia (dir. amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese*, III, Giuffrè, Milano, 2006, in particolare 2661-2662). Fatta questa precisazione, si sceglie comunque di utilizzare questo aggettivo nel prosieguo del lavoro per descrivere l'organizzazione giudiziaria di Età statutaria.

cui vertice era rappresentato dal Ministro e la base dai Sostituti procuratori del Re. Inoltre, quantomeno nella prima delle due prospettive di analisi testé ricordate (ossia quella “ordinamentale” e non processuale), tale modello non dava forma solamente al complesso degli uffici requirenti ma anche ad ognuno di essi considerato singolarmente: il principio caratterizzante la loro attività era infatti quello di *unità e indivisibilità del pm* – che peraltro non si può considerare ripudiato nemmeno oggi, anche se all’interno di una cornice profondamente diversa (in primo luogo, dal punto di vista costituzionale) e senza perciò la possibilità di attribuirgli un significato identico a quello che aveva in Età statutaria⁻¹⁶, in base al quale il capo della procura concentrava su di sé tutte le funzioni ad essa devolute mentre gli altri magistrati (sempre che si possa usare questa parola: cfr. *supra*) addetti alla medesime venivano relegati al ruolo, per dir così, di “collaboratori” subordinati al primo.¹⁷ Va da sé che, in un quadro simile sembra difficile rinvenire nel sistema di allora non solo un principio di indipendenza *esterna* del pubblico ministero (come risulta da quanto già detto più sopra, in particolare con riferimento al rapporto col ministro della giustizia) ma anche e soprattutto uno di indipendenza *interna*, non solamente nel perimetro del singolo ufficio di procura ma anche nei rapporti “verticali” tra gli uffici circondariali e quelli distrettuali.¹⁸

Bisogna però dare atto che, anche al di là del già ricordato principio di autonomia in udienza, alcuni commentatori dell’epoca sostennero che il *principio di legalità* cui erano comunque subordinati gli organi dell’accusa penale (al pari di tutti gli altri funzionari dello Stato), assicurasse all’operato di questi ultimi un margine di indipendenza *funzionale* dal potere politico (cfr. su questo aspetto del formante processuale II.1.2).

¹⁶ Sul punto, cfr. il capitolo IV.

¹⁷ Ne è spia, in fondo, il fatto che essi fossero denominati “Sostituti procuratori”. Per questa osservazione, e in generale sull’impianto gerarchico delle procure italiane nel periodo in esame, si vedano G. MONACO, *op. cit.*, pp. 36-40; A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, pp. 27-28.

È appena il caso di annotare che il persistente utilizzo della dizione “Sostituto procuratore” nell’Italia repubblicana non è in sé significativo della permanenza di tali moduli organizzativi (cfr. sul modulo organizzativo attuale degli uffici di procura, cfr. il capitolo IV).

¹⁸ Cfr. il riferimento alla “azione direttiva” dei Procuratori generali nei confronti dei pubblici ministeri del distretto, ancora assente nel r. d. 3781/1859 ma rinvenibile nell’art. 146, comma 1 del r. d. 2626/1865 e da lì transitato negli ordinamenti giudiziari successivi (art. 87, comma 1 del successivo r. d. 1978/1921; art. 91, comma 1 del r. d. 2786/1923; la norma non compare più, invece, nell’ordinamento “Grandi” del 1941). Sulla parziale devianza di questo modello organizzativo rispetto all’archetipo francese, il quale non si limitava a riconoscere al procuratore generale del distretto una funzione direttiva sui livelli territoriali inferiori ma, piuttosto, accentrava in esso la titolarità stessa delle funzioni di p. m. in quella circoscrizione, cfr. A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, p. 27; p. 165. Si noti inoltre che il rapporto gerarchico legava il Ministro Guardasigilli direttamente ai Procuratori generali dei distretti (e questi ultimi, nell’ambito delle relazioni “verticali” tra gli uffici, ai Procuratori del Re), senza passare per quello istituito presso la Corte (fino al 1923, quelli istituiti presso *le Corti*) di cassazione (ivi, p. 29; pp. 94-6; p. 162).

Per quanto riguarda il lato istituzionale, invece, basti ricordare che i pubblici ministeri *non* godevano, a differenza dei giudici,¹⁹ della garanzia della inamovibilità; e che tutti i provvedimenti di *status* ad essi relativi venivano adottati direttamente dai vertici del potere esecutivo²⁰ (come d'altronde avveniva anche per i giudici pur, fuorché nel breve periodo compreso tra il 1941 e il 1946, con la significativa eccezione delle decisioni in materia disciplinare);²¹ e se anche ciò poteva avvenire in alcuni casi con l'ausilio di organi consultivi composti da magistrati,²² questi ultimi erano pur sempre membri della cd. alta magistratura e pertanto strettamente connessi (vuoi formalmente, per via dei meccanismi di nomina; vuoi informalmente) al potere politico.²³ È proprio a questo specifico aspetto dell'indipendenza (o meglio, della mancanza di indipendenza) della

¹⁹ Deponeva in tal senso già lo Statuto, seppur con il noto limite per cui tale garanzia maturava dopo tre anni di servizio e comunque rimaneva esclusa per i giudici mandamentali (cfr. art. 69).

Da ciò discendeva inoltre, nell'ordinamento giudiziario del 1865, una singolare "osmosi" fra carriera giudicante e carriera requirente (pur "parallele e distinte" ai sensi dell'art. 135 r. d. 2626/1865), stante il potere del Ministro di applicare coattivamente i pubblici ministeri agli uffici giudicanti (art. 134).

²⁰ Cfr. A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, pp. 33-34.

²¹ L'art. 250, comma 2 r. d. 12/1941, poi abrogato dal r. d. lgs. 511/1946 (cd. "legge sulle gaurentigie"), attribuiva al Ministro di grazia e giustizia la potestà disciplinare anche sui magistrati giudicanti.

²² Ci si riferisce in primo luogo al Consiglio superiore della magistratura, istituito dalla l. 511/1908 (in particolare, artt. 34-36) come organo consultivo del Ministro Guardasigilli in materia di carriera sia di giudici che di pubblici ministeri, e composto da esponenti di entrambe le categorie. Prima della creazione di quest'ultimo, che (pur oggetto di numerose modifiche) sopravvisse fino alla fine dell'Età statutaria, cfr. già r. d. 7279/1890 (art. 35), il quale estendeva la competenza della Commissione consultiva centrale istituita dieci anni prima (r. d. 5230/1880, poi modificato dal r. d. 2807/1884) ai funzionari del pubblico ministero. Tale Commissione, composta da magistrati (anche se fino al 1884 la presiedeva direttamente il Ministro Guardasigilli), deliberava in materia di nomine, promozioni e tramutamenti (purché per tali provvedimenti l'ordinamento non prescrivesse una delibera del Consiglio dei ministri). Sulla vicenda di questo organo, in qualche modo antesignano non solo del Csm previsto dalla l. 511/1907 ma anche di tutti i successivi organi omonimi – ivi compreso quello attualmente operante –, cfr. P. MAROVELLI, *op. cit.*, pp. 120-127; L. DAGA, *op. cit.*, pp. 86-87; A. GUSTAPANE, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto albertino al crepuscolo della bicamerale*, *op. cit.*, pp. 17-18. Sulla progressiva acquisizione di efficacia vincolante da parte dei pareri resi, prima, dalla Commissione consultiva centrale, poi, dal Csm, e dei discussi limiti del sindacato giurisdizionale nei confronti dei medesimi, cfr. L. DAGA, *op. cit.*, pp. 86-87, 97-101 (con particolare riferimento alla sentenza cd. "Mortara" del 1917, con cui la Corte di cassazione di Roma enunciò l'insindacabilità delle delibere consiliari da parte del Consiglio di Stato; sulla vicenda, vd. anche la nota di L. BIAMONTI in "Il Foro Italiano", 1917, coll. 551-556; e F. D'ALESSIO, *La posizione costituzionale del consiglio superiore della magistratura e la natura dei provvedimenti in materia di promozioni dei magistrati*, in "Giurisprudenza italiana", 1918, pp. 50-68). Sul Csm in Età statutaria (compreso il depotenziamento dell'organo avvenuto sotto il regime fascista), si veda su tutti ivi, pp. 91 e ss. e 121 e ss.

²³ Sul legame storico tra "alta magistratura" e potere politico in Età liberale, si vedano P. SARACENO, *op. cit.*; e, più di recente, A. MENICONI, *op. cit.*, in particolare pp. 47-57. Peraltro, proprio la storiografia (e, in particolare, Pietro Saraceno) ha dimostrato come il rapporto allora intercorrente tra i ranghi più alti del corpo giudiziario e la classe politica non sia da leggersi in chiave di reciproca contrapposizione, quanto di osmosi fra il personale dell'uno e dell'altra.

pubblica accusa che si riferiva Piero Calamandrei nel suo discorso tenuto all'Università di Siena nel 1921, ravvisando in essa una delle quattro "tortuose vie" con cui il potere politico condizionava il sistema della giustizia:

"[...] se voi leggete i trattati di procedura penale, vi sarà facile apprendere che nel nostro ordinamento il P. M. quantunque funzionario amministrativo, gerarchicamente subordinato al suo superiore, deve esplicitare il suo ufficio di accusatore in base al *principio di legalità*, che dovrebbe renderlo pienamente indipendente dal Ministro rispetto ad ogni obbligo funzionale direttamente impostogli dalla legge. [...] Ma in realtà, purtroppo, questo è proprio uno dei punti nei quali [...] ciò che si insegna a scuola è ben diverso da ciò che accade nella concreta realtà. Non ostante il *principio di legalità*, il P. M., il quale non essendo fornito neppure di quella garanzia di inamovibilità di cui godono i magistrati giudicanti, è dal punto di vista della carriera alla mercé del Ministro, non sempre si trova nella possibilità di fatto di ribellarsi alle istruzioni di lui, tutte le volte che questi non già gli ordini, ché gli uomini politici si guardano bene dal dare ordini in materia giudiziaria, ma dolcemente gli suggerisca e discretamente gli insinui di ritardare o addirittura di sospendere il corso dell'azione penale".²⁴

Per suo conto, il regime fascista non percepì l'esigenza di realizzare cambiamenti significativi nella materia in esame:²⁵ anzi, l'art. 77 dell'ordinamento giudiziario del 1923 (il cd. ordinamento "Oviglio") non fece altro che ricalcare alla lettera il ricordato art. 129 di quello del 1865 (poi, art. 73 dell'ordinamento "Rodinò"). Semmai, di quel periodo può stupire che la norma in esame non sia riportata integralmente, invece, nel successivo ordinamento "Grandi" di cui al r. d. 12/1941: in esso, infatti, manca il riferimento al rapporto di "rappresentanza" fra Ministro Guardasigilli e pubblico ministero. Tale mancanza non deve però lasciar supporre un *favor* del legislatore di allora per l'indipendenza del pm, quanto piuttosto la volontà di rimuovere ogni dubbio circa il suo inquadramento dentro il potere esecutivo - laddove invece qualificare il pubblico ministero come "rappresentante" di quest'ultimo poteva lasciare il dubbio che tra i

²⁴ P. CALAMANDREI, *Governo e Magistratura*, ora in *Opere giuridiche*, II, Morano, Napoli, 1966, pp. 202-203. Le altre tre "tortuose vie" con cui si sarebbe realizzata tale inframmettenza erano: gli strumenti politici con cui venivano in vari modi rimossi gli effetti delle decisioni giudiziarie (ad esempio, le grazie o le amnistie); l'influenza del Governo sulla carriera dei magistrati; la presenza di giurisdizioni speciali, che sottraevano competenze a quella ordinaria godendo però di una indipendenza ancora minore (su questi punti cfr. *ivi*, *passim*).

²⁵ Ciò, d'altronde, viene tradizionalmente ritenuto vero con riferimento all'intero ordinamento giudiziario: cfr., fra le già ricordate opere di taglio più generale, A. AQUARONE, *op. cit.*, pp. 243-446; G. MARANINI, *op. cit.*, pp. 263-264 ("[i]l fascismo "ereditò un ordinamento giudiziario perfettamente adeguato alle sue necessità e al suo indirizzo", p. 263); L. PALADIN, *op. cit.*, p. 900; e, a livello specialistico, il fondamentale G. NEPPI MODONA, *Magistratura e fascismo*, in G. QUAZZA (a cura di), *Fascismo e società italiana*, Einaudi, Torino, 1973 (in particolare pp. 153-157). Sul rapporto tra il corpo giudiziario e il regime fascista, su tutti, A. MENICONI, *op. cit.*, pp. 145 e ss. (e, già, ID., *Magistrati e ordinamento giudiziario negli anni della dittatura*, in G. MELIS (a cura di), *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2008).

due sussistesse una qualche alterità.²⁶ D'altronde, l'art. 69 del medesimo decreto confermava comunque il potere direttivo del Ministro sulla pubblica accusa.²⁷

Inoltre, sul piano del diritto processuale penale, nella codificazione del 1930 la mancanza di un organo dell'accusa indipendente si associa al – e spiega il – cumulo in esso non solo delle fisiologiche funzioni inquirenti e requirenti ma anche di compiti giurisdizionali *stricto sensu* in una misura precedentemente sconosciuta.²⁸ Ciò, in tutta evidenza, al fine di permettere al Governo di controllare, tramite i pubblici ministeri suoi sottoposti, non solo la richiesta ma anche l'adozione di alcune decisioni giudiziarie in materia criminale (per quanto sia opportuno ricordare, a questo punto, che anche nel ben diverso quadro istituzionale dell'Età repubblicana il pm conserverà tale veste di “paragiudice”²⁹ sino all'emanazione del codice di procedura penale del 1988). Nella direzione di rafforzare il controllo del Governo sulla giustizia penale andava anche l'art. 74, comma 3 c. p. p. Esso escludeva la verifica del giudice istruttore - ossia di un organo giurisdizionale in senso pieno – sull'archiviazione per manifesta infondatezza della notizia di reato, la quale veniva così lasciata alla discrezionalità del solo organo requirente; quest'ultimo però, pur formalmente investito della

²⁶ Cfr. G. MONACO, *op. cit.*, pp. 60-69. In senso contrario, però, M. VELLANI, *Il pubblico ministero nel processo*, II, Zanichelli, Bologna, 1970, p. 8.

²⁷ “Il pubblico ministero esercita, sotto la direzione del Ministro di grazia e giustizia, le funzioni che la legge gli attribuisce”.

²⁸ Si pensa in particolare a quelli riconosciutigli nell'ambito dell'istruzione sommaria, rito condotto integralmente dal pm e reso dal codice un'alternativa di larga applicazione e facilmente praticabile all'istruzione formale - ancora imperniata, invece, sulla figura del giudice istruttore (cfr. artt. 389-401; e, di contro, gli artt. 295-388 sull'istruzione formale).

Invero, tale modello istruttorio non era estraneo alla tradizione processuale italiana e pertanto non è possibile considerarlo di matrice prettamente fascista. Esso era infatti già contemplato dal codice di procedura del 1913 (artt. 277-294), il quale tuttavia prevedeva – in radicale contrasto con quello successivo - che tutta una serie di atti probatori (esperimenti giudiziali, perizie, testimonianze ...) e cautelari (misure limitative della libertà personale, precluse al pm se non in specifiche ipotesi di flagranza del delitto o nei procedimenti per contravvenzioni concernenti armi o esplosivi) richiedessero comunque l'intervento del giudice. L'istituto risultava invece assente nel codice del 1865, sebbene venisse lasciata all'organo requirente la possibilità di compiere una propria attività istruttorio nei casi contemplati dagli artt. 46 (arresto in flagranza) e 48 (richiesta del capofamiglia al pm di procedere immediatamente ad accertamenti, laddove il reato fosse stato commesso all'interno di una casa). Tuttavia, sull'introduzione surrettizia e in via di pressi di un'istruzione sommaria già nel vigore del codice del 1865 cfr. G. BARTELLINI MOECH, *op. cit.*, p. 48 (con estratti delle circolari ministeriali che interpretavano il dato normativo in questo senso).

Per una ricostruzione della normativa, cfr. M. SCAPARONE, *op. cit.*, pp. 1097 e ss. Una esposizione dettagliata dei poteri processuali del pm nella versione originaria del codice cd. “Rocco” del 1930 è contenuta in A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, *op. cit.*, pp. 109-155 (cui si rimanda anche per i riferimenti ai codici precedenti: in particolare, pp. 38-45 e 59-78); con particolare riferimento all'istruzione sommaria, cfr. pp. 136-144.

²⁹ L'espressione, ancora appropriata per descrivere la situazione negli anni '80 del secolo scorso, è usata da M. CHIAVARIO in *Processo e garanzie della persona*, I, Giuffrè, Milano, 1982, p. 105.

decisione in parola, era sostanzialmente esposto alle pressioni dei superiori³⁰ (da cui, come già ricordato, era pur sempre dipendente non da ultimo sotto il profilo istituzionale degli avanzamenti in carriera)³¹. Vero è che una simile soluzione era accolta anche dal codice di rito del 1865,³² ponendosi quindi in continuità con una lunga parte dell'esperienza liberale; tuttavia, sotto il regime liberale essa era stata già abbandonata nel 1913, con l'introduzione di una prima forma di controllo giudiziario sulla (in)azione della pubblica accusa (art. 179, comma 2)³³. Nello specifico, l'art. 74, comma 3 del codice del 1930 avrà però una vita molto più breve di altre disposizioni introdotte nel cd. ventennio, venendo modificata già nel 1944.³⁴

C) Infine, al di là del dato normativo, la ricerca storiografica ha evidenziato come lungo tutta l'Età statutaria (senza, cioè, discontinuità significative tra periodo liberale e periodo fascista) sia rimasta costante la prassi ministeriale di orientare l'azione degli organi dell'accusa a mezzo di circolari contenenti direttive, anche dettagliate, relative in particolare (ma non solo) all'esercizio dell'azione penale. Si manifestava così, in certi casi, la richiesta di un'applicazione particolarmente rigorosa della legge; in altri, al contrario, si dava

³⁰ Per vero, Alfredo Rocco aveva specificato nella *Relazione* di accompagnamento al progetto di codice di procedura penale del 1930 che il controllo gerarchico (in ultima analisi, un controllo ministeriale) sugli ufficiali del pm servisse principalmente a scongiurare ingiustificabili lassismi da parte di essi: cfr. *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia – Parte I*, 26 ottobre 1930, n. 251 (straordinario), p. 4512. Peraltro – e al di là delle pressioni informali a “lasciar cadere” determinate notizie di reato, pur sempre possibili - nella dottrina ci fu chi (De Marsico, Manzini) ipotizzò che, in casi eccezionali, al Guardasigilli fosse riservata legalmente anche la facoltà di disporre per determinati procedimenti un *nolle prosequi* motivato da ragioni politiche (G. MONACO, *op. cit.*, pp. 67-68).

³¹ In particolare, oltre ad essere oggetto di una decisione sostanzialmente assunta dal Ministro Guardasigilli (se non addirittura del Consiglio dei ministri) su parere degli organi ausiliari a ciò preposti, la promozione era influenzata anche dall'opinione che del magistrato avevano i suoi superiori “interni” all'ordine giudiziario espressa nelle forme previste dalla normativa allora in vigore – senza per questo volere negare l'ulteriore rilievo potenzialmente assunto da canali di comunicazione “informali” (A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, in particolare pp. 96-102; pp. 169-175). D'altronde, almeno in una prima fase (ossia prima dell'istituzione del sistema delle commissioni consultive, che il regime fascista depotenziò ma non eliminò: su tali organi vedi già *supra* alla nota 22), in Età liberale andava anche peggio: “[l]a progressione nella carriera requirente, ancor più di quella nella giudicante, avveniva in assenza di una delimitazione legislativa di pur minimali criteri tecnici di selezione a parità di titoli da parte degli aspiranti, dimodoché la scelta da parte del ministro del candidato da destinare ai gradi progressivamente più alti della gerarchia giudiziaria era fatta in virtù di un rapporto fondamentalmente fiduciario con il potere esecutivo, filtrato semplicemente dalle informazioni [...] che erano fornite ogni anno dai superiori gerarchici diretti e dal parere espresso dai responsabili direttivi delle corti, ossia il primo presidente ed il procuratore generale” in base all'art. 66 del regolamento giudiziario generale del 1865 (A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, pp. 33-34).

³² Esso, infatti, non prevedeva alcuna forma di controllo sull'esercizio dell'azione penale da parte del magistrato giudicante.

³³ “Se [il pubblico ministero, NdR] reputi che per il fatto non si debba promuovere azione penale richiede il giudice istruttore di pronunciare decreto”.

istruzione di attenuare la risposta repressiva – se non di annullarla del tutto – in relazione a determinati fatti criminosi³⁵ (a tal fine risultando centrale la già

³⁴ L'art. 6 del d. lgs. lgt. 288/1944 novellava l'art. 74, comma 3 c. p. p. che attribuiva la decisione in merito all'archiviazione al giudice istruttore, su richiesta del pm.

³⁵ Si pensi ad esempio alle circolari diramate nel 1876, nel 1878 e nel 1889 in materia di reati a mezzo stampa, nelle quali si raccomandavano “benigni riguardi” nei confronti della stampa “composta, dignitosa, guidata dal visibile proposito di giovare le sorti del paese”, e “giusto rigore” (per quanto, “sempre [...] entro i limiti e con osservanza scrupolosa della legalità”) verso quella che invece “turba deliberatamente sicurtà e pace, e che apporterebbe discredito agli ordini liberali, se questi le consentissero tolleranza” (cfr. G. BARTELLINI MOECH, *op. cit.*, pp. 50-51). L'atteggiamento repressivo nei confronti, in particolare, della stampa, è attestato anche nel periodo della cd. Destra storica: cfr. ad esempio la circolare del Guardasigilli Pisanelli del 24 gennaio 1863 e quella del Guardasigilli Pironi del 6 luglio 1869 (entrambe riportate in M. D'ADDIO, *op. cit.*, alle pp. 779 e 782); con particolare riferimento alla repressione dei movimenti socialisti e anarchici (inclusa ovviamente la diffusione di stampati da parte di questi ultimi) ovvero delle rivolte contadine, si vedano invece le circolari raccolte in G. NEPPI MODONA, *Sciopero, potere politico e magistratura 1870-1922*, II, Laterza, Roma-Bari, 1979, II ed. (ad esempio, la circolare del Ministro de Falco del 25 giugno 1873, che sollecita procedimenti nei confronti degli aderenti ad alcuni scioperi “nelle diverse città del Regno”, indicando con dovizia di dettagli le fattispecie criminose che essi avrebbero realizzate e invitando pertanto i capi degli uffici distrettuali a “dare alle Autorità dipendenti le opportune disposizioni, perché, venendo denunciato alcuno de' fatti di sopra indicati, si proceda contro i colpevoli ne' termini di legge, con sollecitudine e vigore”, a pp. 347-348; o la circolare del 4 giugno 1894 del Guardasigilli Calenda di Tavani, che incita la magistratura requirente a “valersi dell'azione penale per rendere vano coi mezzi legali [...] qualunque criminoso mezzo di propaganda fatta a voce o per iscritto, o per mezzo della stampa, la quale tenda ad indurre i militari alla violazione dei loro doveri di fedeltà e di disciplina”, a p. 374).

Con riferimento al periodo fascista, si veda in particolare G. NEPPI MODONA, *Magistratura e fascismo*, *op. cit.*, con estratti di alcuni di questi documenti alle pp. 137-140. Fra di essi, si ricordano in particolare le circolari sottoscritte da Alfredo Rocco del 13 settembre e del 3 dicembre 1928, in materia di offese al Capo del Governo e altre manifestazioni delittuose di dissenso nei confronti del regime: in esse si prescrive di “curare che l'esercizio dell'azione penale e la irrogazione della pena, per i reati del genere, siano ispirati a fermezza ed a giusto rigore, in conformità delle severe direttive del Regime”; ma anche che “non sia dato corso a tali procedimenti se non nei casi di una certa gravità, in cui possono trovare giusta e doverosa applicazione le sanzioni comminate dalla legge”, giacché il “prestigio [del Capo del Governo] non può risultare diminuito da fatti di lievissima entità o verificatesi in circostanze tali da dover poi obbligare il Magistrato a concedere quei benefici che la legge consente”; o quella del Guardasigilli Oviglio del 15 aprile 1924 in cui si dispone che i procedimenti a carico di membri delle forze dell'ordine siano “istruiti con la massima rapidità” e assumano “caratteri di assoluta preminenza e urgenza” giacché “occorre, quanto più possibile, evitare che l'agente della forza pubblica rimanga troppo a lungo sotto il peso di accuse che ne diminuiscono il prestigio e possono affievolirne il senso del dovere”.

Sul controllo “amministrativo” del pm da parte del Ministro, riscontrabile non solo sotto il regime fascista ma, appunto, anche in Età liberale, si vedano in generale, oltre alle opere appena citate, U. ALLEGRETTI, *op. cit.*, pp. 245-246; G. MARANINI, *op. cit.*, pp. 253 e ss, *passim*; G. MONACO, *op. cit.*, pp. 52-56. Peraltro, è stato osservato come nel periodo immediatamente precedente all'avvento del fascismo la “presa” ministeriale sugli uffici di procura abbia dimostrato dei visibili cedimenti, ai quali sarebbero imputabili le riscontrate “lacune” nella repressione penale della violenza squadristica – dovute, si intende, al fatto che quest'ultima incontrava l'approvazione di alcuni pubblici ministeri (cfr. G. NEPPI MODONA, *Sciopero, potere politico e magistratura 1870-1922*, II, *op. cit.*, pp. 215 e ss.). D'altronde, era stato lo stesso Guardasigilli Rodinò (Governo Bonomi) a diramare, nel 1921, istruzioni (si noti, rivolte anche alla magistratura giudicante) ben più precise per ciò che concerneva la repressione dell'attività degli Arditi del popolo che quella delle squadre fasciste, come a suggerire un particolare sfavore nei confronti delle prime (ivi, pp. 258-260). Sarà solo il Guardasigilli Alessio, negli ultimi mesi del regime liberale, a sollecitare

ricordata mancanza, salvo nel periodo di vigenza del codice di procedura penale del 1913, di un controllo giurisdizionale sull'inazione del pm).³⁶ Peraltro, durante il regime fascista tale condotta non lasciò immuni gli stessi giudici; con la non insignificante differenza che, nel loro caso, le istruzioni suddette riguardavano direttamente l'attività giudicante.³⁷

A questo proposito, si potrebbe parlare di un tendenziale “svuotamento” in via amministrativa del disposto normativo – in particolare, di quello codicistico. Infatti, se fin dal 1865 il sistema processuale penale aveva fatto proprio il principio di obbligatorietà dell'azione (cfr. sul punto il paragrafo successivo), essa risultava però *de facto* esercitata in conformità alle indicazioni impartite dal Guardasigilli (generalmente tramite l'intermediazione dei Procuratori generali) a mezzo dei suddetti atti di indirizzo, vuoi in relazione a singoli casi concreti vuoi in via - più o meno - generale e astratta, vuoi prescrivendo un particolare rigore nella repressione dei fenomeni criminali vuoi, al contrario, una speciale tolleranza.

1.2 “Nuclei” di indipendenza della pubblica accusa in Età statutaria

D'altra parte, sarebbe sbagliato affermare che l'idea di un pubblico ministero almeno *funzionalmente* indipendente fosse del tutto estranea all'Età statutaria; e non tanto sul piano delle riforme *de iure condendo* (né, alla luce di quanto appena esposto, su quello dell'effettività³⁸), bensì laddove si consideri l'interpretazione dottrinale della normativa vigente. Ciò è vero in particolare con riguardo alle leggi che governavano la procedura penale.

Non ci si riferisce qui soltanto al principio di autonomia del pm in udienza, di cui già si è detto nel paragrafo precedente. Alcuni autori, come già anticipato in II.1.1, facevano infatti discendere tale indipendenza dal fatto che nel sistema processuale italiano si potesse rinvenire, già in epoca liberale, il ricordato *principio di obbligatorietà dell'azione penale*; se non, più in generale, dal

(ormai, senza successo) interventi decisi anche nei confronti dell'eversione di estrema destra (pp. 268-273).

³⁶ Cfr. G. BARTELLINI MOECH, *op. cit.*, p. 67.

³⁷ Come sostiene, sulla base di un'indagine di archivio condotta presso la Procura generale di Torino e relativa all'intero periodo storico del cd. ventennio, G. NEPPI MODONA, *Magistratura e fascismo*, *op. cit.*, in particolare pp. 131 e ss.

³⁸ Si riportano qui le conclusioni di uno degli Autori che più hanno studiato le condizioni in cui versava la pubblica accusa nel periodo pre-costituzionale: “L'indipendenza esterna [in questo passo l'Autore si riferisce, infatti, a tale specifico aspetto dell'indipendenza della pubblica accusa durante il regime fascista, NdR] non è mai esistita, neppure nel periodo dello Stato liberale, nei confronti dell'ufficio del pubblico ministero [...]. Seguendo una consolidata tradizione, anteriore all'unità e rispettata sino alla caduta del regime fascista, il pubblico ministero è sempre stato in Italia [...] un funzionario più o meno mascherato, più o meno mistificato del potere esecutivo, che risponde dei suoi comportamenti al ministro di grazia e giustizia ed è tenuto ad ubbidire agli ordini e alle istruzioni del guardasigilli stesso” (G. NEPPI MODONA, *op. cit.*, p. 132)

principio di legalità che avrebbe sovrinteso anche alle attività degli organi inquirenti-requirenti.³⁹ In particolare, l'obbligatorietà si sarebbe dovuta dedurre, da un lato, dal codice di procedura del 1865 (principalmente, ma non solo, dall'art. 1, comma 1: "Ogni reato dà luogo a un'azione penale"⁴⁰); dall'altro, dallo stesso Statuto del Regno, il quale nel sancire l'eguaglianza formale dei sudditi (art. 24)⁴¹ avrebbe implicitamente imposto al pm di procedere senza distinzioni contro chiunque fosse sospettato di avere commesso un reato. Emergeva da queste riflessioni l'immagine di un pm *imparziale* (sull'imparzialità del pm, che pure non è oggetto specifico di questa ricerca, cfr. I.3), tenuto cioè a non operare discriminazioni fra (ipotetici) rei sulla base di valutazioni di opportunità, proprie o altrui. A nulla sarebbe valsa la pretesa, proveniente vuoi dal ministro vuoi dall'interno dell'ordine giudiziario stesso, che esso si comportasse diversamente: le scelte di politica criminale venivano compiute una volta per tutte dal legislatore e il pubblico ministero non poteva fare altro che dar loro esecuzione, appunto, in modo imparziale. Assumendo questo punto di vista, è evidente come non si potesse che concludere, come detto, per l'indipendenza funzionale della pubblica accusa. In che modo dunque salvare l'art. 129 o. g., che pure menzionava a chiare lettere la "direzione [ministeriale]" a cui il pm era "posto sotto"? Il dilemma fu risolto da alcuni considerando tale norma implicitamente abrogata, da altri sostenendo che l'obbligatorietà dell'azione penale e la conseguente indipendenza del pm riguardavano esclusivamente la promozione in giudizio della pretesa punitiva dello Stato, di talché le residue funzioni di tale organo (fra cui, in particolare, l'azione disciplinare) rimanevano informate a principi di dipendenza gerarchica.⁴² Agli antipodi di questa posizione stava chi vedeva iscritta nel sistema, piuttosto, un'azione penale discrezionale.⁴³ Da tali diverse interpretazioni discendeva poi una divisione fra chi, specie fra i penalisti, considerava l'organo di accusa come mero esecutore della volontà ministeriale e chi, invece, gli riconosceva una "funzione di giustizia al pari di quella del giudice [...] accompagnata da una presunzione di imparzialità" (e a questa ultima posizione,

³⁹ Cfr. il passo di Calamandrei più sopra riportato nel testo.

⁴⁰ Le altre disposizioni di interesse in tal senso sarebbero state l'art. 2, comma 3 ("[L'azione penale è] esercitata d'ufficio in tutti i casi nei quali l'istanza della parte danneggiata od offesa non è necessaria a promuoverla) e l'art. 42 ("Il procuratore del Re è tenuto nel distretto del tribunale presso cui esercita le sue funzioni [...] di promuovere e proseguire le azioni penali derivanti da crimini o delitti colle norme prescritte dal presente codice"). Oltre all'art. 1, comma 1 del codice del 1865, cfr. poi artt. 1 del codice del 1913 e 1 del codice del 1930. Oggi, notoriamente, oltre che all'art. 112 Cost. il principio è codificato all'art. 50 del codice vigente.

⁴¹ "Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. [...]"

⁴² Sul nesso tra ambito oggettivo di applicazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza funzionale del pm, si veda anche III.3 (in particolare, III.3.2).

⁴³ Per una ricostruzione articolata di questo dibattito, si veda G. MONACO, *op. cit.*, pp. 47-56.

forse, può essere ricondotta anche la scelta del legislatore di non qualificare il pubblico ministero come “parte” nel codice di procedura penale del 1913).⁴⁴

Orbene, in questa sede non si vuol tanto capire quale dei due schieramenti avanzasse gli argomenti migliori; peraltro, proprio alla luce delle ricerche storiche poco sopra accennate, l’analisi del nudo formante legislativo non dice abbastanza di quella che era la concreta prassi delle procure. Si potrebbe aggiungere che, dal punto di vista teorico, la subordinazione alla legge di un organo dell’ordine giudiziario non vale in sé a distinguere l’indipendenza di quest’ultimo da quella dei funzionari di una qualunque amministrazione pubblica. Piuttosto, si intende evidenziare come in dottrina non solo venissero discusse questioni che tutt’oggi non hanno perso il loro interesse (il legame tra ambito applicativo del principio di obbligatorietà dell’azione penale e indipendenza dei requirenti), ma fosse già teorizzata un’inestricabile connessione fra azione penale obbligatoria, da una parte, legalità penale e uguaglianza formale, dall’altra. L’invocazione di un nesso indissolubile tra questi principi, infatti, suona di una sorprendente contemporaneità e sembra già anticipare quello che in tempi molto più recenti sarebbe stato (come si vedrà nel seguito del lavoro) uno dei principali approdi della giurisprudenza costituzionale in materia di ordinamento giudiziario e procedimento penale: ci si riferisce alla individuazione del micro-sistema formato dagli artt. 3, 25, comma 2 e 112 Cost., punto fermo nell’interpretazione della Carta fondamentale data dalla Corte almeno a partire dal 1991.⁴⁵ Si avrà modo di esporre (III.1) come esso rappresenti il presidio fondamentale dell’indipendenza (almeno funzionale) del pubblico ministero nell’ordinamento attuale; ebbene, alla luce di quanto detto la relazione necessaria tra i termini di questa triade era riconosciuta anche da una parte degli studiosi di quello statutario, cosa che potrebbe contribuire a rafforzare in chiave “storica” la legittimità della posizione del giudice delle leggi.

In ogni caso, vale la pena annotare come almeno l’Età liberale culmini con un riconoscimento esplicito da parte del legislatore (non processuale, ma di ordinamento giudiziario) della piena “libertà e indipendenza” della pubblica accusa “per quanto riguarda le sue funzioni giudiziarie, pur essendo [la medesima] alle dipendenze del ministro per le sue funzioni amministrative interessanti lo svolgimento della vita sociale [...]”.⁴⁶ Orbene, la portata di tali affermazioni

⁴⁴ Sul punto, si rimanda a A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, pp. 30-32 e agli Autori ivi citati (in particolare, il virgolettato è tratto dallo scritto *L’azione penale* di G. Impallomeni, pubblicato nel 1901 su “Giustizia penale”). Sul pm nel codice del 1913, pp. 75 e ss.

⁴⁵ Sent. 88/1991. Il punto era però in buona parte svolto nella sent. 84/1979. Sul punto, cfr. III.1.

⁴⁶ Cfr. la *Relazione* al r. d. 1978/1921, in *Gazzetta Ufficiale del Regno d’Italia*, 16 gennaio 1922, n. 12, p. 75.

presenta almeno due grandi limiti: in primo luogo, esse sono contenute non in un testo normativo ma nella relazione di accompagnamento al medesimo (nel caso di specie si tratta del r. d. 14 dicembre 1921, n. 1978, recante l'ordinamento giudiziario generale emanato sotto il Ministro Rodinò al tempo del Governo Bonomi I); poi, che quest'ultimo rappresenti comunque, date le circostanze in cui vide la luce, il "canto del cigno dell'età liberale"⁴⁷ e sia destinato a rimanere in vigore per appena due anni.⁴⁸ Esse provano tuttavia che, alla vigilia dell'avvento del regime fascista, l'idea che il pubblico ministero dovesse godere *de iure* di una - almeno parziale - indipendenza funzionale fosse ormai diffusa. Ciò che non possono dimostrare, semmai, è che tale principio godesse di effettività nella pratica quotidiana della pubblica accusa (il ché, anzi, è tendenzialmente smentito dalla ricerca storica – cfr. *supra*, II.1.1).

Volgendo invece l'attenzione al profilo istituzionale dell'indipendenza, può essere di interesse non tanto ricostruire nel dettaglio l'evoluzione delle differenze che sotto questo aspetto sono intercorse tra le norme sul giudice e quelle sul pm (per cui ci si rimette alle opere e agli Autori più volte citati in nota), quanto sottolineare – e non sfugge una certa attualità dell'argomento⁴⁹ come le due figure siano state precocemente unificate nella medesima carriera. Gli organi requirenti hanno così beneficiato – anche se, come si dirà tra poco, non nella stessa misura - di alcune delle garanzie via via predisposte a favore dei giudicanti per creare un "diaframma" tra magistratura e potere politico.

Orbene, se l'ordinamento giudiziario generale del 1865 faceva riferimento al "parallelismo" ma anche alla "distinzione" fra la carriera dei giudici e quella dei pubblici ministeri (art. 135),⁵⁰ l'art. 18 della l. 8 giugno 1890, n. 6878, pur continuando a sottolineare la loro reciproca distinzione "quanto alle funzioni", le definiva "eguali e promiscue quanto agli aumenti di stipendio ed alle promozioni" e contestualmente istitutiva una "graduatoria unica per ciascuno dei gradi e delle categorie". La norma, parte di un più vasto intervento avente ad oggetto la disciplina dell'accesso alla magistratura (con la previsione di un concorso unico per farvi ingresso: art. 2) e la progressione nei suoi gradi, fu promossa da Giuseppe Zanardelli, al tempo Guardasigilli, il quale commentò alcuni anni più

⁴⁷ Secondo la nota formula usata da G. SILVESTRI in *I problemi della giustizia italiana fra passato e presente*, in "Diritto Pubblico", 2003, 2, p 330.

⁴⁸ L'ordinamento "Oviglio" è infatti del 1923 (r. d. 30 dicembre 1923, n. 2786).

⁴⁹ Al momento in cui si scrive (12 settembre 2025) pendono in parlamento almeno cinque disegni di legge di revisione costituzionale in cui si propone di dividere l'ordine giudiziario in due magistrature, una giudicante e una requirente, con conseguente "separazione delle carriere": A. C. 23, A. C. 434, A. C. 824, A. S. 504, A. C. 806. È appena il caso di ricordare, poi, come l'accennato tema della cd. "separazione delle carriere" sia un classico del dibattito nazionale in materia di politica giudiziaria (si pensi solo, per citare due esempi eclatanti, ai *referenda ex art. 75 Cost.* tenuti nel 2000 e nel 2022: sul punto, cfr. I.1 e I.5).

tardi la sua introduzione sostenendo che la misura era finalizzata proprio a realizzare la “*piena indipendenza del pubblico ministero, concepito e attuato come istituto essenzialmente ed esclusivamente giudiziario* [enfasi aggiunta]” (di un “graduale assorbimento della sua [del pm, NdR] funzione in quella della magistratura” parlò anche Lodovico Mortara⁵¹). Al di là di alcuni limiti e ambiguità,⁵² la riforma “Zanardelli” segnò comunque un passo in avanti significativo nella prospettiva di una assimilazione delle garanzie di indipendenza dell’organo requirente a quelle del giudicante – tradizionalmente e comprensibilmente più forti -, ponendosi come premessa perché la successiva legge “Orlando” del 1907 (l. 14 luglio 1907, n. 511) unificasse il governo della carriera dell’uno e dell’altro sotto un solo Consiglio superiore della magistratura (il primo organo con questo nome nella storia italiana) composto – anche se non in eguale misura – da esponenti di entrambi i rami di essa.⁵³ Tale scelta fu poi confermata non solo nel 1913 (la legge di riforma dell’ordinamento giudiziario di quell’anno, cd. legge “Finocchiaro Aprile”, tenne ferma l’opzione per un unico Consiglio)⁵⁴ e nel 1921 (si vedano in particolare gli artt. 112-120 r. d. 14 dicembre 1921, n. 1978, contenente il cd. ordinamento “Rodinò”)⁵⁵, ma anche sotto il regime fascista (in particolare, si vedano gli artt. 151-154 r. d. 30 dicembre 1923, n. 2786, contenente l’ordinamento “Oviglio”; e gli artt. 213-216 dell’ordinamento “Grandi” del 1941,⁵⁶ i quali chiaramente oggi non sono più in vigore). La storica adesione del legislatore di Età statutaria ad un simile indirizzo (quanto alla carriera) “unificatore” è inoltre confermato dal fatto che esso abbia reiteratamente previsto ipotesi di “tramutamento” del magistrato da ruoli giudicanti a ruoli requirenti e viceversa, anche se non sempre con la stessa facilità ed anzi facendo

⁵⁰ Ma vedi già l’art. 152 del r. d. 3781/1859.

⁵¹ L. MORTARA, *op. cit.*, p. 141. Sulla vicenda cfr. in particolare G. BARTELLINI MOECH, *op. cit.*, pp. 44-46 (e, in generale, sul problema della tormentata “assimilazione” del pm al giudice nella seconda metà del XIX secolo, pp. 38-47).

⁵² La pretesa “eguaglianza” tra requirenti e giudicanti si scontrava col fatto che il regolamento attuativo della legge del 1890, in una disposizione transitoria poi continuamente ripresa nelle fonti successive, consentisse agli “impiegati di ruolo del Ministero di grazia e giustizia, che sono laureati in legge ad appartengono alla carriera amministrativa” di diventare pubblici ministeri al di fuori del concorso unico di accesso alla magistratura (r. d. 7279/1890, art. 38). Cfr. sul punto G. BARTELLINI MOECH, *op. cit.*, pp. 45-46.

⁵³ Artt. 34 e ss. l. 511/1907 (cfr. anche, più in generale sulla carriera magistratuale e sul ruolo dei Consigli giudiziari istituiti presso Tribunali e Corti d’appello, artt. 12 e ss.).

⁵⁴ L. 19 dicembre 1912, n. 1311 (in particolare, artt. 10 e ss.).

⁵⁵ Si noti inoltre che proprio l’art. 5 di quest’ultimo, nel ridefinire i contorni di cosa per legge dovesse considerarsi “ordine giudiziario”, a differenza dell’ordinamento del 1865 (art. 6) includeva in tale nozione soltanto giudici e pubblici ministeri e non più anche figure tipicamente “amministrative” come cancellieri, segretari e uscieri.

⁵⁶ Il r. d. 12/1941, peraltro, istituiva un separato organo specificamente competente – in via consultiva – per i trasferimenti disposti d’ufficio, la Commissione centrale di cui all’art. 220 (soppresso poi nel 1946 con la cd. “legge sulle guarentigie”, r. d. lgs. 511/1946).

sovente richiami alla “eccezionalità” dei casi in cui ciò poteva essere consentito.⁵⁷ Semmai, come già ricordato *supra* in II.1.1, dal punto di vista della indipendenza dei pubblici ministeri il maggior problema che presentava la gestione della loro carriera in Età statutaria non risiedeva in una qualche asimmetria rispetto ai giudicanti quanto in un generalizzato *deficit* di indipendenza (*de iure* o *de facto*, e pur considerando le precisazioni della storiografia su tale punto⁵⁸) della magistratura tutta rispetto al potere politico - ovviamente accentuatosi durante il cd. ventennio. Un discorso parzialmente diverso andrebbe però fatto con riferimento al sistema disciplinare, per cui invece permasero sempre delle differenze tali da far effettivamente riscontrare un *minus* di indipendenza dei magistrati requirenti rispetto ai loro colleghi: nel dettare un regime a parte per i membri del pubblico ministero, infatti, gli artt. 32 e 33 della legge 24 luglio 1908, n. 438 (anch'essa promossa da Vittorio Emanuele Orlando, così come la l. 511/1907) riducevano il ruolo dei Consigli disciplinari locali e della Suprema corte disciplinare, istituiti da quel provvedimento, a quello di organi consultivi del Ministro Guardasigilli – laddove invece i medesimi decidevano direttamente l'esito del procedimento quando ad essere incolpato era un giudice, in base rispettivamente agli artt. 15 e 17 -, oltre a mutarne la composizione e a limitare l'applicazione delle norme procedurali a “quanto sia possibile”. Si trattava di una “geometria variabile” sconosciuta al Csm, che invece deliberava nella medesima composizione e con i medesimi poteri e procedure sia che l'interessato fosse un pm sia che esso fosse un giudice. Tale assetto sarà mantenuto anche nelle fonti sopravvenute successivamente, fino a quando l'ordinamento giudiziario “Grandi” uniformerà il regime dei due rami della magistratura ... ma “al ribasso”, ossia declassando ad amministrazione ausiliaria anche la funzione svolta dalla Csd nei confronti dei giudicanti (cfr. art. 250, comma 2, abrogato dalla “legge sulle guarentigie” del 1946) – mentre i Consigli disciplinari territoriali verranno aboliti.

In chiusura di queste note, ci si potrebbe dunque chiedere se gli evidenziati “nuclei di indipendenza” del pubblico ministero già presenti in Età statutaria valgano smentire la tesi di un organo complessivamente subordinato al potere politico – nella specie, a quello esecutivo. Invero, ciò non sembra possibile. In

⁵⁷ Pur senza pretendere di esaurire qui tutta la casistica deducibile dalle fonti che hanno governato la materia nell'arco di un secolo, cfr. già l'art. 137 dell'ordinamento giudiziario del 1865 (oltre all'art. 134, su cui cfr. *supra* alla nota 19), il quale tuttavia disciplinava il solo caso del trasferimento del pm alla magistratura giudicante (non, dunque, viceversa) e comunque lo consentiva soltanto “in via di eccezione” (come già l'art. 154, comma 1 del precedente ordinamento “Rattazzi” – nel quale però era contemplata, al comma 2 e senza riferimento alcuno alla “eccezionalità”, anche l'ipotesi inversa); si vedano poi le fattispecie, invero disomogenee, contemplate agli artt. 30 l. 511/1907; 105 dell'ordinamento giudiziario del 1921; 143 dell'ordinamento giudiziario del 1923; 190 dell'ordinamento giudiziario del 1941 (articolo rimasto in vigore, seppur con modifiche, fino al 2006).

particolare, non sembrano esserci dubbi su ciò dal punto di vista istituzionale, nonostante la parziale assimilazione del pm al magistrato giudicante per ciò che concerne la gestione della carriera (e, d'altronde, sotto tale aspetto nemmeno quest'ultimo poteva dirsi del tutto garantito contro ingerenza politiche): a conferma di ciò si ricordi la posizione di primazia che ha sempre mantenuto il Ministro Guardasigilli nel sistema disciplinare degli organi della pubblica accusa. Meno netta sembra invece la situazione sotto il profilo funzionale, giacché una parte significativa dei commentatori (e, a un certo punto, lo stesso legislatore) riconobbero nel principio di legalità processuale il fondamento di una indipendenza della pubblica accusa anche nei confronti del Ministro Guardasigilli e del Governo. Tuttavia, a quest'ultimo riguardo, non si può ritenere che da siffatta interpretazione discendesse la rottura del rapporto di direzione intercorrente fra i secondi e la prima (consacrato dall'art. 129 dell'ordinamento giudiziario del 1865 e poi confermato da quelli successivi),⁵⁹ con l'effetto che l'ambito oggettivo di tale asserita indipendenza ne risultava inevitabilmente circoscritto; che, inoltre, la prassi concreta delle procure contraddiceva di fatto tale affermazione di principio; poi, che il lato istituzionale e quello funzionale dell'indipendenza di un organo si sostengono e completano reciprocamente, cosicché è arduo sostenere che le ricordate carenze nella prima potessero non pregiudicare anche la seconda; che, infine, la subordinazione del pm alla legge non valeva in sé a differenziare quest'ultimo, che fosse inquadrato come "magistrato" o meno, da qualunque altro funzionario dello Stato.

Alla luce della sintetica ricostruzione svolta, se ci si chiedesse poi quale era il posto del pubblico ministero nell'organizzazione dei poteri pubblici nell'Italia monarchica, sembra pacifico concludere che esso, come detto e come a più riprese emerge dalle pagine precedenti (e al di là della sua considerazione o meno come "magistrato"; e senza porsi l'ulteriore e più generale problema della presenza o meno di un potere giudiziario "terzo" nel sistema costituzionale vigente dal 1848 al 1948⁶⁰), facesse organicamente parte del potere esecutivo. Ciò, fra l'altro, è coerente anche con certe posizioni espresse ancora in sede di Assemblea costituente (cfr. *infra*, II.3).

⁵⁸ Cfr. *supra*, nota 6.

⁵⁹ Sulla mancata ricezione di tale norma nell'ordinamento giudiziario del 1941, cfr. *supra* in II.1.

⁶⁰ Cfr. *supra*, nota 6.

2. Intermezzo: il periodo costituzionale provvisorio

Il presente lavoro non può prescindere dal soffermarsi sulla genesi dell'attuale Carta fondamentale (1946-1947).⁶¹

Peraltro, sul piano legislativo, alcune importanti novità erano già intervenute nella fase precedente del periodo costituzionale transitorio (si intende, fra il 1943 e il 1946). Negli stessi anni, poi, notoriamente si situano i lavori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (cd. Commissione "Forti") istituita presso il Ministero per la Costituente ed operante fra il 1945 e il 1946. Giova dunque, per completezza e a mo' di intermezzo, dedicare qualche parola anche a queste vicende.

Innanzitutto, bisogna ricordare che - come già rammentato in II.1.1 - nel 1944 la decisione di non promuovere l'azione penale era stata sottoposta a controllo giurisdizionale, così da fugare ogni dubbio - invero, tutt'altro che infondato⁶² - sul fatto che, in quel delicatissimo momento del procedimento, tale scelta del pm potesse in qualche modo essere condizionata da intromissioni ministeriali (art. 6 d. lgs. lgt. 14 settembre 1944, n. 288, di modifica dell'art. 74, comma 3 c. p. p.)⁶³; poi, e soprattutto, con l'emanazione del r. d. lgs. 31 maggio 1946, n. 511 - cd. "legge sulle guarentigie" della magistratura - adottato sotto il Governo De Gasperi I con Palmiro Togliatti Guardasigilli e tuttora (seppur con numerose modifiche e abrogazioni) vigente. In particolare - e senza soffermarsi sul significato più generale del provvedimento per la storia degli ordinamenti giudiziari italiani -,⁶⁴ con tale decreto si estese per la prima volta al pubblico ministero la garanzia dell'inamovibilità (artt. 1-5, che nel riferirsi ai "magistrati" non distinguono tra giudicanti e requirenti),⁶⁵ così parificandolo al giudice e anticipando quello che

⁶¹ Sulla storia della magistratura in quel periodo (e, più in generale, dal Dopoguerra alla fase costituente) si vedano: A. MENICONI, *op. cit.*, pp. 247-286; G. NEPPI MODONA, *La magistratura dalla Liberazione agli anni cinquanta*, in G. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, III; tomo II, Einaudi, Torino, 1997, in particolare pp. 83-109; V. ZAGREBELSKY, *La magistratura ordinaria dalla Costituzione a oggi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Legge, diritto, giustizia*, in *Storia d'Italia. Annali*, Torino, Einaudi, 1999, pp. 718-723. Di recente, in argomento si veda A. MENICONI - G. NEPPI MODONA (a cura di), *L'epurazione mancata. La magistratura tra fascismo e Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2022.

⁶² Cfr. il paragrafo precedente.

⁶³ Questo il testo dell'art. 74, comma 3 c. p. p. modificato nel 1944: "Il pubblico ministero, qualora reputi che per il fatto non si debba promuovere l'azione penale, richiede il giudice istruttore di pronunciare decreto. Il giudice istruttore, se non ritiene di accogliere la richiesta, dispone con ordinanza l'istruttoria formale. [...]".

⁶⁴ A. GUSTAPANE, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto albertino al crepuscolo della bicamerale*, *op. cit.*, pp. 99-107; a U. NANNUCCI, *Storia critica delle leggi di ordinamento giudiziario. Gli errori dei giudici e le colpe dei politici*, Aracne, Roma, 2016, pp. 76-79.

⁶⁵ Una minima differenza fra i due permaneva nella versione originaria dell'art. 2, comma 2 (rimasto formalmente invariato fino al 1998, ma chiaramente incostituzionale sin dal 1948 per

sarebbe stato di lì a poco l'art. 107, comma 1 Cost. Inoltre, come noto, l'art. 39 del medesimo decreto modificava il testo originario dell'art. 69 o. g., sostituendo l'attribuzione al Ministro di grazia e giustizia della *direzione* del pm con un più tenue riferimento – tuttora vigente – alla *vigilanza*. Per il resto, i regimi dei due magistrati (non vi è dubbio che ormai entrambi si potessero considerare tali) venivano complessivamente equiparati.⁶⁶

Tornando poi al processo costituente, invero il problema dell'indipendenza degli organi dell'accusa penale era già stato affrontato in sedi istituzionali anche prima che l'Assemblea eletta il 2 giugno 1946 iniziasse i suoi lavori. Riferimenti specifici al tema si possono trovare, nel quadro di una più generale riforma dell'impianto costituzionale dell'ordinamento giudiziario, sin dai lavori della già ricordata Commissione "Forti". La poderosa relazione finale di quest'ultima,⁶⁷ espressamente influenzata sul punto dalla recente emanazione del r. d. lgs. 511/1946,⁶⁸ presenta infatti passaggi che non lasciano adito a dubbi circa la posizione dei commissari:

"Il principio dell'indipendenza deve inoltre essere esteso ai magistrati del Pubblico ministero, che sono chiamati anche essi all'attuazione della legge, concorrendo, sia pure in forma diversa da quella dei giudici, alla funzione giudiziaria [enfasi aggiunta]".⁶⁹

Ancora:

"Nessun dubbio ha nutrito la Sottocommissione [si tratta della II Sottocommissione, competente per i problemi di organizzazione del futuro Stato] sulla necessità dell'estensione di questa indipendenza [ci si riferisce all'indipendenza discendente dal principio di legalità dell'azione penale, NdR] ai magistrati del Pubblico ministero. Già la norma che attribuiva a questo organo la rappresentanza del potere esecutivo e lo sottoponeva alla vigilanza [sic] del Ministro della Giustizia è stata abrogata dal recente Decreto Legislativo luogotenenziale [sic] 31-5-1946, 11. 511 contenente modificazioni all'ordinamento giudiziario [in verità, come ricordato supra, il r. d. lgs. 511/1946 introduceva la vigilanza ministeriale sul Pm, sostituendola alla direzione ed abrogando semmai quest'ultima, NdR]. E per verità, una volta accolto il principio della legalità dell'azione penale, la posizione del Pubblico ministero non è diversa da quella del

contrasto con l'art. 105 Cost.), ai sensi del quale il parere del Csm sul trasferimento *involontario* del magistrato era vincolante "quando si tratta[va] di [...] giudicanti".

⁶⁶ Sull'impatto avuto da queste misure sull'ordinamento del pm, cfr. in generale A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, op. cit., pp. 184-194.

⁶⁷ Consultabile all'indirizzo www.senato.it.

⁶⁸ Come risulta dal resoconto della seduta del 31 maggio, lo stesso giorno dell'emanazione del regio decreto G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato»*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 668).

⁶⁹ Cfr. la *Relazione all'Assemblea Costituente* della Commissione, I, Stabilimento tipografico Fausto Failli, Roma, 1946, p. 32.

giudice: egli non ha il potere di valutare se convenga agire per la repressione dei reati: deve agire se la legge glielo comanda [enfasi aggiunta]”.⁷⁰

Dal punto vista teorico, merita segnalare come nella Commissione “Forti” l’attenzione venga posta principalmente sull’aspetto *funzionale*, affermando l’indipendenza dell’attività – o, se non altro, di una parte dell’attività - dell’organo requirente come corollario del principio di obbligatorietà (o di legalità, come spesso veniva ancora chiamato con espressione equivalente) dell’azione nel giudizio penale. Viene così quasi pedissequamente recepita la posizione espressa da Piero Calamandrei⁷¹ nella relazione che egli aveva presentato alla II Sottocommissione il 22 maggio 1946;⁷² e viene inoltre anticipato un tema, quello della costituzionalizzazione dell’azione penale obbligatoria, che (come vedremo a breve) riscuoterà un largo consenso pure in Assemblea costituente.

3. Il problema dell’indipendenza del pubblico ministero all’Assemblea costituente

Ciò che maggiormente interessa in questa sede, tuttavia, è senza dubbio mettere in luce come la questione fu trattata dalle Madri e dai Padri che hanno redatto la nostra Carta fondamentale. In particolare, dal momento in cui si sono individuati i presidi specifici – ossia, al netto di quelli riferibili al magistrato in generale -⁷³ dell’indipendenza del pubblico ministero negli artt. 107, comma 4 e 112 Cost. (I.4; e, si ribadisce, la scelta di tali norme non sembra richiedere particolari giustificazioni in quanto appare piuttosto “scolastica”), ci si focalizzerà sulla genesi di queste due disposizioni. Non si intende, cioè, offrire una ricostruzione completa della discussione svolta in Assemblea costituente

⁷⁰ Cfr. la *Relazione all’Assemblea Costituente*, *op. cit.*, pp. 255-256.

⁷¹ Sul contributo di Piero Calamandrei alla elaborazione del modello costituzionale italiano di magistratura, si veda A. BARBERA, *Piero Calamandrei e l’ordinamento giudiziario: una battaglia su più fronti*, in S. MERLINI (a cura di), *Piero Calamandrei e la costruzione dello Stato democratico*, Laterza, Roma-Bari, 2007; A. PIZZORUSSO, *Il pensiero di Calamandrei allora ed oggi, a trent’anni dalla sua scomparsa: la magistratura*, in P. BARILE (a cura di), *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su di un grande maestro*, Giuffrè, Milano, 1990.

⁷² La relazione è pubblicata nel fondamentale lavoro di G. D’ALESSIO, *op. cit.* Se ne riporta il passaggio più significativo per il tema in esame, a p. 604: “Tale indipendenza [quella della magistratura giudicante, NdR] deve essere esplicitamente estesa anche alla magistratura requirente: *se si ammette il principio della legalità dell’azione penale, bisogna necessariamente ammettere che anche gli organi del P. M. devono essere svincolati da ogni dipendenza dal potere esecutivo e dai superiori gerarchici, e che anche essi dipendono soltanto dalla legge*. Il P. M. deve essere concepito non come rappresentante del potere esecutivo presso gli organi giudicanti, ma come organo giurisdizionale a cui spetta sotto varie forme l’iniziativa e il controllo della legalità nei giudizi [enfasi aggiunta]”. Si noti il riferimento esplicito alla necessità di salvaguardare anche l’indipendenza *interna* del magistrato requirente, poi scomparso nella relazione finale della Commissione “Forti”.

⁷³ Si dà qui per assodato che il pm sia da considerarsi un magistrato, alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale. Sul punto, cfr. III.1.

sull'istituto del pm, magari articolata cronologicamente nei tre momenti "classici" rappresentati dall'attività delle Sottocommissioni in cui si articolava la Commissione cd. "dei Settantacinque" (per quanto concerne l'oggetto di questo lavoro, la II sezione della II Sottocommissione, cui era demandata la redazione di un articolato in materia di potere giudiziario), dalla discussione e approvazione del Progetto di Costituzione ad opera del *plenum* di quest'ultima nel gennaio del 1947, e infine dai lavori del *plenum* dell'Assemblea stessa (febbraio – dicembre 1947).⁷⁴ Piuttosto, si intende qui concentrarsi sul profilo specifico dell'indipendenza della pubblica accusa, cercando di capire se e come *l'origine* delle norme costituzionali di riferimento può spiegarne la *ratio* sottostante e gli eventuali limiti.

3.1 *All'origine dei presidi costituzionali dell'indipendenza del pubblico ministero: la genesi degli articoli 107, comma 4 e 112 Cost.*

L'approfondimento condotto sui lavori dell'Assemblea sembra particolarmente rilevante per quanto riguarda il comma 4 dell'art. 107 Cost., il quale rinvia alle "norme sull'ordinamento giudiziario" per ciò che concerne le "garanzie" del pubblico ministero. È stata infatti sostenuta fra i commentatori l'idea per cui i costituenti, al momento in cui si trovarono a dover definire lo *status* del pubblico ministero, si divisero tra coloro che intendevano estendere in blocco le garanzie dell'indipendenza giudiziaria anche agli organi inquirenti-requirenti e coloro che, al contrario, preferivano rimanere aderenti al modello in vigore fino a quel momento, ossia non recidere (quantomeno, a livello costituzionale) i "collegamenti" fra esso e i titolari dell'indirizzo politico dello Stato (in particolare, il Governo).⁷⁵ Da questa spaccatura, secondo alcuni Autori, sarebbe risultato un testo, quello appunto dell'art. 107, comma 4 Cost., se non espressamente "contraddittorio" rispetto alla disciplina generale del magistrato ordinario contenuta nel Titolo IV della Parte II della Carta,⁷⁶ comunque tale da

⁷⁴ Accurate ricostruzioni del dibattito si trovano in A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, pp. 194-235; nonché, più di recente, *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, *op. cit.*, pp. 49-90.

⁷⁵ F. BIONDI, *Art. 107*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 2008, II ed., p. 950; G. D'ELIA, *Art. 107*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, UTET, Torino, 2006, pp. 2052 e 2059; di un dibattito in cui non ci furono "né vincitori, né vinti" parla G. CORSO, *Il pubblico ministero nel sistema costituzionale*, in "Diritto Pubblico", 1997, p. 886.

⁷⁶ Così, lo stesso Alessandro Pizzorusso nel 1979: cfr. *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, *op. cit.*, pp. 633-634. La contraddittorietà discenderebbe dal fatto che la disposizione in esame "sembra differenziare nettamente la posizione dei magistrati del pubblico ministero da quella degli altri magistrati, operando una sorta di «decostituzionalizzazione» della relativa disciplina".

giustificare, laddove il legislatore lo voglia, una differenziazione *in minus* fra il grado di indipendenza assicurato dall'ordinamento al giudice e quello riservato invece al pubblico ministero.⁷⁷

Orbene, come già parzialmente accennato in I.3, muovendo da una lettura sistematica del testo costituzionale (in particolare, del Titolo IV della Parte II), sembra in verità difficile concludere che, sulla base del solo art. 107, comma 4 Cost., il legislatore goda di una piena libertà nel “comprimere” ovvero “ampliare” lo spazio dell'indipendenza del pm rispetto a quello riconosciuto al magistrato giudicante. Pare infatti ormai pacifico – se non altro, in linea con la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, per cui si rimanda a III.1 –⁷⁸ che il testo della Carta, laddove reca le parole “magistrato”, “magistrati” o “magistratura” si riferisca indifferentemente sia agli organi giudicanti che a quelli requirenti: ne consegue che risultano applicabili a tutti i componenti dell'ordine giudiziario almeno le garanzie di indipendenza *istituzionale* in esso previste (sottoposizione ad un organo di governo autonomo, il Csm, e contestuale limitazione dei poteri del Ministro della giustizia; reclutamento del personale, salvo ipotesi marginali, per via concorsuale; inamovibilità; differenziazione degli appartenenti al corpo solo per funzioni – e non, si intende, per gradi; riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario). In fondo, anche uno dei più convinti e autorevoli sostenitori della tesi per cui – pur a seguito dei suddetti approdi della giurisprudenza costituzionale – sarebbe possibile rinvenire nella disposizione in esame la base per una diversa modulazione dell'indipendenza del pubblico ministero rispetto a quella del giudice, non ha mai negato che ambedue vadano pur sempre riconosciuti come “magistrati” ai sensi della Costituzione, e godano delle garanzie in essa previste per questa speciale categoria di pubblici funzionari – ponendosi così, da dal punto di vista dell'inquadramento del pm nell'organizzazione dello Stato, in linea col giudice delle leggi.⁷⁹ L'attenzione dovrebbe quindi spostarsi, piuttosto, sui profili funzionali (o, semmai, “organizzativi”) dell'indipendenza, interrogandosi sulla possibilità di istituire forme di subordinazione – esterna o interna – del pubblico ministero limitate a questi specifici aspetti. Ma cosa ci dicono, sul punto, gli atti dell'Assemblea costituente?

⁷⁷ È la tesi esposta, su tutti, in N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, CEDAM, Padova, 1996, in particolare pp. 1-10. Il tema delle interpretazioni dell'art. 107, comma 4 Cost. verrà ripreso in IV.2. Cfr. anche, al di fuori della letteratura strettamente gius-pubblicistica, G. REBUFFA, *La funzione giudiziaria*, Giappichelli, Torino, 1993, III ed., p. 141.

⁷⁸ Al di là della giurisprudenza della Corte, il riconoscimento del pm *come magistrato* è stato anche oggetto di dibattito dottrinale (IV.2).

⁷⁹ N. ZANON, *op. cit.* (riprendendo invero una tesi già anticipata da S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, CEDAM, Padova, 1964, p. 181).

Ebbene, proprio la lettura di questi ultimi⁸⁰ restituisce a chi scrive l'immagine di un dibattito suddiviso abbastanza nettamente in due momenti: una prima fase in cui, pur nella pluralità delle posizioni emergenti, prevalse – a fronte di resistenze, tutto sommato, abbastanza contenute - la linea “assimilazionista” (ossia l'idea che le garanzie di indipendenza del giudice andassero estese *in toto* agli organi dell'accusa)⁸¹; e una seconda, segnata invece da un improvviso – seppur circoscritto, ossia limitato al testo del futuro art. 107, comma 4 Cost - successo di chi guardava con ostilità a tale prospettiva. È essenzialmente a tale discontinuità che andrebbe imputabile la formulazione “indecisa” del quarto comma dell'art. 107 Cost.⁸²

Si consideri in primo luogo che, in sede di Commissione per la Costituzione, sia la competente Sezione della II Sottocommissione sia il *plenum* della Commissione medesima deliberarono un testo che optava per una piena equiparazione del pm al giudice (se si vuole, una “magistratizzazione” dell'organo requirente). Notoriamente, non ebbero successo le tesi di chi riteneva che fosse inevitabile mantenere un “collegamento” fra la pubblica accusa e il potere esecutivo, sulla falsariga di quanto già sperimentato in Età statutaria;⁸³ anzi, nella seduta del 10 gennaio 1947 venne respinto proprio un emendamento che sanciva espressamente la dipendenza dell'organo requirente dal Ministro della giustizia.⁸⁴ Così, quando la Sezione suddetta adottò la formulazione definitiva dell'articolato da sottoporre all'approvazione del *plenum* (11 gennaio 1947),⁸⁵ di esso faceva parte una disposizione che (sviluppando premesse già presenti nella relazione

⁸⁰ Gli atti dell'Assemblea cui si farà riferimento, da qui in avanti indicati per brevità con “A. C.”, sono i resoconti sommari e stenografici pubblicati all'indirizzo *storia.camera.it*, nella sezione “Lavori parlamentari”.

⁸¹ La formazione di una maggioranza in questo senso nella II Sottocommissione (II Sezione) risulta particolarmente evidente dagli atti della seduta antimeridiana del 10 gennaio 1947 (A. C., pp. 104 e ss.).

⁸² Sul punto, a chi scrive sembra particolarmente convincente sembra l'accurata ricostruzione della vicenda offerta da G. NEPPI MODONA, *Art. 112 [e 107, 4° c.]*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, Zanichelli–Il Foro Italiano, Bologna–Roma, 1987 (in particolare, cfr. pp. 62-64).

⁸³ Si trattava prevalentemente del gruppo comunista e di alcuni democristiani: sono particolarmente esemplificativi, per i primi, gli interventi di Giovanni Leone del 5 dicembre 1946 e del 10 gennaio 1947 (seduta antimeridiana), per i secondi, quello di Renzo Laconi del 10 gennaio 1947 (seduta antimeridiana). Cfr. A. C., pp. 8-9, 105 e ss. (da cui emergono le posizioni adesive di altri deputati: i socialisti Targetti, Eduardo Di Giovanni, il comunista Farini; più sfumate sembrano le posizioni dei democristiani Giovanni Cappi e Giovanni Uberti).

⁸⁴ Emendamento di Giovanni Leone: A. C., p. 108. Subito dopo, inoltre, venne respinta la seconda parte di una proposta di Cappi in base alla quale al Guardasigilli sarebbe stata attribuita la vigilanza sugli uffici del pm e il potere di “eccitarne l'azione”. Venne però approvata la prima parte del medesimo emendamento, ossia proprio l'estensione al pm delle medesime garanzie di indipendenza del giudice (*ibidem*).

⁸⁵ Cfr. il resoconto della seduta dell'11 gennaio 1947, in A. C., pp. 126-128.

presentata, anche in questa sede, da Calamandrei)⁸⁶ estendeva in via generale ai pubblici ministeri le garanzie dell'indipendenza giudiziaria (art. 4, comma 2)⁸⁷. Nonostante, dunque, la (fisiologica) presenza di minoranze, in quella circoscritta sede l'Assemblea fu in grado di esprimere una volontà chiara sul punto in esame. Ciò non è smentito, bensì confermato, dall'esito della seduta plenaria della

⁸⁶ La Relazione di Calamandrei e la allegata proposta di articolato, consultabili in *legislature.camera.it* (sezione "Assemblea Costituente"), includevano il pm nella magistratura (l'art. 2, comma 2 si riferiva espressamente ai "magistrati del pubblico ministero") sancendone l'indipendenza "nell'esercizio dell'azione penale e delle altre funzioni ad essi demandate dalla legge" (sempre art. 2, comma 2; nonché art. 8 sull'obbligatorietà dell'azione penale) e, in particolare (art. 23), estendevano ad esso la garanzia dell'inamovibilità.

Al contrario, l'altra importante relazione presentata alla Commissione in materia di giustizia, ossia quella di Giovanni Leone (consultabile sempre in *legislature.camera.it*, nella citata sezione "Assemblea Costituente"), muoveva dell'idea (tipicamente processualistica) che a causa della sua natura di "parte, (sia pure in un senso formale, sia pure *sui generis*, sia pure con doveri di obiettività e imparzialità)", il pubblico ministero non potesse "avere la stessa natura dell'organo giudicante" (p. 208); per questo motivo, nonché per la necessità di mantenerlo come "organo di collegamento" tra potere politico e magistratura, da un lato se ne proponeva l'esclusione dal "potere giudiziario" e dal suo sistema di governo autonomo (cfr. artt. 5, 6 e 7 del progetto in articoli proposto da Leone) e dall'altro se ne accentuava la dipendenza "operativa" dal Guardasigilli (art. 12: "Il Ministro per la grazia e giustizia esercita la vigilanza e la direzione sugli organi del pubblico ministero"). Coerentemente con tale impostazione, veniva proposta anche la sottrazione all'organo dell'accusa di ogni funzione istruttoria (art. 11), così da togliergli quella veste di "paragiudice" che, come detto nel paragrafo precedente (II.1.1.), gli era stata fatta indossare soprattutto dal codice di procedura del 1930.

Invece, nella terza relazione depositata all'Assemblea costituente in materia di magistratura, ossia quella del qualunque Gennaro Patricolo (in *legislature.camera.it*, sezione "Assemblea Costituente"), l'unica disposizione specificamente dedicata al pm si limitava a qualificarlo come "organo giurisdizionale del Potere giudiziario" (art. 8). Peraltro, nel sistema delineato da questo progetto, il "Potere giudiziario" (che comprendeva anche la Polizia giudiziaria e il personale degli "Istituti di prevenzione e di pena": cfr. art. 3) godeva di una indipendenza fortissima dagli altri, assommando alla giurisdizione tutte le funzioni amministrative del Ministero di grazia e giustizia (che sarebbe stato soppresso: p. 220) ed eleggendo persino un suo "Capo" (art. 4).

Si annota infine, pur senza pretendere di approfondire un argomento che fuoriesce dai confini del presente lavoro, che tutte e tre le relazioni prefiguravano la presenza di un pubblico ministero presso l'istituenda corte costituzionale (artt. 19, comma 2 e 34, comma 3 del progetto "Calamandrei"; artt. 2, 4, 5 e 6 del progetto "Leone"; artt. 3-6, 8 e 9 del progetto "Patricolo").

⁸⁷ "Il Pubblico ministero gode di tutte le garanzie dei magistrati". Si noti che, per la sua collocazione nell'articolato approvato in quella seduta (11 gennaio 1947), al di là della formulazione generica tale disposizione sembrava volta a tutelare in particolare l'indipendenza *istituzionale* (essa seguiva infatti l'art. 4, comma 1, che dichiarava i pubblici ministeri inamovibili una volta completato il tirocinio iniziale).

La disposizione riprende il contenuto della prima parte di una proposta avanzata da Cappi il giorno precedente. Tale emendamento venne votato separandolo in due parti: mentre la prima fu approvata, la seconda – che attribuiva al Guardasigilli la vigilanza sugli uffici della pubblica accusa e il potere dei "eccitare" l'azione dei medesimi – venne, significativamente, respinta (seduta antimeridiana del 10 gennaio 1947, in A. C., p. 108).

A favore del riconoscimento al pm della qualifica di magistrato e delle relative garanzie di indipendenza si pronunciarono, nella seduta dell'8 gennaio 1947, Aldo Bozzi e Giovanni Cappi; in quella del 10 gennaio, senza sorprese, Calamandrei ("il Pubblico ministero non è funzionario amministrativo, ma, come ha già detto, un magistrato, e deve godere dei requisiti dell'indipendenza e della inamovibilità, vecchia aspirazione dei magistrati a garanzia di libertà e di legalità") e Pietro Castiglia (qualunque); poi, i democristiani Gaspare Ambrosini, Salvatore Mannironi e Giovanni Uberti.

Commissione cd. “dei Settantacinque”, la quale approvò (insieme al principio dell’azione penale obbligatoria, su cui *infra*) la norma per cui “[i]l pubblico ministero gode di tutte le garanzie dei magistrati” (art. 99, comma 4 del Progetto di Costituzione).⁸⁸ Dall’*iter* in commissione preso in considerazione emerge pertanto un indirizzo ben definito a favore della costituzionalizzazione di un pm pienamente “magistrato” e, come tale, indipendente.⁸⁹

Si potrebbe obiettare, d’altronde, che ciò che conta è però la volontà manifestata dal *plenum* dell’Assemblea tutta: e che, appunto in quella sede, i deputati scelsero infine di rimettere al legislatore ordinario ogni futura decisione su quali dovessero essere le “garanzie” dei requirenti. Avrebbe dunque ragione che ritiene che la Costituzione non prescriva, quantomeno sotto il profilo in esame, l’assimilazione (o, quantomeno, un’assimilazione completa) di questi ai giudicanti. Tuttavia, a ben vedere, dall’esame dei resoconti delle sedute rilevanti (quelle antimeridiana e pomeridiana del 25 novembre e quella pomeridiana del 26 di novembre 1947) non sembra che fra i costituenti serpeggiasse una diffusa indecisione circa la natura di magistrato indipendente del pm, tale da condurli a smentire la posizione già assunta dalla Commissione. Quello che emerge è piuttosto l’abilità di una minoranza battagliera, qualificata e politicamente trasversale (comprendente Giovanni Leone, Giuseppe Bettiol, Giovanni Conti, Tomaso Perassi, Ferdinando Targetti, lo stesso Guardasigilli in carica Giuseppe Grassi, ...) ⁹⁰, capace di mettere in crisi quella che fino a quel momento appariva essere una maggioranza sufficientemente compatta.⁹¹ Ciò, inoltre, al netto delle già ricordate considerazioni sull’uso che il medesimo testo approvato il 22 dicembre 1947, letto sistematicamente, comunque fa delle parole “magistrato”, “magistrati” e “magistratura”.

Giova, a questo punto, ricostruire la vicenda per come risulta dagli atti. Ebbene, se si guarda con attenzione ai resoconti dei lavori della Commissione per la Costituzione (che, come detto, comunque alla fine deliberò la piena

Su questa parte del processo costituente, si veda A. C., pp. 103 e ss.

⁸⁸ Il Progetto di costituzione è consultabile in *legislature.camera.it* (sezione “Assemblea Costituente”) insieme alla relazione di accompagnamento del Presidente della Commissione Meuccio Ruini (in cui però non sono presenti riferimenti alla problematica del pm).

⁸⁹ È appena il caso di precisare che il riferimento alle “garanzie dei magistrati” non deve essere inteso, alla luce degli atti della Commissione, come indicativo di una qualche alterità tra questi e i pubblici ministeri.

⁹⁰ Si noti, infatti, che si tratta sia di esponenti democristiani (Leone e Bettiol), sia liberali (Grassi), sia repubblicani (Conti e Perassi), sia socialisti (Targetti).

⁹¹ Una tesi simile è sostenuta, pare a chi scrive, in G. NEPPI MODONA, *op. ult. cit.*, pp. 62-63: “l’orientamento di gran lunga prevalente - emblematicamente rappresentato da Calamandrei - [...] voleva troncane definitivamente, attraverso la concessione al pubblico ministero delle medesime garanzie di indipendenza riconosciute ai giudici, l’umiliante situazione ereditata dal fascismo (ma già presente nell’ordinamento liberale) di un pubblico ministero legato da rapporti di dipendenza gerarchica nei confronti dell’esecutivo” (p. 62).

equiparazione del pm al giudice quanto a garanzie di indipendenza), i contrasti che ivi emersero in ordine alla problematica in esame, pur innegabili, risultano interessare un oggetto in realtà relativamente contenuto. I dubbi intorno al riconoscimento dell'organo requirente come "magistrato" non sembrano infatti riconducibili alla volontà di metterlo in una posizione di completa soggezione rispetto ai vertici del potere esecutivo, alla stregua di un impiegato amministrativo puro e semplice; piuttosto, l'ostilità di alcuni deputati per una soluzione come quella infine codificata al citato art. 99 del Progetto di Costituzione – e riconducibile, come detto, a Calamandrei - pare discendere dal timore che così si sarebbe venuto a spezzare il nesso funzionale che necessariamente doveva legare, nella loro opinione, il Governo a chi esercita l'accusa penale in giudizio. Tale tesi venne espressa in modo molto chiaro, su tutti, da Giovanni Leone (vero e proprio "anti-Calamandrei" di questo dibattito)⁹² nella seduta della II Sezione della Commissione del 5 dicembre 1946:

“Il Pubblico ministero rappresenta, per quanto attiene alla sua funzione di promuovere l'azione penale e di vigilanza nel processo, lo Stato nel suo diritto soggettivo di punire [...]. È quindi difficile precisarne la natura perché, ove si considerino prevalentemente le sue funzioni giudiziarie [ancora contemplate, al tempo, dal codice di rito, NdR], egli appare organo del potere giudiziario; mentre, se si riguardano i suoi poteri concernenti l'iniziativa nel processo penale [...] appare come organo di quello esecutivo. [...] Occorre cioè conservare al Pubblico ministero la tipica funzione di dominus, ossia di promotore della azione penale. In tal modo, dal punto di vista giuridico-penale, sarà ricondotto il Pubblico ministero entro i suoi propri limiti, e si preciserà di più la sua funzione di organo del potere esecutivo in quanto, nella notitia criminis e nell'accusa, egli rappresenterà lo Stato [enfasi aggiunta]”.⁹³

Una posizione simile è espressa anche nell'intervento di Renzo Laconi (comunista) del 10 gennaio 1947, per il quale il pm è

“un organo che ha un doppio carattere. È organo del potere esecutivo, in quanto promotore dell'azione penale, e conferisce alla pubblica accusa tutti i crismi della legalità; né possono esservi preoccupazioni sulla legalità della sua azione, in quanto si tratta di un magistrato, che gode in pieno delle garanzie della Magistratura e, in primo luogo, della inamovibilità.

Occorre quindi studiare come conciliare i due caratteri; mantenere la figura del magistrato, con le garanzie relative, e porlo sotto l'alta direzione del Ministro, dandogli la figura di rappresentante del potere esecutivo [enfasi aggiunta]”.⁹⁴

⁹² Cfr. A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, p. 90.

⁹³ Cfr. il resoconto della seduta del 5 dicembre 1946, in A. C., p. 8. Cfr. anche il successivo intervento tenuto l'8 gennaio 1947, nonché quelli della seduta antimeridiana del 10 gennaio.

Si veda anche la citata relazione presentata dallo stesso Leone all'apertura dei lavori della Commissione, in particolare pp. 207 e ss.

⁹⁴ Cfr. il resoconto della seduta del 10 gennaio 1947, in A. C., p. 107.

I riferimenti all'appartenenza del pm al potere esecutivo non sembrano infatti – in modo evidente nel discorso di Laconi; ma, a ben vedere, anche in quello di Leone - da interpretare come invocazione di una generica soggezione del primo al secondo, quanto come richiami alla necessità di non sciogliere *il legame di dipendenza funzionale* intercorrente fra il Ministro Guardasigilli e l'apparato incaricato di promuovere la repressione dei reati in giudizio, giacché tale attività non avrebbe potuto che considerarsi espressione dell'indirizzo politico governativo. Ciò, si noti d'altro canto, in un contesto in cui tutti (Leone *in primis*) auspicavano che la futura legge fondamentale recepisce il principio dell'azione penale obbligatoria (su cui cfr. *infra*), così inevitabilmente ponendo un grosso limite (anche se, con tutta probabilità, oggettivamente meno esteso rispetto all'interpretazione che la Corte costituzionale avrebbe poi dato all'art. 112 Cost.: cfr. sul punto III.1) alla portata di tale rapporto di subordinazione ovvero, in alternativa, depotenziando tale principio nel momento stesso in cui veniva enunciato. Di tale contrasto si rese ben conto Calamandrei, che in un suo intervento del 10 gennaio 1947 lo mise in luce in modo lapidario:

“Se il Ministro della giustizia ha un potere gerarchico sul Pubblico ministero, ha anche il potere di ordinarli come deve procedere ed il Pubblico ministero si deve uniformare all'ordine ricevuto. Or questo può essere ordine di non procedere, mentre egli, per legge, è tenuto a procedere. E allora gli si presenta il dilemma: o non procede perché il Ministro così gli ordina, e viola la legge; o si attiene al principio di legalità, non uniformandosi all'ordine del Ministro, e allora infrange il rapporto gerarchico di dipendenza dal Ministro.

Quindi, non si può volere affermar da una parte il principio di legalità e dall'altra considerare il Pubblico ministero dipendente dal Ministro: o l'una o l'altra cosa è proposta inutilmente [enfasi aggiunta]”.⁹⁵

Scarso o nullo interesse destarono invece, in questa fase, gli aspetti legati allo *status* del pm (ossia, al profilo *istituzionale* dell'indipendenza), confermandosi così una tendenza già osservabile al tempo della Commissione “Forti” (cfr. II.2). Anzi, non mancano indizi⁹⁶ che lasciano intendere una generale accettazione della

⁹⁵ A. C., p. 105.

⁹⁶ Cfr. gli interventi di Targetti e Di Giovanni alla seduta dell'8 gennaio 1947, in A. C., p. 83. Vero è che nella sua relazione Leone aveva sostenuto che fosse necessario eliminare l'inamovibilità del pm introdotta dal r. d. 511/1946 e ripristinare una “scala gerarchica che farà capo al Ministro della giustizia” (p. 208), ma si osservi che solo la prima di queste due proposte avrebbe effettivamente inciso sul piano dell'indipendenza di *status* – la seconda era invece da intendersi come restaurazione del “potere direttivo” del Ministro Guardasigilli *ex art.* 69 o. g. nella sua versione originaria (potere esplicitamente previsto, insieme a quello di vigilanza, nell'art. 12 del progetto di Leone). Nella seduta antimeridiana del 10 gennaio 1947 Leone aveva affermato, intervenendo dopo Calamandrei, che comunque il pm avrebbe dovuto essere “organizzato e disciplinato come un magistrato” (A. C., p. 104).

possibilità che, da questo punto di vista, tutto sommato ad esso si addicesse – anche senza riconoscerlo come magistrato, quantomeno a livello costituzionale – una condizione para-giurisdizionale, corrispondente grosso modo a quella già acquisita in forza del r. d. 511/1946.

Parrebbe dunque che l’obiettivo degli avversari – perdenti - della “magistratizzazione” del pm in questa fase del processo costituente consistesse non tanto in una completa “amministrativizzazione” del medesimo quanto piuttosto nel mantenimento dell’attività inquirente-requirente dentro l’alveo dell’indirizzo politico di maggioranza – salva, comunque, l’obbligatorietà dell’azione penale. Ciò, si noti, nello stesso momento in cui veniva accantonata anche l’idea calamandreiana, - corrispondente ad una suggestione già presente nei lavori della Commissione “Forti” - ⁹⁷ di istituire quale “ponte” tra i detentori di quest’ultimo e la magistratura (tutta, non solo quella requirente) un “Procuratore generale Commissario della giustizia” nominato dal Presidente della Repubblica nell’ambito di una terna di nomi proposta dalla Camera dei deputati,⁹⁸ incaricato della “vigilanza” a fini disciplinari⁹⁹ e del “coordinamento” dell’azione degli uffici del pubblico ministero complessivamente considerati,¹⁰⁰ nonché responsabile di fronte alle assemblee parlamentari (ciascuna delle quali avrebbe potuto anche imporgli le dimissioni tramite “uno speciale voto di sfiducia”) “del buon andamento della Magistratura”.¹⁰¹ Peraltro, se si considera chi era il relatore che propose l’istituzione di tale organo – appunto, Piero Calamandrei¹⁰² – e si osservano alcune delle caratteristiche con cui venne immaginato (assenza di un vero e proprio potere direttivo, nonostante nel progetto esso fosse qualificato

D’altra parte, la difficoltà a conciliare dipendenza funzionale e (seppur relativa) indipendenza istituzionale era stata rilevata nel già ricordato intervento di Calamandrei del 10 gennaio 1947: “Se il Pubblico ministero vuol procedere [ed esercitare l’azione penale, NdR], perché così glielo impone la legge, mentre il Ministro vorrebbe che non procedesse, potrà il Ministro revocarlo, rimuoverlo, considerando come una insubordinazione quello che è l’adempimento di un preciso dovere legale?” (A. C., p. 105). Essa sarebbe poi emersa, come si vedrà, anche nella sede del *plenum* assembleare (cfr. *infra* nel testo).

⁹⁷ In quella sede aveva riscontrato successo, come attesta il resoconto della II Sottocommissione del 31 maggio, la proposta di istituire un “Cancelliere di Giustizia” che fosse monopolista dell’azione penale e coordinatore nazionale dei pubblici ministeri (cfr. G. D’ALESSIO, *op. cit.*, pp. 661-2). Se ne trova traccia, infatti, anche nella *Relazione* finale, dove essa viene presentata come la soluzione preferita dalla maggioranza dei commissari per risolvere il problema del raccordo tra magistratura e potere politico (*Relazione all’Assemblea Costituente* della Commissione, I, *op. cit.*, pp. 258-259).

⁹⁸ Art. 19, comma 1 del progetto di Calamandrei.

⁹⁹ Il Procuratore generale Commissario della giustizia avrebbe esercitato l’azione avanti la Suprema corte disciplinare; invece, nel caso dei procedimenti promossi presso le Corti disciplinari regionali, essa sarebbe stata riservata ai Procuratori generali presso le Corti di appello: *ivi*, art. 18, comma 3.

¹⁰⁰ *Ivi*, art. 19, comma 2.

¹⁰¹ *Ivi*, art. 19, comma 3.

come “capo degli uffici del pubblico ministero”; rapporto col Parlamento consistente essenzialmente nel relazionare sullo stato della giustizia; durata fissa del mandato, agganciata a quella della legislatura e svincolata dalle sorti del Gabinetto; partecipazione al Consiglio dei Ministri ma solo con voto consultivo),¹⁰³ non sembra che esso dovesse fungere da cinghia di trasmissione tra la maggioranza politica del momento e i magistrati al fine di orientare l’azione di questi ultimi. Piuttosto, il ruolo del Commissario di giustizia avrebbe probabilmente dovuto essere quello di garante contro il rischio di una eccessiva “separatezza” del giudiziario rispetto agli altri poteri dello Stato: si spiegano in questa prospettiva sia la funzione informativa nei confronti del Parlamento (si noti, non del potere esecutivo), al quale esso sarebbe stato legato da un peculiare rapporto fiduciario; sia quella di supervisione e coordinamento nei confronti della magistratura (nella specie, requirente), di cui il medesimo sarebbe stato investito ma senza godere di un vero e proprio potere di indirizzo e semmai col compito, ben diverso, di assicurare il rispetto della disciplina da parte dei suoi membri promuovendo laddove necessario l’azione avanti gli organi competenti.¹⁰⁴

La fase in commissione si chiuse dunque nel segno della “assimilazione” tra pm e giudice; lo scenario sembra però inavvertitamente cambiare, e pure con una certa drasticità, nelle plenarie dell’Assemblea tenute il 25 e il 26 novembre 1947.¹⁰⁵ Nella seduta antimeridiana del 25 il Guardasigilli Grassi presentò infatti un emendamento volto a modificare indirettamente il comma 4 dell’art. 99 del Progetto di Costituzione (che, come detto, aveva equiparato le garanzie di indipendenza del pm a quelle dell’organo giudicante) mediante una riformulazione dei commi 2, 3 e 4 dell’art. 97 del medesimo.¹⁰⁶ A mente del testo

¹⁰² Il quale, peraltro, dichiarò di avere egli stesso dei “dubbi” in proposito (seduta del 5 dicembre 1946 della II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, in A. C., p. 5).

¹⁰³ Art. 19, commi 2 e 3 del progetto “Calamandrei”.

¹⁰⁴ Sul punto, cfr. anche A. BARBERA, per cui la proposta di istituire questo peculiare raccordo, in qualche modo riconducibile alla figura dell’allora *Lord Chancellor* britannico, è sintomo del fatto che Calamandrei avvertiva l’eccezionalità, nel quadro comparato, di un pubblico ministero del tutto slegato dal resto dell’organizzazione statale (*op. cit.*, pp. 136-137 e 149-151). L’idea, peraltro, ha continuato ad esercitare un certo fascino in dottrina (N. ZANON, *op. cit.*, pp. 173-174).

¹⁰⁵ L’esame di assemblea del futuro Titolo IV della Parte II della Costituzione era iniziato il 6 novembre. Fino al 25 gli oratori (pochi) che toccarono l’argomento del pubblico ministero non si discostarono quasi mai dall’indirizzo consacrato nel Progetto. Cfr. sul punto l’intervento di Pietro Mastino (azionista sardo) del 6 novembre – nonché l’emendamento del 20 novembre (seduta pomeridiana); Ireneo Vinciguerra (PSLI), del 7 novembre (pomeridiana); Francesco Musotto (socialista), dell’8 novembre; Dante Veroni (demo-laburista), del 12 novembre; Tito Oro Nobili (socialista) del 20 novembre (seduta pomeridiana). Fa (prevedibilmente) eccezione la relazione conclusiva di Giovanni Leone, del 14 novembre (seduta pomeridiana).

I punti a cui si fa riferimento sono in A. C., rispettivamente alle pp. 1808-1809 e p. 2276, p. 1847; p. 1864; pp. 1987-1988, p. 2280; pp. 2115-2116.

¹⁰⁶ Si riporta per completezza il testo dell’intero art. 97 del Progetto: “La magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente.

proposto dal Ministro, la competenza del futuro Csm in materia di provvedimenti di *status* del pm sarebbe stata esclusivamente di tipo consultivo e limitata ai soli “casi indicati dalla legge”, rimanendo comunque la decisione finale riservata – a differenza di quanto previsto per i giudici – all’organo di vertice politico (“nuovo” art. 97, comma 4):

“Il Consiglio Superiore della Magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, nomina le commissioni per le assunzioni in carriera e per le promozioni dei magistrati; procede agli scrutini; delibera sulla dispensa, sulla sospensione dal servizio, sul trasferimento ad altra sede o destinazione ad altra funzione, quando non vi sia il consenso del magistrato; provvede in materia disciplinare, *esprime il parere, nei casi indicati dalla legge, per i magistrati del pubblico ministero* [enfasi aggiunta]”.¹⁰⁷

L’intenzione del proponente, neanche velata, era proprio quella di negare – se non la natura magistratuale in sé dell’organo requirente, confermata nel testo dell’emendamento - la garanzia fondamentale dell’indipendenza del suo *status* dai vertici del potere esecutivo rappresentata, appunto, dalla riserva di competenza stabilita a favore del Csm per l’adozione dei relativi provvedimenti.

L’intervento di Grassi è perentorio:

“non è possibile [...] che la Magistratura requirente venga distaccata dal Ministro della giustizia”. [Infatti,] [...] tutto l'ordinamento dalle carceri, dei minori, dello stato civile, e nell'interesse della legge, per cui bisogna molte volte fare dei ricorsi, è mosso dal Ministro dalla giustizia attraverso l'ufficio dal pubblico ministero”.¹⁰⁸

A giudicare dai resoconti, sembra che la mossa del Ministro – la quale, si noti, nell’invocare una forma di dipendenza istituzionale utilizza pur sempre un argomento funzionalistico - lasciò perplessi gli stessi deputati che in precedenza si erano pronunciati in favore del mantenimento di un “collegamento” fra pm e organi di indirizzo politico. Leone, quasi stupito, chiese – supportato da Ruini - un

Il Consiglio Superiore della Magistratura, presieduto dal Presidente della Repubblica, è composto del Primo Presidente della Corte di cassazione, vicepresidente, di un altro vicepresidente nominato dall'Assemblea Nazionale e di membri designati per sette anni, metà da tutti i magistrati fra gli appartenenti alle diverse categorie, metà dall'Assemblea Nazionale fuori del proprio seno. Gli eletti dall'Assemblea Nazionale iscritti negli albi forensi non possono esercitare la professione finché fanno parte del Consiglio.

Le assunzioni, le promozioni, le assegnazioni ed i trasferimenti di sede e di funzioni, i provvedimenti disciplinari ed in genere il governo della Magistratura ordinaria sono di competenza del Consiglio Superiore secondo le norme dell'ordinamento giudiziario.

Il Ministro della giustizia promuove l'azione disciplinare contro i magistrati, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario”.

¹⁰⁷ Seduta antimeridiana del 25 novembre 1947, in A. C., pp. 2446-2447.

¹⁰⁸ Seduta pomeridiana del 25 novembre 1947, in A. C., p. 2482.

rinvio dell'esame al momento della discussione sull'art. 99 del Progetto, prevista comunque di là a brevissimo.

La questione venne chiusa nel pomeriggio del giorno successivo (26 novembre), con la presentazione all'Assemblea di una diversa formulazione dell'articolo, questa volta concordata col Comitato di coordinamento e a firma di Conti, Leone (che contestualmente propose, a titolo personale e senza successo, anche un emendamento contenente la formula per cui il pm "è organo del potere esecutivo") e Perassi. Esso riscriveva direttamente l'art. 99 del Progetto di Costituzione, sopprimendo il contestato comma 4. Proposte di identico tenore vennero anche da Paolo Rossi, da Targetti, da Bettiol,¹⁰⁹ ancora da Leone (a firma individuale, e in subordine all'accennato riconoscimento dell'appartenenza del pubblico ministero all'esecutivo), dallo stesso Grassi. Emendamenti in senso contrario – con l'obiettivo, cioè, di mantenere la disposizione, magari con lievi ritocchi formali – furono invece avanzati da Gastone Costa (socialista), Edmondo Caccuri e Antonio Romano (democristiani); sempre Paolo Rossi chiese di inserire un comma che dichiarasse esplicitamente l'inaffidabilità di tutti i magistrati, "sia giudicanti che appartenenti al pubblico ministero". Targetti, dal canto suo, ipotizzò pure che l'Assemblea non assumesse alcuna decisione definitiva sul punto, limitandosi a votare un atto di indirizzo per il legislatore futuro che, *medio tempore*, congelasse l'assetto stabilito dal r. d. 511/1946.¹¹⁰ Alla fine, fu approvata la proposta della Commissione cd. "dei Settantacinque" (presentata formalmente come adesione all'ultimo emendamento "Grassi") contenente il testo attuale dell'art. 107, comma 4 Cost., senza discussione. Si registra soltanto l'ennesimo intervento di Giovanni Leone, relativo però all'insieme dell'art. 99 del Progetto e pronunciato a nome della Commissione per la Costituzione, prima che si procedesse alla votazione finale. La tesi era, in sostanza, che bisognasse sospendere ogni decisione *in subiecta materia*, dipendendo essa – secondo un modo di pensare, anche in questo frangente, funzionalistico -dall'esito delle riforme, sostanziali e processuali, che sarebbero sopravvenute in attuazione della

¹⁰⁹ Il quale paventò che l'equiparazione espressa di pm e giudice potesse corrompere in radice la distinzione tra le rispettive funzioni processuali, alla quale in "tutti i regimi liberali" corrispondeva la subordinazione dell'accusa al potere esecutivo; invece, l'identificazione del pm come magistrato e "organo di giustizia" avrebbe corrisposto ad un cumulo delle due nello stesso soggetto, come nei "regimi totalitari" (seduta pomeridiana del 26 novembre 1947, in A. C., p. 2519).

¹¹⁰ Ordine del giorno Targetti del 26 novembre 1947 (in A. C., p. 2520): "L'Assemblea Costituente ritiene che, fino a quando non sia meglio definita la natura delle funzioni e quindi la figura del pubblico ministero, debbano essere integralmente mantenute le garanzie che per il pubblico ministero stabilisce la legge 31 maggio 1946".

nuova costituzione e del ruolo che a seguito di esse avrebbe assunto il pubblico ministero.¹¹¹

Ebbene, sulla base degli sviluppi finali del dibattito appena riportati – e considerando in particolare l'intervento di Leone –, sembra in effetti che i costituenti abbiano ritenuto di lasciare la problematica dell'indipendenza del pm integralmente alla mercé della discrezionalità del legislatore ordinario.

Per altro verso, come anticipato, l'andamento dei lavori assembleari e il risultato di questi lasciano a chi scrive più di una perplessità sulla correttezza di una simile lettura. In particolare, il fatto che la parificazione dei requisiti ai giudicanti fosse stata inizialmente inserita nel Progetto di Costituzione per poi venir frettolosamente disconosciuta – o, se non altro, per non venir più riconosciuta in maniera espressa - nell'arco di un pomeriggio, nel pieno della concitazione delle ultime settimane in cui la Carta veniva redatta e su impulso determinante di coloro che l'avevano infaticabilmente osteggiata sin dal principio (come risulta, in particolare, dai costanti interventi ed emendamenti di Giovanni Leone), sembra suggerire che la scomparsa di tale misura dalla versione finale sia stata l'effetto di una sorta di *blitz* parlamentare andato a buon fine grazie alla disattenzione o al disinteresse della gran parte dei deputati, nonché alla volontà degli stessi di procedere speditamente verso l'approvazione definitiva della nuova costituzione evitando situazioni di stallo, più che della diffusione fra questi ultimi di sinceri dubbi sulla opportunità della sua introduzione.

Andrebbe poi ricordato, in una prospettiva teorica e alla luce di quanto riportato *supra*, che il timore per un “eccesso di indipendenza” del pubblico ministero che animava una parte dei costituenti riguardava il compimento delle attività ad esso demandate dalla legge – il più volte ricordato *profilo funzionale* – e solo in misura molto minore il suo *status* istituzionale. È dunque in questi limitati termini, se proprio si vuole individuare e dar seguito ad una qualche “intenzione dei costituenti”, che le “norme sull'ordinamento giudiziario” potrebbero tollerare “legami” fra pubblica accusa e altri organi pubblici.

In ogni caso, quale che sia la corretta interpretazione della *voluntas* del legislatore costituente, un fatto rimane in ogni caso incontestabile: la delibera conclusiva dell'Assemblea approvò un testo costituzionale il cui tenore complessivo, per le ragioni già più volte ricordate, ha ormai condotto pressoché

¹¹¹ “[N]on [bisogna] tornare indietro nei confronti della legge 31 maggio 1946, *fino a quando dura l'attuale sistema giudiziario, nel quale si inserisce il pubblico ministero oggi. Domani, in una integrale riforma di tutto il complesso giudiziario, il legislatore sarà costretto a rivedere le funzioni del pubblico ministero: se deve conservare l'attuale natura anfibia, nella quale le funzioni giurisdizionali sono prevalenti nei confronti delle amministrative, o assegnargli funzioni esclusivamente amministrative ed esecutive [enfasi aggiunta]*”. Si veda in generale il resoconto

tutti gli interpreti¹¹² ad escludere che il pubblico ministero goda di garanzie di indipendenza “attenuate” *almeno dal punto di vista istituzionale*, e tantomeno che esso non debba ritenersi parte, al pari del giudice, dell’ordine giudiziario. Non vi è peraltro prova che, storicamente, nel definire tali garanzie una ad una i costituenti intendessero in realtà riferirsi solo agli organi giudicanti: cosicché la genesi isolata di una singola disposizione andrebbe a contraddire quelle di tutte le altre che con essa fanno sistema.¹¹³

D’altronde, se (come detto più sopra) il fine è ipotizzare dei limiti sullo specifico piano funzionale, bisognerà allora prendere in considerazione l’art. 112 Cost. Infatti, esso è convenzionalmente considerato il presidio di questo lato dell’indipendenza della pubblica accusa. Conviene quindi a questo punto esaminare, dopo quella dell’art. 107, comma 4 Cost., anche l’origine di quest’ultimo.

La vicenda è visibilmente meno travagliata della precedente, oltre che per la diffusa (questa, sì) volontà di scongiurare l’uso politico del procedimento penale sperimentato – in particolare, ma non solo – sotto il regime fascista, anche grazie alla storica popolarità che il principio dell’azione penale obbligatoria aveva avuto nella dottrina penalistica (sul punto, cfr. II.1.2).

della seduta pomeridiana del 26 novembre 1947, in A. C., pp. 2515 e ss. (il passo riportato è a p. 2523).

¹¹² Alcune eccezioni verranno segnalate nel capitolo successivo.

Che la lettura sistematica del testo costituzionale sia l’argomento più forte contro le interpretazioni “riduttive” dell’indipendenza del pm basate sulle specificità del modo in cui l’art. 107, comma 4 ha visto la luce è ormai acquisizione consolidata in larga e qualificata dottrina: cfr. *ex multis*, oltre ai già ricordati G. NEPPI MODONA, *op. ult. cit.*, pp. 62-64; M. SCAPARONE, *op. cit.*, pp. 1099-1100, e 1110-111 e A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, *op. cit.*, pp. 231-235; N. FERRI, *L’istituto del P. M. nell’attuale ordinamento giudiziario e nella Costituzione della Repubblica*, in AA. VV., *Atti del III Convegno dei Comitati di azione per la Giustizia (1966)*, *op. cit.*, pp. 103-106; L. DAGA, *Pubblico ministero. I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXIX, Treccani, Roma, 1993, pp. 1-3 (e già ID., *Continua la crisi di identità del P. m.: ufficiale del P. M. o magistrato?* in “Giurisprudenza costituzionale”, 1976, p. 564); R. ROMBOLI, *Il pubblico ministero nell’ordinamento costituzionale e l’esercizio dell’azione penale*, in S. PANIZZA - A. PIZZORUSSO - R. ROMBOLI (a cura di), *Ordinamento giudiziario e forense*, I, Edizioni Plus, Pisa, 2002, pp. 307-308. Cfr. anche F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 182.

¹¹³ G. NEPPI MODONA, *op. ult. cit.*, p. 63.

Si annota qui, come già anticipato in I.1.2, che i lavori preparatori dell’art. 108, comma 2 Cost. (il quale pure fa espresso riferimento ad una “indipendenza [...] del pubblico ministero [istituto] presso [le giurisdizioni speciali]”) non sembrano essere di alcun aiuto per l’interpretazione della disposizione in esame e in generale per la problematica al centro di questo lavoro. Infatti, da essi non emerge nulla più che la volontà di riconoscere una qualche forma di indipendenza nei confronti del Governo, oltre che ai giudici speciali, anche agli organi di accusa istituiti presso questi ultimi. *Quale dovesse essere il contenuto di tale indipendenza non viene però specificato*. Cfr. l’emendamento Leone (“La legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l’indipendenza dei giudici del pubblico ministero militari di fronte al Governo”) presentato nella seduta pomeridiana del 21 novembre 1947 e subito approvato (A. C., pp. 2343 e ss.).

Come già anticipato, nella fase in commissione si riscontrò un accordo quasi¹¹⁴ unanime sulla necessità di costituzionalizzare il principio suddetto.¹¹⁵ Una delle voci più convinte in tale senso fu proprio quella di Leone, per il quale esso rappresentava un elemento essenziale per “[u]na legge democratica” e per i “principi di garanzia della giustizia”;¹¹⁶ anzi, il futuro Capo dello Stato paventò che i pubblici ministeri potessero rimanere indebitamente inerti pur a fronte della ricezione di notizie di reato, da cui l’idea (oltre che di prevedere apposite sanzioni per chi omettesse di procedere) di permettere al giudice di agire d’ufficio in via sussidiaria.¹¹⁷ Il risultato fu l’approvazione dell’art. 101, comma 1 del Progetto di Costituzione, per cui “[l]’azione penale è pubblica. Il pubblico ministero ha l’obbligo di esercitarla e non la può mai sospendere o ritardare”.¹¹⁸

Anche sulla fase in assemblea, d’altronde, non si rileva un dibattito particolarmente acceso: la disposizione venne approvata dal *plenum* nella seduta antimeridiana del 27 novembre 1947 senza contestazioni significative,¹¹⁹ con la sola modifica rappresentata dall’elisione del riferimento alla necessaria pubblicità dell’azione penale¹²⁰ (poi oggetto di un tentativo, fallito, di re-inserimento da parte del Comitato di coordinamento)¹²¹ e al già ricordato divieto di sospensione e ritardo della medesima. Ne risultò il testo attuale, per cui “[i]l pubblico ministero ha l’obbligo di esercitare l’azione penale.

Piuttosto, si può notare come - stando sempre agli atti dell’Assemblea - la correlazione tra azione penale obbligatoria, da una parte, e indipendenza del pm, dall’altra, non fosse generalmente percepita dai costituenti. Il loro obiettivo era

¹¹⁴ Si segnala la contestazione di Targetti nella seduta pomeridiana del 31 gennaio 1947 (p. 264), per cui il principio in esame non sarebbe materia costituzionale.

¹¹⁵ Il tema, già presente nella relazione presentata da Calamandrei alla Commissione cd. “Forti” (vd, *supra*, nel testo) e posto lì in espressa connessione con quello dell’indipendenza del magistrato requirente, è poi ripreso anche all’art. 8 della relazione dal medesimo predisposta per l’Assemblea costituente; nonché all’art. 9 della relazione di Leone.

¹¹⁶ Cfr. seduta pomeridiana del 31 gennaio 1947, in A. C., p. 265.

¹¹⁷ Cfr. seduta della II Sottocommissione (II Sezione) del 5 dicembre 1946, in A. C., p. 9. *Contra*, l’intervento di Ambrosini dell’8 gennaio 1947 (in A. C., pp. 81-82). Per una radicale incompatibilità fra il principio dell’azione penale obbligatoria e la dipendenza gerarchica dal Ministro Guardasigilli si espresse, come già ricordato *supra* nel testo, Calamandrei (seduta antimeridiana del 10 gennaio 1947, p. 105).

¹¹⁸ Il divieto di sospensione e ritardo era già presente, insieme al principio di pubblicità, nel progetto di Calamandrei (art. 8).

¹¹⁹ Agli atti risulta una dichiarazione scettica di Bettiol sull’opportunità di inserire in Costituzione un principio come quello in esame, pronunciata nella seduta pomeridiana del 7 novembre 1947 (in A. C., p. 1853); peraltro, lo stesso Bettiol cambiò idea nella seduta antimeridiana del 27 novembre successivo (in A. C., p. 2547).

¹²⁰ L’intento dell’emendamento, presentata da Leone, era dichiaratamente quello di permettere al futuro legislatore di prevedere azioni penali private concorrenti (cfr. A. C., pp. 2548 e ss.). Il tema sarebbe poi oggetto di attenzione anche della Corte costituzionale (in particolare, sent. 84/1979, la quale esclude che dalla Costituzione discendesse il monopolio del pubblico ministero sull’azione penale).

¹²¹ Cfr. il resoconto della seduta antimeridiana del 22 dicembre 1947, in A. C., p. 3576.

piuttosto quello di evitare che la scelta se agire o no in giudizio potesse essere oggetto di qualsivoglia valutazione di opportunità – non solo da parte del potere politico, *ma anche da parte del pm stesso!* Ciò emerge con particolare chiarezza da un intervento (ancora) di Giovanni Leone, il quale appare in questo caso (a differenza di quanto osservato per la norma poi collocata all’art. 107 Cost.) indicativo della posizione pressoché unanime dei suoi colleghi:

“Il pubblico ministero, in altri termini, quando viene a cognizione della *notitia criminis*, non ha un potere discrezionale, ma deve investire l’organo della giurisdizione dell’esame del contenuto dell’azione penale”.¹²²

D’altra parte, lo stesso Leone percepiva non solo il necessario legame logico tra i due termini (principio di obbligatorietà dell’azione e indipendenza dell’apparato chiamato ad esercitarla) ma anche la contraddizione latente tra la costituzionalizzazione dell’obbligo di provocare il giudizio e il simultaneo mantenimento degli organi di accusa nell’ambito del potere esecutivo; detto altrimenti, tra la generica subordinazione di questi ultimi al potere direttivo del Ministro Guardasigilli e l’indipendenza dei medesimi nel compimento dell’atto più significativo del loro ufficio:

“Facendo del Pubblico ministero un organo spiccatamente dipendente dal potere esecutivo, occorrerà predisporre nella Carta costituzionale gli strumenti atti ad impedire il paventato pericolo, che il principio della legalità possa essere violato”.¹²³

Ciò detto, sta di fatto che l’art. 112 Cost. sarebbe divenuto, per la Corte costituzionale, la pietra angolare dell’indipendenza “operativa” del pubblico ministero; ma, su questo, si rimanda al prossimo capitolo.

3.2 *Brevissimo appunto su come è nato l’art. 101, comma 2 Cost.*

Si è finora scelto di non trattare direttamente in questa sede la nascita dell’attuale art. 101, comma 2 Cost. Infatti, la constatazione che tale disposizione si riferisce letteralmente ai soli “giudici” (“*I giudici* sono soggetti soltanto alla legge [enfasi aggiunta]”) e, dall’altro lato, una nota decisione della Corte costituzionale della fine del secolo scorso (sent. 420/1995, su cui cfr. III.1) fanno ritenere a chi scrive

¹²² Intervento di Leone alla seduta antimeridiana del 27 novembre 1947, in A. C., p. 2548.

¹²³ Intervento di Leone alla II Sottocommissione (Sezione II) Commissione per la Costituzione il 10 gennaio 1947, in A. C., p. 104.

che essa *non* sia applicabile anche alla magistratura requirente.¹²⁴ Orbene, poiché questo lavoro non intende contestare tale acquisizione – in particolare, in forza del tenore inequivoco del testo (il punto sarà comunque, ripreso in III.1) - non si vede per quale ragione dare ad una norma che non attiene al problema dell'indipendenza del pm lo stesso rilievo che, nella pur breve disamina storica che viene qui offerta, si è invece riconosciuto ai presidi costituzionali di quest'ultima.

Tuttavia, non ci si può nemmeno esimere dall'evidenziare brevemente alcuni passaggi del modo in cui anche l'art. 101, comma 2 è venuto alla luce, giacché essi toccano direttamente la problematica dell'indipendenza funzionale del pm e sono indicativi della considerazione che di essa avevano i Padri e le Madri Costituenti.

Ebbene, bisogna ricordare in primo luogo che il più volte menzionato Progetto di Costituzione enunciava un principio di dipendenza “soltanto dalla legge” *di tutti i magistrati* (da intendersi, secondo la posizione maggioritaria risultante dagli atti della Commissione per la Costituzione, come espressione riferita sia ai giudicanti che ai requirenti – cfr. il paragrafo precedente) – oltre a specificare che l'interpretazione e l'applicazione di tale legge sarebbe dovuta avvenire “secondo coscienza” (art. 94, comma 2).

Fu forse il *plenum* dell'Assemblea a sostituire il riferimento generico ai magistrati con quello più circoscritto ai soli giudici? Ebbene, formalmente sì ma solo in occasione del voto finale sulla redazione definitiva del testo (22 dicembre 1947). Infatti, nella seduta pomeridiana del 20 novembre 1947, era stata invece deliberata la seguente formulazione: “*I magistrati* sono soggetti soltanto alla legge [enfasi aggiunta]”.¹²⁵

¹²⁴ Così, N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2019, V. ed. pp. 254-255; G. MONACO, *op. cit.*, in particolare pp. 313-315; R. GUASTINI, *Art. 101*, in *Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994, pp. 173-174; N. ZANON – L. PANZERI, *Art. 101*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, UTET, Torino, 2006, pp. 1960-1961; F. BIONDI, *Art. 101*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 2008, II ed., p. 915. Parte della dottrina, tuttavia, rimane perplessa sul punto anche dopo la citata sentenza della Corte costituzionale del 1995: la questione nominalistica sarebbe infatti per lo più irrilevante in quanto, comunque essa venga risolta, la Costituzione continuerebbe a necessitare un'organizzazione *non* gerarchica degli uffici requirenti (art. 107, comma 3 Cost.) e, in riferimento all'azione penale, il pm rimarrebbe “soggetto soltanto alla legge” in base all'art. 112 Cost. (G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 118-127). Cfr. anche F. DAL CANTO, *op. cit.*, pp. 180-181.

¹²⁵ A. C., seduta pomeridiana del 20 novembre 1947, p. 2286.

Come è stato da tempo notato in letteratura,¹²⁶ fu piuttosto il Comitato di coordinamento (cd. “dei Diciotto”) a modificare la disposizione in esame, sostituendo “inspiegabilmente”¹²⁷ la parola “magistrati” con “giudici”.¹²⁸

Pertanto, fino all’ultimissimo istante la volontà dell’Assemblea fu quella di mantenere sia il giudice che il pubblico ministero in una situazione di dipendenza diretta dalla legge, escludendo ogni intermediazione di fonti o volontà diverse. In altre parole, l’Assemblea costituente, stando agli atti, intendeva sancire in un colpo solo l’indipendenza funzionale – tranne che dal Parlamento legislatore - sia del magistrato giudicante che di quello requirente. Tuttavia, tale esito venne contraddetto dal Comitato cd. “dei Diciotto”; e ad entrare in vigore, seppur *in extremis* e con la copertura del solo voto “in blocco” del 22 dicembre, fu il testo redatto da quest’ultimo.

Inoltre, la discussione che ha portato all’approvazione della disposizione in oggetto è segnata dalla presentazione di emendamenti che lasciano perplessi: se, infatti, non stupisce che ci fosse chi ricercava la possibilità di ribadire, anche in questo frangente, la natura magistratuale e l’indipendenza del pm,¹²⁹ stupisce che il medesimo obiettivo venisse perseguito anche da coloro che, in altra sede, avevano invece già tentato di mantenere aperta la possibilità di una sua soggezione – specialmente di tipo funzionale - al potere politico. Ci si riferisce all’emendamento proposto da Targetti nella seduta del 13 dicembre 1946 della Sezione II della Commissione per la Costituzione, per cui “[n]ell’esercizio delle loro funzioni i giudici e i magistrati del pubblico ministero obbediscono soltanto alla legge e alla loro coscienza [enfasi aggiunta]”;¹³⁰ oppure a quelli presentati, rispettivamente, da Conti, Perassi, Bettiol, Leone e Vito Reale e da Grassi nel *plenum* assembleare del 20 novembre 1947,¹³¹ accogliendo i quali il riferimento ai “magistrati” nella disposizione in esame sarebbe rimasto invariato.¹³² È infatti

¹²⁶ P. CAVALLARI, *Il pubblico ministero nelle prospettive di riforma del processo penale*, in “Rivista di diritto processuale”, 1973, p. 737.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ Sull’opera (anche creativa) del Comitato di redazione cfr. S. BOVA, *L’elaborazione della Carta Costituzionale nel “Comitato di Redazione”*, in E. CHELI (a cura di), *La Fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all’Assemblea Costituente*. Il Mulino, Bologna, 1979. In argomento si veda anche la ricerca curata da A. CELOTTO, *Coordinamento finale della Costituzione*, ES, Napoli, 2009 (in particolare, sull’art. 101, comma 2, il contributo di L. DE BERNARDIN, *Ordinamento giurisdizionale*, artt. 101-113, pp. 210-218).

¹²⁹ Cfr. l’emendamento presentato da Pietro Mastino (azionista sardo) e Giuseppe Abozzi (qualunquista) nella seduta pomeridiana del 20 novembre 1947 (pp. 2276 e 2286); e il già ricordato intervento di Tito Oro Nobili della medesima seduta (in particolare, p. 2280).

¹³⁰ A. C., seduta del 13 dicembre 1946, p. 30.

¹³¹ A. C., seduta pomeridiana del 20 novembre 1947, p. 2282.

¹³² È indubbio che, in quella fase della discussione, per “magistrati” tutti i costituenti (inclusi i proponenti di questi emendamenti) intendessero anche i pubblici ministeri.

evidente come queste proposte di modifica esprimessero l'ideale dell'esclusiva subordinazione (anche) degli organi dell'accusa alla legge.

3.3 Cosa ci dice l'Assemblea costituente sull'indipendenza della pubblica accusa? Alcune conclusioni

Che conclusioni trarre, dunque, dall'analisi appena condotta?

a) Per quanto riguarda l'indipendenza istituzionale, il dibattito che ha condotto all'approvazione dell'art. 107, comma 4 Cost., per come registrato negli atti dell'Assemblea costituente, è talmente scarso da non risultare un veicolo idoneo a condurre a risultati certi sul piano dell'interpretazione. Sembra pertanto preferibile, come già suggerito più volte, rimettersi alla lettura della norma in chiave sistematica (riferibilità anche al pm dell'insieme delle garanzie previste dal Titolo IV della Parte II della Costituzione, in particolare la sottoposizione al Csm per quanto attiene ai provvedimenti di *status*) offerta dalla maggioranza degli interpreti successivi, con esclusione di ogni ipotesi di “de-magistratizzazione” e conseguente “amministrativizzazione” del magistrato dell'accusa.

b) Peraltro, proprio dai resoconti suddetti emerge – con l'unica eccezione significativa rappresentata dall'emendamento “Grassi” del 25 novembre 1947, comunque non approvato – che l'ostilità verso la parificazione di pm e giudice, la quale sta poi all'origine dell'attuale formulazione dell'art. 107, comma 4, discendesse quasi soltanto dalla volontà di mantenere il primo in una situazione di subordinazione funzionale rispetto ai vertici dell'esecutivo, in quanto strumento di realizzazione degli indirizzi politici decisi in quella sede. Volendo attualizzare questa prospettiva, dunque, tutt'oggi non ci si dovrebbe chiedere se sia legittimo assoggettare la carriera o la disciplina del magistrato (a questo punto, non ci si astiene dall'utilizzare tale termine) requirente al Governo o ad altro organo di indirizzo politico, bensì se si possa dotare questi ultimi dei mezzi necessari ad orientare i primi verso la realizzazione dei propri obiettivi nel campo, in particolare, della politica criminale.

c) D'altronde, la conclusione di cui al punto b) rischia di entrare in frizione con la costituzionalizzazione dell'azione penale obbligatoria operata all'art. 112 Cost., poiché essa implica che la scelta se provocare o meno il giudizio (nonché le molte altre scelte in questa prima logicamente implicate, come ha sostenuto poi il giudice delle leggi: cfr. III.1) sia sottratta non solo alla discrezionalità dell'organo incaricato dell'accusa ma anche a quella di qualunque altro soggetto.

Invece, stante la lettera della disposizione (e soprassedendo sul modo in cui essa è venuta alla luce), nessun ostacolo sembra provenire, ai fini ipotizzati in b), dall'art. 101, comma 2 Cost.

d) L'intero dibattito condotto in Assemblea costituente è concentrato sul rapporto tra apparati dell'accusa penale e potere politico (in particolare, potere esecutivo), senza prendere in considerazione i rapporti interni alla magistratura requirente stessa – in altre parole, la problematica dell'indipendenza *interna* del pubblico ministero.¹³³

Ciò detto con riferimento alla genesi delle due disposizioni in esame, non si può negare che l'idea di un pubblico ministero (più o meno) “amministrativo” abbia trovato sostenitori, almeno fino a un certo momento storico, nella dottrina giuridica italiana (cfr. IV.2).

Per parte sua, la giurisprudenza costituzionale ha individuato almeno una importante “zona franca” dell'ordinamento del pm in cui il legislatore godrebbe di ampi margini di discrezionalità: i rapporti interni alla singola procura – ossia, si osservi, l'argomento su cui non risultano indicazioni da parte dei lavori dell'Assemblea.

¹³³ Un riferimento “telegrafico” si può trovare, in una fase risalente del processo costituente, nella già ricordata relazione che Piero Calamandrei presentò alla II Sottocommissione della Commissione “Forti”: “gli organi del P. M. devono essere svincolati da ogni dipendenza dal potere esecutivo e dai superiori gerarchici, e che anche essi dipendono soltanto dalla legge [enfasi aggiunta]” (G. D'ALESSIO, *op. cit.*, 604); si veda anche l'intervento di Aldo Bozzi dell'8 gennaio 1947, tenuto mentre la II Sottocommissione della Commissione cd. “dei Settantacinque” discuteva dell'equiparazione del pm al giudice: “[...] è necessario congegnare un sistema per cui il singolo [magistrato, NdR] si senta veramente dipendente solo dalla legge; fare, cioè, in modo che tutto ciò che attiene all'organizzazione della Magistratura (ammissione, avanzamenti, trasferimenti, trattamento economico) sia regolato dagli stessi magistrati, che dovrebbero esser posti tutti su uno stesso piano. Non dovrebbero esistere né superiori né inferiori, in quanto tutti esplicano una stessa funzione e dipendono nello stesso modo dalla legge, che va applicata secondo i dettami della coscienza e intelligenza” (in A. C., pp. 83-84).

L'Assemblea costituente dibatté invero a lungo dell'indipendenza interna *del magistrato* (senza ulteriori specificazioni), in particolare con riferimento a quello che sarebbe infine divenuto l'art. 107, comma 3 Cost. (differenziazione dei magistrati solo per funzioni): ma, appunto, per l'interprete rimane pur sempre almeno il dubbio, alla luce della vicenda genetica del comma 4 del medesimo art. 107 Cost., che quella parte della discussione si possa considerare riferita solo al giudice e non anche al pm. In ogni caso, sta di fatto che il problema *specifico* dell'indipendenza interna degli organi requirenti non venne mai affrontato.

Capitolo III

L'indipendenza del pubblico ministero nella giurisprudenza costituzionale

Sommario: 1. Alcuni (più o meno condivisibili) “punti fermi”. - 2. Gli aspetti lasciati alla discrezionalità del legislatore. - 3. Due appunti critici sulla giurisprudenza costituzionale. – 3.1 Autorizzazione a procedere, richiesta di procedimento e obbligatorietà dell’azione penale. – 3.2 Potestà di impugnare del pm e art. 112 Cost. – 4. Sinossi conclusiva.

Quanto segue costituisce una enucleazione dei principali approdi della giurisprudenza costituzionale in relazione alla problematica dell’indipendenza del pubblico ministero. Come già anticipato nel primo capitolo, quello della Consulta è infatti uno degli osservatori privilegiati da cui è possibile studiare tale problema. Sulla premessa che la Corte rappresenti un “interprete qualificato” della Costituzione, infatti, si considera proficuo prendere le mosse dagli arresti più significativi riguardanti la suddetta qualità dell’organo della pubblica accusa, pronunciati lungo tutto l’arco della storia repubblicana. Detto altrimenti, si tratta di stabilire in che termini il giudice delle leggi ha dato corpo all’indipendenza della pubblica accusa in base al testo della Carta (con particolare attenzione agli artt. 107, comma 4 e 112 Cost., ossia alle disposizioni di maggior rilievo per questa ricerca – come già indicato nel cap. I) tanto in sede di giudizio di legittimità costituzionale che in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. A tale proposito, chi scrive non ha intenti polemici: non si propone, cioè, di contestare gli indirizzi assunti dalla Corte e di avanzare interpretazioni diverse da quelle che essa ha fatte proprie. L’ipotesi di lavoro è, al contrario, che i *decisa* della Corte rappresentino un dato consolidato del nostro ordinamento (salvi ovviamente *revirements*, sempre possibili) che permette di distinguere, per dir così, tra “questioni aperte” e “questioni chiuse” e di concentrare così l’attenzione solamente sulle prime – ossia, quelle su cui lo stesso legislatore gode di margini di discrezionalità.

Al contrario, i provvedimenti dei giudici ordinari e amministrativi non saranno presi in considerazione. Tale scelta è giustificata dal fatto che questi ultimi, dal punto di vista dell’interpretazione della Carta, non hanno lo stesso “valore” di quelli della Consulta: le statuizioni degli organi giurisdizionali comuni, infatti, non potendo considerarsi in alcun modo vincolanti per il legislatore, non

partecipano del “diritto costituzionale vivente” di matrice giurisprudenziale¹ che costituisce il punto di riferimento da cui prende le mosse ragionamento condotto in questa parte della tesi.

Dunque, si procederà in primo luogo a ripercorrere i veri e propri “punti fermi” che la Corte ha stabilito in questa materia, i quali debbono perciò ritenersi (almeno, a Costituzione invariata) assunti che cadono fuori dalla disponibilità del legislatore ordinario. Poi, si proseguirà individuando quegli aspetti in relazione ai quali, invece, esso (e non solo esso, come sarà chiaro) gode di maggiore discrezionalità.

Il percorso di analisi così condotto permetterà di enucleare in modo, a parere di chi scrive, metodologicamente ragionevole quali siano i fondamenti e i limiti della indipendenza della pubblica accusa nell'ordinamento italiano.

Infine, in chiusura saranno sottoposte a critica due delle storiche posizioni assunte dalla Consulta.

1. *Alcuni (più o meno condivisibili) “punti fermi”*

(a) Ciò che emerge *in primis* è l'incontestabile *appartenenza del pubblico ministero alla magistratura*. Tale assunto è fuori discussione almeno a far data dalla sent. 190/1970, quando il giudice delle leggi notoriamente affermò che l'organo requirente deve essere considerato un “[m]agistrato appartenente all'ordine giudiziario, collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza rispetto a ogni altro potere”². In quella pronuncia, tale affermazione era sostenuta con tutta evidenza (per quanto, si noti, in assenza di riferimenti espliciti e puntuali) sulla base del testo del Titolo IV della Parte II della Costituzione, e poi ulteriormente corroborata con citazioni delle fonti legislative allora vigenti (dell'art. 73 o. g.: “[...] egli non fa valere interessi particolari, ma agisce esclusivamente a tutela dell'interesse generale all'osservanza della legge”; alla legge processuale, tramite i riferimenti al fatto che il pm “promuove accertamenti che possano dimostrare l'innocenza dell'imputato [...] chiede l'emissione del cd. decreto di archiviazione [...] conclude per il proscioglimento

¹ Cfr. A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022, VII ed., p. 11.

² Considerato in diritto, 2.

In quella vicenda il giudice delle leggi venne chiamato a pronunciarsi sulla compatibilità con l'art. 24, comma 2 Cost. di alcune disposizioni del codice di procedura penale allora vigente, che segnavano un'asimmetria fra i poteri processuali dell'accusa e quelli della difesa: gli artt. 303 e 304-*bis*, in base ai quali il difensore, a differenza del pm, non poteva assistere all'interrogatorio del suo assistito condotto dal giudice istruttore. Ad essere colpita da illegittimità fu la seconda delle disposizioni citate, mentre la specifica questione relativa alla prima venne rigettata (considerato in diritto, 5-6). Cfr. anche *infra*, nota 20.

dell'imputato e così via")³. Inoltre, nel passaggio in cui la Corte affermava che il pubblico ministero, in giudizio, "non fa valere interessi particolari, ma agisce esclusivamente a tutela dell'interesse generale all'osservanza delle legge: persegue, come si usa dire, fini di giustizia"⁴ veniva per la prima volta attestata, nella giurisprudenza costituzionale, l'idea per cui l'organo requirente sarebbe una "parte imparziale".⁵ Quella testé descritta è una posizione nel suo complesso mai smentita dalla Consulta:⁶ anzi, appena cinque anni più tardi - sent. 96/1975 - essa arrivò ad affermare che il pm, in base all'art. 102, comma 1 Cost., sarebbe investito di una "giurisdizione in senso lato"⁷ (senza peraltro specificare il significato tecnico di tale nozione). D'altra parte, va notato come la stessa Corte del 1970, quantomeno se presa alla lettera, sembrò⁸ voler limitare l'indipendenza del pm alla sola dimensione *istituzionale* ed *esterna*: cosicché, per ciò che concerne in particolare i rapporti *interni* all'ordine giudiziario, le decisioni successive avranno poi agio ad ammettere la legittimità di modelli organizzativi almeno *lato sensu* gerarchici (cfr. *infra*, III.2).

È noto, inoltre (e, si aggiungerebbe, senza sorprese), come da quanto appena detto non si debba far discendere una piena assimilazione dell'organo requirente a quello giudicante, nel senso di una illimitata sovrapposibilità dell'uno all'altro quanto alle specifiche funzioni che ad essi può demandare il legislatore

³*Ibidem*. Si noti, inoltre, che le norme primarie cui venne fatto succinto riferimento dalla Corte in quel frangente sono ancora oggi in vigore (comprese invero quelle processuali, nella misura in cui esse sono state fatte proprie dal codice del 1988: cfr. in particolare artt. 358 e 408 c. p.). In particolare, con riferimento all'art. 73 o. g., cfr. I.4.

⁴*Ibidem*.

⁵Peraltro, anche dopo aver ricostruito in tali termini la posizione del pm nell'ordinamento, la Corte ritenne che quest'ultima *non* fosse comunque sufficiente a giustificare il tenore del censurato art. 304-*bis* del codice di procedura "Rocco", considerato pur sempre lesivo di quel *principio del contraddittorio* che - per quanto non ancora espressamente previsto all'art. 111 Cost. - già allora si riteneva dovesse dare forma al rapporto processuale tra accusa e difesa (e che, nel caso di specie, veniva fondato sull'art. 24 Cost.). Sul punto, cfr. anche nota 20.

Quanto detto contribuisce a dimostrare che, già prima della modifica dell'art. 111 Cost. apportata con l. c. 2/1999, nel sistema della Carta fossero riscontrabili in forma "implicita" molti principi solo più tardi "esplicitati" da tale novella. Sul punto, ben noto in dottrina, cfr. G. SORRENTI, *Giustizia e processo nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 54 e ss. e 161 e ss.

⁶ Fra le decisioni "storiche", cfr. in particolare le sentt. 96/1975; 52/1976; 88/1991. Più di recente, cfr. sent. 34/2020 (considerato in diritto, 3.1, nonché i numerosi precedenti ivi citati).

⁷"[...] nel concetto di "giurisdizione" [...] deve intendersi compresa non solo l'attività decisoria, che è peculiare e propria del giudice, ma anche l'attività di esercizio dell'azione penale, che con la prima si coordina in un rapporto di compenetrazione organica a fine di giustizia [...]" (Considerato in diritto, 2).

⁸ Mentre la specificazione "rispetto a ogni altro potere" (considerato in diritto, 2) non lascia adito a dubbi su cosa intendesse la Corte (fra l'altro, citando letteralmente l'art. 104, comma 1 Cost.), a chi scrive l'utilizzo dell'aggettivo "istituzionale" non pare invece necessariamente dotato, in questo contesto, di alcun particolare significato tecnico.

nell'ambito delle procedure giudiziarie.⁹ Infatti, la stessa Consulta ha sempre negato che il pm possa essere riconosciuto come “autorità giudiziaria” ai sensi dell'art. 13 Cost.¹⁰ (e, rimanendo nel campo dei diritti fondamentali, a rigor di logica la stessa cosa sembra potersi affermare anche con riguardo agli artt. 14 e 21 Cost.).¹¹ Ciò, peraltro, non ha impedito al legislatore processuale di demandare al pm, in certi casi, poteri decisori.¹²

⁹ La constatazione che il pm, pur magistrato, non sia un giudice è anche uno dei punti di partenza del ragionamento svolto nella sent. 52/1976 (su cui cfr. *infra*, III.2). L'irriducibilità funzionale dell'uno all'altro è anche la chiave di volta dell'ord. 16/1979, con cui la Consulta dichiarò inammissibile un ricorso ex art. 134, secondo alinea Cost. elevato da un Sostituto procuratore di Caltanissetta contro alcuni provvedimenti di sospensione della pena adottati dall'allora Ministro di grazia e giustizia: il gravame era infatti motivato rivendicando, impropriamente, attribuzioni riservate “agli organi costituzionalmente investiti della funzione giurisdizionale in senso proprio”.

¹⁰ Su tutte, sentt. 419/1994 e 420/1995.

L'impossibilità di considerare il pm “autorità giudiziaria” ai sensi dell'art. 13 Cost. era stata sostenuta già da G. AMATO in *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 390, nota 39 (anche argomentando in base alla sent. 148/1963 della Corte costituzionale, in cui veniva negata l'applicabilità all'organo requirente del principio del giudice naturale ex art. 25, comma 1 Cost.).

La citata sent. 419/1994 (per un commento, cfr. M. NUNZIATA, *Importante pronuncia della Corte costituzionale sul potere del procuratore nazionale anti-mafia di irrogare la misura di prevenzione ante delictum del c. d. “soggiorno cautelare”*, in “Il Nuovo Diritto”, 1995, pp. 125-128) è probabilmente la decisione in cui il giudice delle leggi è sembrato distanziarsi maggiormente da tale indirizzo. Peraltro, il vero motivo che, in quale caso, impedì di qualificare il pubblico ministero come “autorità giudiziaria” (con specifico riferimento, allora, all'art. 13, comma 2 Cost.) risiedeva nella posizione da esso assunta nel procedimento. L'incompatibilità tra l'art. 25-*quater*, comma 1 d. l. 8 giugno 1992, n. 306 (poi convertito con la l. 7 agosto 1992, n. 356) – il quale attribuiva al Procuratore nazionale antimafia (organo, si noti, istituito nemmeno un anno prima: cfr. *infra* V.1.1) il potere di adottare la misura preventiva del soggiorno cautelare - e la riserva di giurisdizione in materia di libertà personale – appunto, il comma 2 dell'art. 13 Cost. – venne infatti riscontrata dalla Consulta non perché il Pna non fosse, sotto un qualsiasi aspetto, sufficientemente indipendente, bensì in quanto il provvedimento in esame doveva essere adottato da una figura terza e a definizione di un procedimento svolto in contraddittorio. Lo si deduce dai precedenti citati dalla stessa Corte nella decisione in commento (sentt. 11/1956, 53/1968; 76/1970; 168/1972; 168/1972; 3/1974; 69/1975; 113/1975; 168/1977; 177/1980; cfr. considerato in diritto, 5.1): in essi non viene certo contestata l'indipendenza del magistrato requirente nel quadro dell'ordinamento giudiziario ma, piuttosto, si affermano l'importanza del contraddittorio e del diritto di difesa ai fini dell'applicazione di una misura incisiva della libertà personale. Fra l'altro, in quella occasione il Pna trattene una porzione del suddetto potere coercitivo (e qui si viene al “distanziamento” cui si faceva riferimento *supra*): nella sentenza in esame, infatti, la Consulta integrò la norma impugnata con un intervento additivo, in base al quale il pm antimafia avrebbe potuto continuare ad irrogare l'anzidetto soggiorno cautelare ma soltanto *in via provvisoria* e “con l'obbligo di chiedere contestualmente l'adozione del provvedimento definitivo al tribunale, ai sensi dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e successive modificazioni [“Misure di prevenzione di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità”, provvedimento poi abrogato dal d. lgs. 159/2011, NdR], il quale decide, a pena di decadenza, nei termini e con le procedure previste dall'anzidetto art. 4 della legge medesima” (Dispositivo della sentenza, b).

¹¹ Cfr. G. D'ELIA, *Magistratura, polizia giudiziaria e Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 109 Cost.*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 94-97 (e già, con particolare riferimento all'art. 13 Cost., A. PACE, *Libertà personale (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIV, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 309-310); N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2024, VI ed., p. 260. In tempi recenti, tale proposizione sembra

La medesima irriducibilità della funzione d'accusa rispetto a quella giurisdicente – e non, dunque, una ridotta indipendenza di chi esercita la prima rispetto a chi esercita la seconda - è anche alla base del mancato riconoscimento al pubblico ministero della legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale ex art. 134, primo alinea Cost.¹³ (sul punto si tornerà brevemente anche *infra*).

(b) Quanto riportato da ultimo – nonché la menzionata presenza, nell'impianto argomentativo della sent. 190/1970, di riferimenti al codice cd. "Rocco" - suggerisce una domanda relativa proprio alla distinzione delle funzioni requirenti da quelle giudicanti e al modo in cui essa è definita dalla normativa processuale: ci si potrebbe infatti domandare se l'introduzione del codice di procedura penale del 1988, il quale notoriamente fa proprio un modello di tipo accusatorio (laddove, si ricordi, in precedenza vigeva un sistema comunemente definito "misto")¹⁴, abbia portato la Corte a rivalutare la natura del pubblico ministero in luce, appunto, del nuovo formante processuale (seppur definito in una legge ordinaria) e della ridefinizione dei ruoli ricoperti dai vari soggetti del procedimento che esso ha comportato. Forse che la più netta caratterizzazione del pm come "parte" lo abbia reso, per dir così, un po' meno magistrato – specie sotto il summenzionato profilo dell'imparzialità -, in tal modo riducendo la necessità che ne venga assicurata l'indipendenza d'azione? La risposta è negativa: nella

essere stata contraddetta dalla sent. 252/2020 (su cui *ibidem*), ove la Corte ha tacitamente ammesso la legittimità di provvedimenti di ispezione e perquisizione, sia personale che domiciliare (e perciò riferibili sia all'art. 13 che all'art. 14 Cost.), convalidati dal pm e non dal giudice.

A conclusioni diverse è invece giunta la giurisprudenza costituzionale con riferimento all'art. 15 Cost.: cfr. sentt. 81/1993 e 281/1998, in cui la Corte (ma, invero, pure i giudici rimettenti) non ha dubitato della legittimità costituzionale delle norme che attribuivano al pubblico ministero il potere, rispettivamente, di disporre intercettazioni telefoniche e di acquisire tabulati. *Contra*, N. ZANON – F. BIONDI, *op. cit.*, p. 260.

¹² Cfr. *ibidem*, con riferimento agli artt. 352 (convalida della perquisizione compiuta dalla pg: comma 4) e 355 c. p. p. (convalida del sequestro compiuto dalla pg: comma 2) e all'art. 103 d. P. R. 309/1990 (convalida dei controlli e ispezioni "antidroga" compiuti dalla pg).

¹³ Ciò, sin dalle note sentenze della Corte costituzionale 40, 41 e 42 del 1963. Più di recente, cfr. sul punto le ordd. 249/1990 e 86/2002.

Similmente, è altrettanto noto che la sent. 148/1963, esprimendo una posizione poi costantemente confermata dal giudice delle leggi negli anni successivi (*ex aliis*, sentt. 168/1963, 32/1964, 123/1971, 95/1975, 96/1975, 97/1975, 98/1976, 29/1977; più di recente, sent. 70/1996) non riconobbe nel pubblico ministero un "giudice" ai sensi dell'art. 25, comma 1 Cost. e così negò che ad esso potesse riferirsi il principio del giudice naturale.

¹⁴ Sulla modellistica processuale, cfr. su tutti G. CONSO, *Accusa e sistema accusatorio (dir. proc. pen.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, I, Milano, 1958; G. GIOSTRA, *Contraddittorio (principio del)*, in *Enciclopedia Giuridica*, IX, Treccani, Roma, 2001.

Per una ricostruzione del difficile recepimento in Italia del processo accusatorio, dopo l'introduzione del codice di procedura penale nel 1988 e prima della sua "costituzionalizzazione" del 1999 (anche a causa di alcuni interventi della Corte costituzionale che hanno limitato la portata del principio di oralità nella acquisizione delle prove, a favore della non dispersione del materiale raccolto nelle indagini: sentt. 24/1992, 254/1992, 255/1992, 361/1998), cfr. G. MONACO, *Pubblico Ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 102 e ss.

sent. 88/1991,¹⁵ infatti, la Consulta specificò che l’“eliminazione di ogni contaminazione funzionale tra giudice e organo dell’accusa” *non riduce certo il Pm a “mero accusatore”*, rimanendo esso pur sempre [come confermato anche dall’art. 358 del codice, tuttora invariato, che impone al pm di raccogliere, nella fase investigativa, sia gli elementi a carico che quelli a discarico dell’indagato NdR] un imparziale “*organo di giustizia*” (locuzione che viene utilizzata espressamente qui per la prima volta, assimilabile a quella di “parte imparziale”).¹⁶ Nel 1991 fu dunque ribadito che *il pm è un magistrato, indipendente e pure imparziale*¹⁷; *che ciò non stride minimamente con l’accusatorietà del giudizio penale e con i correlati principi garantistici*; e che – come verrà ribadito con maggiore approfondimento poco *infra* - il presidio costituzionale della sua indipendenza (funzionale) risiede nell’art. 112 Cost.

Anzi, la Corte chiarì che era – ed è, invero, tuttora - proprio la concentrazione in capo al pm di poteri investigativi, prevista dal nuovo codice al fine di assicurare la “completezza” delle indagini (cfr. *infra*) ad esigere, a maggior ragione, l’indipendenza operativa del magistrato requirente da ogni altro potere; altrimenti, tale fase cruciale del procedimento rischierebbe di venire condizionata da soggetti estranei all’ordine giudiziario.¹⁸

Ci si potrebbe peraltro domandare se quanto detto sia ancora vero anche in seguito alla novella apportata all’art. 111 Cost. dalla l. c. 23 novembre 1999, n. 2, con particolare riferimento all’introduzione nel testo della Carta dei principi del contraddittorio, della parità delle parti, della terzietà e dell’imparzialità del giudice (comma 2, come allora modificato). Si può forse dire che tale espressa costituzionalizzazione del cd. “giusto processo”¹⁹ implichi quella riduzione del

¹⁵ Nel caso di specie, la Corte era chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della regola di giudizio contenuta nell’allora art. 125 disp. att. c. p. p. (recentemente abrogato dall’ art. 98, comma 1, lett. b) del d. lgs. 150/2022).

¹⁶ Cfr., anche con riferimento al citato potere-dovere del pm di cui all’art. 358 c. p. p., considerato in diritto, 2 e 4. Tuttavia, come già nella sent. 190/1970, nemmeno in questa occasione la Corte indaga a fondo su ciò in cui consiste quell’imparzialità del pubblico ministero che porta a indicarlo come “organo di giustizia”.

¹⁷ Contesta i riferimenti all’imparzialità del pm, in quanto non più giustificabili in ragione dell’impianto del codice di procedura penale del 1988, G. MONACO, *op. cit.*, pp. 174-5. Similmente (ma con un’argomentazione che non dipende in modo stretto dall’introduzione del nuovo codice), N. ZANON, *Pubblico Ministero e Costituzione*, CEDAM, Padova, 1996; pp. 97 e ss....*Contra*, nel senso per cui è possibile conciliare il codice del 1988 con una declinazione dell’imparzialità del pubblico ministero consistente nel “non [...] ricercare “a senso unico” elementi che suffraghino una precostituita tesi di responsabilità a carico di un determinato soggetto” (ossia, proprio il contenuto dell’art. 358 c. p. p., citato anche dalla Corte), G. SORRENTI, *op. cit.*, p. 117.

¹⁸ Cfr. considerato in diritto, 2.

¹⁹ Su cui si rimanda alle trattazioni sistematiche di C. CONTI, *Giusto processo (diritto processuale penale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, V Agg., Giuffrè, Milano, 2001; e, della stessa Autrice, *Giusto processo (proc. pen.)*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese*, III, Giuffrè, Milano, 2006; M. CECCHETTI, *Giusto processo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia*

pm a “mera parte” - nella specie, a “pubblico accusatore” - esclusa dalla Corte del 1991, con riferimento all'adozione del codice di procedura penale? In realtà non sembra che la l. c. 2/1999 avesse l'obiettivo di intervenire, neppure indirettamente, in questa direzione; né risulta che i suoi commentatori la abbiano interpretata in questo senso.²⁰ Diversa considerazione richiederebbe, piuttosto, l'idea per cui tale riforma rappresenterebbe la premessa della cd. “separazione delle carriere”, la quale si porrebbe come naturale “complemento” dell'operazione realizzata alla fine dello scorso millennio (la cd. “separazione delle carriere non è però oggetto di indagine diretta nel presente lavoro: cfr. I.5). Semmai, l'art. 111, comma 2 Cost. novellato è stato al centro di una serie di famose decisioni in cui la Consulta si è trovata a pronunciarsi sulla compatibilità tra di esso e le limitazioni imposte dal legislatore al potere di impugnare proprio dell'organo dell'accusa. La decisione più rilevante, a tal proposito, è la nota sent. 26/2007, in materia (per quel che qui rileva) di parità delle parti.²¹ In particolare, interrogandosi su che cosa potesse in astratto giustificare, sotto tale profilo, una potenziale “disparità di trattamento” fra accusa e difesa ad opera del legislatore processuale (disparità notoriamente ritenuta, nel caso di specie, illegittima), la Corte – oltre a ricordare che, comunque, i principi condensati nell'art. 111 Cost. riscritto non fossero da

del Diritto, V Agg., Giuffrè, Milano, 2001; P. FERRUA, *Legge cost. 23 novembre 1999, n. 2 (Giusto processo)*, in *Commentario alla Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 2006; A. ANDRONIO, *Art. 111*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, UTET, Torino, 2006.

²⁰ La “costituzionalizzazione” del giusto processo non sembra, né alla luce di dei primi commenti apparsi (cfr., fra gli Autori già citati, C. CONTI, *Giusto processo (diritto processuale penale)*, *op. cit.*, *passim*; M. CECCHETTI, *op. cit.*, *passim*), né a quella della sua genesi (su cui M. CECCHETTI, *op. cit.*, pp. 601 e ss.; A. ANDRONIO, *op. cit.*, pp. 2012-2016; sul punto, cfr. anche P. FERRUA, *op. cit.*, pp. 107-108) essere stata immaginata e interpretata come un'innovazione capace di modificare lo statuto costituzionale del pm sotto il profilo dell'indipendenza.

D'altronde, proprio con riferimento al fondamentale principio del contraddittorio (notoriamente, un vero e proprio architrave del “giusto processo”), si ricordi ancora che già nella sent. 190/1970 esso (per quanto non ancora esplicitato nel testo della Carta, ma ricavato in quell'occasione dall'art. 24 Cost.) venne utilizzato come parametro di legittimità costituzionale non disgiuntamente ma insieme all'affermazione per cui il pm è pur sempre un “magistrato appartenente all'ordine giudiziario, collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza rispetto a ogni altro potere” (considerato in diritto, 2), oltre che un organo imparziale (cfr. *supra*, nel testo); e che fra le due cose la Consulta non percepì, evidentemente, alcun conflitto (sul punto, cfr. anche nota 2).

²¹ In quell'occasione il giudice delle leggi venne chiamato a decidere della legittimità dell'art. 593 c. p. p. sotto il profilo del principio di parità delle parti (oltre che, per altri versi, degli artt. 3, comma 1, 24, comma 2 e 112 Cost.): esso, infatti, per come modificato dalla l. 20 febbraio 2006, n. 46 (cd. legge “Pecorella”) impediva al pm di appellare le sentenze di proscioglimento (facoltà di cui, invece, continuava a godere il difensore). Sulla sentenza, *ex multis* A. BARGI - A. GAITO, *Il ritorno della Consulta alla cultura processuale inquisitoria (a proposito della funzione del p.m. nelle impugnazioni penali)*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 2007, pp. 240-250; F. CAPRIOLI, *Inappellabilità delle sentenze di proscioglimento e “parità delle armi” nel processo penale*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 2007, pp. 250-269; P. FERRUA, *L'inappellabilità delle sentenze di assoluzione da parte del p. m.*, in “Diritto penale e processo”, 2007, 5, pp. 605 -617.

considerarsi un'innovazione apportata dal legislatore della revisione nel 1999, bensì parte integrante del “pregresso [rispetto alla l. c. 2/1999, NdR] sistema dei valori costituzionali”²² - indicò proprio “[...] la posizione istituzionale del pubblico ministero” e “[l]a funzione allo stesso affidata” dall’ordinamento (oltre che le “esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia”).²³ Detto in altre parole – ma sempre del giudice delle leggi -, il “ruolo istituzionale del pubblico ministero”, “organo pubblico che agisce nell’esercizio di un potere e a tutela di interessi collettivi”, assurge (così come la “funzionale e corretta esplicazione della giustizia penale”) ad “adeguata *ratio* giustificatrice” delle alterazioni di una altrimenti assoluta “simmetria di poteri e facoltà” dei due poli del giudizio.²⁴ Tali formule si ritrovano, poi, (più o meno) tralaticciamente riportate in successive sentenze di quegli anni, ma anche in provvedimenti adottati in tempi più recenti²⁵

Quanto detto non è smentito nemmeno da quegli arresti in cui il giudice delle leggi sembra essersi relativamente avvicinato ad una concezione del pubblico ministero come soggetto essenzialmente interessato alla condanna dell'imputato, dichiarando la legittimità di disposizioni che limitano la facoltà di appello del pm nei casi in cui tale risultato sia stato già conseguito. Ci si riferisce in particolare alla sent. 34/2020,²⁶ la quale ha ritenuto infondata le censure sollevate – anche con riferimento alla parità delle parti - nei confronti dell'art. 593, comma 1 c. p p., modificato in tal senso dal d. lgs. 6 febbraio 2018, n. 11.²⁷ Neanche in quella

²² Considerato in diritto, 4. Nello stesso senso, la Corte ricorda già ordd. 421/2001; 347/2002; 110/2003 (*ibidem*). Il punto era già stato sottolineato in dottrina (C. CONTI, *Giusto processo (diritto processuale penale)*, *op. cit.*, p. 627; anche M. CECCHETTI, *op. cit.*, pp. 597-600; con specifico riferimento ai principi di terzietà e imparzialità del giudice, cfr. poi C. CONTI, *Giusto processo (proc. pen.)*, *op. cit.*, p. 2817; nonché, estensivamente, G. SORRENTI, *op. cit.*, pp. 169-179.

²³ Considerato in diritto, 4. Nello stesso senso, la Corte ricorda già le ordd. 46/2004, 165/2003, 347/2002, 421/2001, nonché altri precedenti anteriori alla l. c. 2/1999 (*ibidem*). Per il ragionamento della Corte sulla derogabilità del principio in questione, cfr., in particolare, considerato in diritto 4-5.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ In particolare, *ex aliis*: sent. 320/2007, la quale dichiarò, in base agli artt. 3, comma 1 e 111, comma 2 Cost., l'illegittimità costituzionale delle disposizioni del codice che, sempre in conseguenza delle modifiche apportate con la l. 46/2006, eliminavano l'appello del pm avverso le sentenze di proscioglimento pronunciate in giudizio immediato (considerato in diritto, 4); sent. 298/2008, la quale dichiarò, l'infondatezza della questione di legittimità sollevata in relazione alle disposizioni del d. lgs. 274/2000 le quali sempre sulla base di modifiche apportate dalla l. cd. “Pecorella”, eliminavano l'appello del pm avverso le sentenze di proscioglimento del giudice di pace (considerato in diritto, 3.1).

²⁶ Considerato in diritto, 3.1.

²⁷ In particolare, l'intervento in parola limitava l'appello del pm avverso decisioni di condanna a soli tre casi tassativi: sentenza che modifica il titolo di reato, ovvero che esclude la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale ovvero che applica una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato.

decisione è rinvenibile una ritrattazione della consolidata posizione della Consulta in materia.²⁸

Vero è che la Corte non ha mai ritenuto di specificare in cosa consistano – in una prospettiva, ovviamente, costituzionale e non meramente processuale o di ordinamento giudiziario - la “posizione”, il “ruolo” o le “funzioni” del pm cui essa pure fa ripetutamente riferimento. L’interpretazione più semplice di tali reticenze è che, nelle pronunce in esame, il giudice delle leggi si stesse semplicemente riferendo in modo implicito alla propria giurisprudenza “storica” (quella, cioè, richiamata *supra*); la quale, quindi, avrebbe così trovato conferma in decisioni più recenti e, in particolare, successive anche alla riscrittura dell’art. 111 Cost. L’alternativa sarebbe di leggere nel (relativo) silenzio della Consulta una smentita tacita dei suoi stessi precedenti, e l’apertura ad una rivisitazione di quello che essa ha tradizionalmente considerato lo statuto costituzionale dell’organo dell’accusa; ciò, con ovvie (anche se del tutto speculative) conseguenze anche per quel che concerne il fondamento e i limiti della indipendenza di esso. Questa seconda versione, però, sembra meno credibile: se non altro perché, se il giudice delle leggi avesse davvero inteso operare un *revirement* di questa portata (magari, appunto, valorizzando in tal senso il nuovo testo dell’art. 111 Cost.), è ben probabile che lo avrebbe fatto esplicitamente e non, per dir così, “fra le righe”.

Detto questo, un punto rimane incontestabile: per la Corte costituzionale, il principio di parità delle parti non comporta necessariamente un’assoluta simmetria tra i poteri processuali di esse, anche – e, verrebbe da dire, soprattutto - in ragione della specifica *posizione occupata dal pm nel nostro sistema giudiziario*. Esso si conferma così parte, sì, ma pur sempre *sui generis* delle procedure giudiziarie.

(c) La sent. 88/1991, citata, è storica, anche e soprattutto, perché *individuò nell’obbligatorietà dell’azione penale (art. 112 Cost.) lo specifico fondamento dell’indipendenza funzionale del pubblico ministero*. Per quanto tale elemento potesse essere desunto già da arresti precedenti – e non di pochi anni: la sussistenza della relazione in esame era già stata suggerita nella sent. 154/1963,²⁹

²⁸ Cfr. (con particolare riferimento al fatto che la novella censurata in realtà confermasse, al di là di letture superficiali, l'imparzialità del pubblico ministero, in quanto magistrato interessato non già alla condanna in sé bensì alla corretta applicazione della legge penale) A. BARBIERI, *L’appello del pubblico ministero tra obbligatorietà dell’azione penale ed efficienza giudiziaria*, in “Sistema penale”, 2020, 9, pp. 29-30; L. TAVASSI, *I limiti costituzionali all’appello del pubblico ministero*, in “Archivio penale”, 2020, 3, pp. 16 e ss.; 1-24; C. SANTALUCIA, *Il futuro dell’appello nelle ragioni di compatibilità costituzionale della riforma Orlando*, in “Archivio penale”, 2020, 5, pp. 397-398. Sulla decisione, cfr. anche J. DELLA TORRE, *La Corte costituzionale promuove i limiti dell’appello del pubblico ministero avverso le sentenze di condanna dell’imputato*, in “Rivista di diritto processuale”, 2020, 3, pp. 1331-1351.

²⁹ La questione oggetto di questo caso riguardava un compendio di disposizioni (art. 378, comma 3 dell’All. F della l. 2248/1865 - norma poi ripresa, in base al r. d. 195/1900, dal

ed esplicitata nella sent. 84/1979³⁰ -, e addirittura fosse (al netto, ovviamente, del riferimento al parametro costituzionale) già acquisito da certa dottrina di Età statutaria (cfr. II.1.2), solo nel 1991 il tema venne pienamente sviluppato dal giudice delle leggi, il quale arrivò a individuare nel sistema della Costituzione un vero e proprio trinomio che lega insieme non solo i due principi contenuti negli artt. 112 e 3, comma 1 Cost. (come già chiarito dalla sent. 84/1979), ma anche quello della legalità penale (*sub specie* della legalità processuale) riconducibile all'art. 25, comma 2 Cost.:

“[la] [...] doverosa [...] repressione delle condotte violatrici della legge penale, abbisogna, per la sua concretizzazione, della legalità nel procedere; e questa, in un sistema come il nostro, fondato sul principio di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, (in particolare, alla legge penale), non può essere salvaguardata che attraverso l'obbligatorietà dell'azione penale”.³¹

regolamento attuativo di quest'ultimo di cui al r. d. 368/1904, all'art. 153) da cui risultava l'attribuzione all'Ingegnere Capo del Genio Civile del singolare (come ebbe a definirlo Franco BRICOLA in *Dubbi e incertezze sulla giustificazione giuridica di un singolare potere dell'ingegnere capo del genio civile in ordine all'azione penale*, in “Rivista italiana di diritto e procedura Penale”, 1964, pp. 255-261) potere (non obbligo!) di esercitare l'azione penale per alcuni reati contravvenzionali in materia di bonifiche. Fra i parametri costituzionali invocati dal giudice *a quo* campeggiava (oltre agli artt. 2 e 32 Cost., che qui non sono di interesse) l'art. 112 Cost., la cui asserita violazione sarebbe discesa sia dalla sottrazione al pm dell'azione penale sia dal carattere discrezionale di quest'ultima. Ebbene, la Corte pronunciò una sentenza interpretativa di rigetto, sostenendo che il conferimento all'Ingegnere Capo della suddetta competenza a promuovere il giudizio “non vale[va] a limitare, ostacolare o condizionare l'azione del P.M., il quale rimane[va] sempre libero di promuovere l'azione penale, quando comunque - con o senza denuncia - ven[isse] a conoscenza della sussistenza del reato [enfasi aggiunta]” (considerato in diritto): si tratta del primissimo riferimento, per quanto appena accennato, del legame tra indipendenza della funzione requirente e obbligatorietà dell'azione penale - aspetto già notato, d'altronde, dalla più attenta dottrina del tempo (“[...] si è voluto non solo negare la discrezionalità di una simile azione [l'azione penale, NdR] ma anche *conferire al pubblico ministero una garanzia di indipendenza direttamente collegata all'esercizio di una sua attribuzione*. Difatti, *porre come obbligo a carico dell'istituto in parola l'esercizio dell'azione preclude, indipendentemente da una generale posizione di sganciamento dello stesso istituto dal potere esecutivo, la possibilità di un intervento del ministro guardasigilli in relazione all'esercizio dell'azione medesima [enfasi aggiunta]” (E. SPAGNA MUSSO, *Potere di promovimento dell'azione penale da parte dell'ingegnere capo del genio civile ed art. 112 della Costituzione*, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, 1963, p. 675).*

³⁰ Sedici anni dopo la sent. 154/1963, il giudice di leggi si trovò a dover valutare nuovamente la legittimità della medesima norma allora impugnata, e colse l'occasione per mutare indirizzo e adottare una decisione interpretativa - questa volta - di accoglimento (sent. 84/1979). Soprattutto, il giudice delle leggi motivò facendo espressa menzione, in un noto passaggio, di due nessi logici: da una parte, quello tra esercizio indipendente dell'accusa e obbligatorietà dell'azione penale; dall'altro, quello tra quest'ultima e il principio di eguaglianza formale di fronte alla legge (penale, ovviamente) *ex* 3, comma 1 Cost.: “[l]’obbligatorietà dell’esercizio dell’azione penale ad opera del Pubblico Ministero [...] è stata costituzionalmente affermata come elemento che concorre a garantire, da un lato, l’indipendenza del Pubblico Ministero nell’esercizio della propria funzione e, dall’altro, l’uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale” (considerato in diritto, 3). Sulla decisione, cfr. il commento di S. BARTOLE, *Prospettive nuove in tema di Pubblico Ministero*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1979, pp. 871-882.

³¹ Considerato in diritto, 2. Per una delle più recenti conferme di tale indirizzo, cfr. sent. 230/2022.

Quest'ultima assurge dunque, in un noto e insuperato passaggio del provvedimento, a “punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo”.³² Di tale “legalità nell'eguaglianza”, chiosa poi la Corte, “è imprescindibile requisito l'indipendenza del pubblico ministero”.³³

(c-bis) Ma vi è di più: nella decisione in esame la Consulta individuò un vero e proprio *principio di completezza delle indagini preliminari* fondato, in quanto strumentale a quello di obbligatorietà dell'azione penale, sulla medesima base costituzionale: l'enunciazione di quest'ultimo canone conduce ad evidenziare un'ulteriore “punto fermo” della giurisprudenza della Consulta fissato dalla pronuncia in esame: *l'ambito applicativo dell'art. 112 Cost., per dir così, retroagisce alla fase investigativa*, senza potersi considerare limitato all'atto “puntiforme” di provocazione del processo rappresentato, nella legislazione vigente, dalla richiesta di rinvio a giudizio *ex art. 407-bis*, comma 1 c. p. p. (ovvero dai diversi istituti previsti per i procedimenti speciali).

In tale quadro assume un particolare rilievo la regola di giudizio prevista dal legislatore affinché il pubblico ministero determini la superfluità o meno della prosecuzione dell'*iter* processuale, e quindi decida se esercitare o no l'azione penale: è in base ad essa, in altri termini, che è possibile discernere quando il pm è effettivamente obbligato ad adire il giudice (penale). Dall'altro parte, ricevono centralità anche i controlli predisposti contro l'inerzia investigativa dell'organo della pubblica accusa (ravvisati dal giudice delle leggi, stante il quadro legislativo vigente a quel tempo, nella facoltà del gip di indicare al pm indagini suppletive - art. 409, comma 4 c. p. p. -,³⁴ in quella della persona offesa di opporsi alla richiesta di archiviazione - art. 410 c. p. p. - ,³⁵ nel potere di avocazione del Procuratore generale - diversamente declinato agli artt. 409, comma 3; 412, commi 1 e 2; 413, commi 1 e 2 - ,³⁶ nell'imputazione coatta ordinata dal gip- artt. 409, comma 5 e 554, comma 2 c. p. p. ³⁷). Tuttavia, sotto gli aspetti da ultimo ricordato il principio costituzionale riceve corpo e sostanza da dispositivi (la

³²Considerato in diritto, 2.

³³*Ibidem*.

³⁴La disposizione presenta ancora oggi la formulazione del tempo in cui si pronunciò la Corte, salvo un riferimento al termine di tre mesi entro il quale il gip – se non ritenga di ordinare ulteriori indagini – deve provvedere sulla richiesta del pm (modifica intervenuta con la l. 103/2007).

³⁵La disposizione non ha mai subito modifiche.

³⁶Sulla avocazione, si veda IV.2.1.

³⁷La prima disposizione è rimasta intatta dal tempo della pronuncia in esame, mentre la seconda (originariamente relativa al procedimento pretorile, poi al tribunale monocratico) fu abrogata dalla l. 479/2000.

regola di giudizio e i controlli citati) la cui definizione viene rimessa al legislatore ordinario.³⁸

Una conseguenza rilevante di tale natura “retroattiva” dell'art. 112 Cost. è quella di schermare l'attività inquirente contro ogni interferenza da parte di poteri estranei all'ordine giudiziario: ciò venne chiarito con la sent. 420/1995, in cui la Corte accertò l'incompetenza del potere esecutivo ad adottare un regolamento (nella specie, un regolamento emanato dal Ministro Guardasigilli di concerto col Ministro dell'interno) che imponeva al magistrato procedente di confezionare specifici atti di indagine (precisamente, un “verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione” e un “verbale di informazioni ai fini delle indagini”) al fine di richiedere l'attivazione di un programma di protezione per collaboratori con la giustizia. Tale fonte avrebbe infatti violato la sfera di competenza costituzionalmente riservata al pm proprio in base all'art. 112 Cost. (per la giurisprudenza in materia di conflitto di attribuzioni interorganico, cfr. poco *infra*).³⁹

Al contrario di quanto detto a proposito delle indagini preliminari, da un punto di vista in qualche modo opposto, la Corte ha da tempo fatta propria (dopo uno storico arresto in senso contrario: sent. 177/1971) la posizione per cui le impugnazioni (e, in particolare, l'appello), invece, *non* cadano nell'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 112 Cost. (sent. 280/1995). Si potrebbe dire che esso, se “guarda indietro” – appunto, alla fase investigativa –, però non “guarda avanti” – ossia, ai gradi di giudizi successivi al primo; e che, di conseguenza, anche la tutela costituzionale dell'indipendenza operativa del pm abbia una “geometria variabile”, terminando in qualche modo con la chiusura del processo di primo grado. Tuttavia, nonostante alcuni commentatori, specie nella dottrina penalistica, abbiano messo in luce tale implicazione logica, la Corte ad oggi non si è mai espressa su tale specifico profilo. Sul punto, si dirà qualche parola in più nel paragrafo successivo (III.3.2).

(d) Va inoltre ricordato che la giurisprudenza della Corte non ha mai accertato alcun contrasto tra l'obbligatorietà dell'azione penale e la persistenza nel nostro ordinamento di disposizioni legislative che subordinano l'esercizio di quest'ultima all'adozione di specifici provvedimenti amministrativi. Ci si riferisce, in particolare, alla sent. 22/1959, relativa all'art. 313, comma 3 c. p. e alla autorizzazione ministeriale ivi prevista.

Orbene, atteso il rapporto, per dir così, fondativo che – secondo la stessa Consulta - intercorre tra l'art. 112 Cost. e l'indipendenza della pubblica accusa è

³⁸In tempi recenti tali istituti sono stati toccati dalle riforme cd. “Cartabia”, su cui cfr. IV.1 (soprattutto con specifico riferimento alla modifica della citata regola di giudizio).

³⁹Considerato in diritto, 5.3.

possibile – nonostante, anche in questo caso, le perplessità da più parti sollevate in dottrina - ravvisare nelle norme suddette altrettanti limiti a quest'ultima.⁴⁰

Ovviamente, il problema non si pone con riferimento alle norme costituzionali di cui agli artt. 68 e 96 Cost., nonché alla l. c. 1° gennaio 1989, n. 1 e alle relative fonti di attuazione, le quali pure subordinano l'azione del pm a decisioni altrui - nella specie, del Parlamento. In questi casi, infatti, il limite all'indipendenza del magistrato requirente discende da norme che hanno lo stesso grado, nella gerarchia delle fonti, di quella su cui essa si fonda.

Anche su questo punto, si rimanda a III.3.1 per qualche considerazione in più.

(e) Sempre per ciò che riguarda l'aspetto funzionale dell'indipendenza della pubblica accusa, è noto come essa goda di una specifica garanzia nell'ambito della giustizia costituzionale: il *riconoscimento del pubblico ministero come "potere dello Stato" abilitato a sollevare conflitto di attribuzione interorganico ex art. 134, secondo alinea Cost.*, consacrato a partire dalle sentt. 462, 463 e 464/1993. A tale proposito, è però necessario ricordare che proprio la giurisprudenza della Consulta ha riconosciuto che tale legittimazione a ricorrere – e a resistere – si concentra *nella sola persona del dirigente* della procura, così valorizzando l'aspetto "verticale" della organizzazione di quest'ultima. Vero è che l'intera analisi svolta dalla Corte sul requisito soggettivo della legittimazione a ricorrere, tuttora insuperata, si appuntò *sul dato legislativo* (quello allora vigente; ma i cambiamenti intervenuti da allora non rilevano sotto il profilo in esame: cfr., *inter alia*, sent. 228/2018), *non su quello costituzionale*: ciononostante, quanto la posizione assunta dal giudice delle leggi presenta un rilievo anche nella prospettiva dello statuto (costituzionale, appunto) di indipendenza della pubblica accusa - nei termini, attinenti al piano della discrezionalità legislativa, che saranno chiariti *infra* (III.2).

(e-bis) Va poi ricordato un orientamento della Corte costituzionale abbastanza recente, che ha valorizzato l'art. 109 Cost. (ossia il principio di *esclusiva* dipendenza della polizia giudiziaria da parte della autorità giudiziaria) come ulteriore base costituzionale dell'indipendenza del pubblico ministero. Ci si riferisce alla sent. 229/2018: in essa il giudice delle leggi ha accolto un ricorso presentato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari, accertando una lesione del suddetto art. 109 Cost. da parte dell'art. 18, comma 5 d. lgs. 19 agosto 2016, n. 177 (attuativo dell'art. 8, comma 1, lett. a) della l. 7 agosto 2015, n. 124). Per la Consulta, infatti, tale norma (adottata nel quadro di un complessivo riordino delle forze di polizia, delegato al Governo dal Parlamento nell'ambito di una più generale riforma amministrativa) violava il citato parametro costituzionale

⁴⁰Sul punto, si rimanda integralmente a III.3.1.

nella parte in cui essa prevedeva che i vertici istituzionali della Polizia di Stato e degli altri corpi analoghi adottassero delle istruzioni relative all'obbligo, sancito dal medesimo decreto legislativo a carico dei funzionari inferiori responsabili dei vari presidi territoriali, di trasmettere lungo la scala gerarchica le "notizie relative all'inoltro delle informative di reato" alla magistratura. Secondo la Corte tale trasmissione avrebbe infatti rischiato di comportare, a causa del carattere superficiale e impreciso della disciplina legislativa ad essa inerente (con riferimento, ad esempio, alla specie e alla qualità delle informazioni da riferire ai superiori), una disseminazione incontrollata delle *notitiae criminis* e impedito perciò che "la direzione [...] [delle indagini, NdR] [...] risult[asse] effettivamente riservata all'autonoma iniziativa e determinazione dell'autorità giudiziaria medesima"⁴¹. In altri termini, una forma di coordinamento *informativo* interno alla polizia - astrattamente legittimo - si sarebbe così tramutato - illegittimamente - in un coordinamento *investigativo* in dispregio, appunto, dell'art. 109 Cost.

In quella medesima occasione è stata invece considerata assorbita la diversa censura formulata dalla Procura ricorrente con riguardo all'art. 112 Cost.⁴² (nonché una terza, che lamentava invece un eccesso di delega legislativa)⁴³. Potrebbe dunque sembrare che l'art. 109 assurga a presidio autonomo dell'indipendenza (anche in questo caso, *funzionale*) della pubblica accusa, magari previa interpretazione restrittiva della suddetta nozione di "autorità giudiziaria" ivi contenuta - ossia, riferendola al solo pubblico ministero e mai al giudice. D'altronde, a ben guardare e pur tenendo presente che formalmente il *decisum* si fonda solo su di essa, il rilievo che la pronuncia in esame riconosce a tale norma costituzionale sembra essere solo accessorio, e pare spiegarsi in ragione della intima connessione che lega tale disposizione *proprio al principio di obbligatorietà dell'azione penale*. In altre parole, dal punto di vista costituzionale, l'esclusività della dipendenza della pg dal pm non si spiegherebbe sulla sola base dell'art. 109 Cost. (come se, appunto, per "autorità giudiziaria", si dovesse restrittivamente intendere solo quella inquirente-requirente e mai quella giudicante) ma nella misura in cui il magistrato necessita della polizia - nelle forme previste dal legislatore ordinario - al fine di esercitare la sua fondamentale attribuzione riservatagli dall'art. 112 Cost. (quella, sì, una norma specificamente rivolta solo al pubblico ministero).⁴⁴ Anzi, come è stato correttamente annotato, se

⁴¹ Considerato in diritto, 6.

⁴² Considerato in diritto, 4.

⁴³ Considerato in diritto, 3.

⁴⁴ Sulla strumentalità dell'art. 109 rispetto all'art. 112 Cost., a prescindere dalla sentenza in commento, cfr. anche in sede manualistica F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 202; indirettamente, anche N. ZANON - F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2019, V. ed., p. 264. Non vede nell'art. 109

la Consulta non si fosse risolta per il ricordato assorbimento della questione relativa a quest'ultimo parametro, ben avrebbe potuto accogliere il gravame (se non solamente, anche) fondandolo proprio su di esso e, così facendo, porsi in perfetta continuità con i propri precedenti che hanno ravvisato in tale norma lo scudo di cui il magistrato dell'accusa gode contro le interferenze "operative" degli altri poteri dello Stato.⁴⁵

L'indirizzo definito nella decisione in esame non ha incontrato smentite negli anni successivi.

L'art. 109, disgiunto dall'art. 112 Cost., non pare quindi potersi considerarsi parte dello statuto costituzionale dell'indipendenza del pubblico ministero. La sfera di attribuzione costituzionalmente riservata del Pm, che corrisponde all'estensione della sua indipendenza funzionale per come definita dalla Carta, sembra dunque a chi scrive *direttamente* riconducibile solamente alla seconda delle due disposizioni citate, mentre la prima – per quanto in sé idonea, formalmente, a definire autonomamente un conflitto di attribuzioni interorganico – si troverebbe relegata in un ruolo logicamente dipendente dal principio dell'azione penale obbligatoria e ancillare rispetto ad esso.

(e-ter) A proposito del rapporto tra pubblico ministero e processo costituzionale, si ricordi inoltre che, notoriamente, l'organo dell'accusa non può sollevare avanti alla Corte questione di legittimità *ex art.* 134, prima alinea Cost. La Consulta ha infatti assunto tale posizione sin dal principio degli anni '60 del secolo scorso (sentt. 40, 41 e 42/1960), e l'ha mantenuta anche in seguito.⁴⁶ La ragione, come già menzionato *supra*, consiste nell'assenza in capo al pm – allora come adesso – di una potestà giurisdicente, requisito imprescindibile per accordare l'accesso incidentale di cui all'art. 23 l. 87/1953. A tale giustificazione si è aggiunto il riferimento – invero, generico – alla "distinta configurazione ordinamentale" del pubblico ministero rispetto al giudice (sent. 415/1995). Dall'altro lato, proprio la peculiarità processuale dell'organo della pubblica accusa – oltre alle oggettive lacune sul piano del diritto processuale costituzionale, che non contempla tale ipotesi -⁴⁷ ha al contempo permesso alla Corte di negare che quest'ultimo possa costituirsi come parte nel giudizio di legittimità (sent. 361/1998).⁴⁸

un presidio dell'indipendenza del pm, se considerato singolarmente e non in connessione con l'art. 112 Cost., nemmeno G. MONACO, *op. cit.*, pp. 308-311.

⁴⁵ J. FERRACUTI, *Polizia giudiziaria e autonomia della magistratura in un interessante conflitto tra poteri su atto legislativo. A margine di Corte cost., sent. 6 dicembre 2018, n. 229*, in "Consulta online", 2019, 2, pp. 309-311.

⁴⁶ Cfr. ord. 249/1990 e 86/2002.

⁴⁷ Su cui si veda già l'ord. 327/1995.

⁴⁸ Si vedano, sulla questione, R. ROMBOLI, *Il pubblico ministero nell'ordinamento costituzionale e l'esercizio dell'azione penale*, in S. PANIZZA - A. PIZZORUSSO - R. ROMBOLI (a

(f) Un ulteriore approdo della giurisprudenza costituzionale che sembra ormai essersi consolidato è quello contenuto nella sent. 420/1995: la non riferibilità del secondo comma dell'art. 101 Cost., ovvero del principio di esclusiva soggezione del giudice alla legge, al pm. In tale pronuncia, infatti, si legge: “[...] non è invocabile, quale base idonea ad instaurare un conflitto di attribuzione, l'art. 101, secondo comma, della Costituzione”.⁴⁹ Da tale statuizione, per quanto telegrafica, è usuale dedurre non solo che tale norma – a differenza del successivo art. 112 Cost. – non definisce un ambito competenzaale costituzionalmente riservato al Pubblico ministero e perciò tale da legittimare il ricorso di questo al giudice delle leggi ex art. 134, secondo alinea, Cost., ma anche che essa risulta, più in generale, completamente estranea al magistrato requirente. Ne conseguirebbe che, nella prospettiva dell'indipendenza *funzionale* di quest'ultimo, a differenza di quanto avviene per gli organi giudicanti, non sarebbe possibile invocare l'art. 101, comma 2 Cost. quale presidio costituzionale (né nei giudizi per conflitto di attribuzioni avanti la Corte, come quello deciso con la sentenza in esame, né in alcun altro caso).

D'altronde, nonostante la formulazione letterale della disposizione (la quale, appunto, si riferisce esclusivamente ai “giudici”), notoriamente non è mancato chi – soprattutto prima della pronuncia da ultimo richiamata - ha ritenuto che essa riguardasse in realtà anche la magistratura requirente. In fondo, come è stato notato nel capitolo precedente (II.3.2), una certa equivocità di fondo segna la genesi stessa di questa norma: il riferimento in essa contenuto ai soli “giudici” (e non, in generale, ai “magistrati”) è infatti il risultato del coordinamento finale preventivo svolto dal Comitato cd. “dei Diciotto” più che della discussione che ebbe luogo nel *plenum* assembleare (anche se poi, ovviamente, fu quest'ultimo a sanzionare l'intero testo col voto finale “in blocco” del 22 dicembre 1947).⁵⁰ Per

cura di), *Ordinamento giudiziario e forense*, I, Edizioni Plus, Pisa, 2002, p. 3010; R. DE MARIA, *Il ruolo del Pubblico Ministero nell'ordinamento giudiziario italiano attraverso la lente del giudizio incidentale di costituzionalità*, in V. MESSERINI – R. ROMBOLI – E. ROSSI – A. SPERTI – R. TARCHI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. L'ordinamento giudiziario. Pisa, 15 dicembre 2020*, PUP, Pisa, 2021; A. PANIZZA, *Il pubblico ministero nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. PANIZZA (a cura di), *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 1997.

⁴⁹ Considerato in diritto, 2.2.

⁵⁰ In particolare, P. CAVALLARI, *Il pubblico ministero nelle prospettive di riforma del processo penale*, in “Rivista di diritto processuale”, 1973, p. 737. Cfr. anche, con espresso riferimento alla ricerca di Cavallari, G. SANTILLI, *Organizzazione degli uffici giudiziari e organizzazione del P. M.*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1976, p. 2013-2014; G. NEPPI MODONA, *Art. 112 [e 107, 4° c.]*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca, Zanichelli–Il Foro Italiano*, Bologna–Roma, 1987, pp. 64-66. *Contra*, sottolineando (a parer di chi scrive, condivisibilmente) il significato del voto finale del 22 dicembre 1947, R. GUASTINI, *Art. 101*, in *Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, Zanichelli–Il Foro Italiano, Bologna–Roma, 1994, p. 144, in particolare nota 8.

parte sua, la stessa giurisprudenza costituzionale ha contribuito, per decenni, ad alimentare tale ambiguità interpretativa.⁵¹

In ogni caso, dopo il 1995, la circoscrizione dell'ambito applicativo dell'art. 101, comma 2 Cost. operato dalla Corte viene comunemente accettata in dottrina o, comunque, non viene apertamente contestata.⁵² Merita piuttosto segnalare chi, ritenendo la questione essenzialmente nominalistica, la considera per lo più irrilevante giacché, comunque essa venga risolta, la Costituzione continuerebbe a

Per la posizione oggi maggioritaria (anche con espresso riferimento alla sent. 420/1995), si vedano N. ZANON – F. BIONDI, *op. ult. cit.*, pp. 254-255; G. CORSO, *Il pubblico ministero nel sistema costituzionale*, in “Diritto Pubblico”, 1997, p. 891; G. MONACO, *op. cit.*, in particolare pp. 313-315; N. ZANON – L. PANZERI, *Art. 101*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, UTET, Torino, 2006, pp. 1960-1961; F. BIONDI, *Art. 101*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 2008, II ed., p. 915; S. CATALANO, *Quando perseguire. Aspetti costituzionali delle scelte sui criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 141-144.

⁵¹ Non sono infatti mancate decisioni in cui la Consulta – seppur, per così dire, *en passant* e in quelli che sembrano a tutti gli effetti degli *obiter dicta* – ha mostrato di dirigersi nel verso opposto a quello poi imboccato nella pronuncia citata. Si ricorda a tal proposito proprio la fondamentale sent. 88/1991, nella quale si legge che il pm “è [...], al pari del giudice, soggetto soltanto alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.)” (considerato in diritto, 2). Nel senso di una interpretazione “estensiva” dell'art. 101, comma 2 Cost. sembrava andare anche la ricordata sent. 462/1993, dove si legge: “[...] la Procura ricorrente si caratterizza come l'organo dell'ufficio del pubblico ministero, che, nell'ambito del principio di soggezione soltanto alla legge, è abilitato a decidere con pienezza di poteri e senza interferenze di sorta [...] in ordine alla svolgimento delle indagini finalizzate all'esercizio dell'azione penale [...] [enfasi aggiunta]” (considerato in diritto, 3). Per canto suo, invece, nella sent. 52/1976 (la quale, come vedremo, costituisce – anche se più per altri motivi che per questo - il principale aggancio giurisprudenziale di chi sostiene un'interpretazione “riduttiva” dell'indipendenza funzionale del pm: cfr. *infra* nel testo, III.2) si afferma, e per di più in uno snodo del ragionamento più significativo per la decisione rispetto alle citazioni più sopra riportate (lo “sganciamento”, almeno apparente, della funzione inquirente-requirente dall'art. 101, comma 2 Cost. risulta infatti argomento dirimente per il rigetto della questione di legittimità sottoposta alla Corte in quell'occasione: cfr. *infra* nel testo, III.2), che “a differenza delle garanzie di indipendenza previste dall'art. 101 Cost. a presidio del singolo giudice, quelle che riguardano il pubblico ministero si riferiscono all'ufficio unitariamente inteso e non ai singoli componenti di esso [enfasi aggiunta]” (considerato in diritto, 2).

Con riferimento all'ultima delle decisioni citate si noti, fra l'altro, che lo stesso testo del provvedimento si presenta ambiguo: da una parte, infatti, esso può interpretarsi nel senso che il giudice delle leggi esclude del tutto le procure dall'ambito di applicazione dell'art. 101, comma 2 Cost.; dall'altra, in quello per cui il principio di esclusiva soggezione alla legge può sì riferirsi anche alla magistratura requirente, ma intendendo per essa *l'ufficio unitariamente inteso* (Procura della Repubblica o Procura generale) e non il singolo pm. Quest'ultimo è il significato attribuito alla decisione, la quale viene perciò criticata in quanto ispirata a un principio gerarchico di origine fascista, nel commento di L. DAGA, *Continua la crisi di identità del P. M.: ufficiale del P. M. o magistrato?* in “Giurisprudenza costituzionale”, 1976, p. 564. Il medesimo passaggio della pronuncia non è condiviso nemmeno in N. ZANON, *op. cit.*, p. 41, ma per un motivo in qualche modo opposto: secondo l'Autore, infatti, ragioni di efficienza giudiziaria porterebbero a leggere la Costituzione in modo da permettere l'istituzione di vincoli di gerarchia *funzionale* anche *fra gli uffici*, di talché nemmeno la singola procura unitariamente intesa sarebbe necessariamente soggetta “soltanto alla legge”.

⁵² La dottrina si limita rilevare “divisioni” tra gli studiosi e “oscillazioni” giurisprudenziali (comunque riferibili a prima della sent. 420/1995): sul punto cfr. F. DAL CANTO, *op. cit.*, pp. 180-181; G. TARLI BARBIERI, *Stato di diritto e funzione requirente in Italia: un unicum europeo?*, in “Questione Giustizia”, 2021, 2, p. 46.

necessitare un'organizzazione *non* gerarchica anche degli uffici requirenti (soprattutto sulla base dell'art. 107, comma 3 Cost.) e, in riferimento all'azione penale, il pm rimarrebbe comunque “soggetto soltanto alla legge” in ragione dell'art. 112 Cost.⁵³

D'altronde, non risulta che la Corte costituzionale abbia mai smentito il precedente rappresentato dalla sent. 420/1995; il quale, si tiene a sottolinearlo, ha se non altro il grande pregio di corrispondere ad una apprezzabile e ordinata lettura sistematica del testo della Carta, per la quale il sostantivo “giudice” indica l'organo giudicante, quello “pubblico ministero” l'organo inquirente-requirente e quello “magistrato” entrambi i soggetti.⁵⁴ Chi scrive ritiene tale considerazione sufficiente per aderire alla posizione espressa dal giudice delle leggi in quella occasione.

Ciò detto, la decisione in esame non risulta del tutto irrilevante nella prospettiva di questo lavoro, in quanto l'interpretazione data al secondo comma dell'art. 101 Cost. ha comunque effetto sullo statuto costituzionale del pm.: a ben guardare, infatti, la geometria dell'indipendenza dell'organo (sotto il profilo, si badi sempre, *funzionale e non istituzionale*: cosicché nulla cambierebbe nella conformazione dell'organizzazione giudiziaria necessitata dal ricordato art. 107, comma 3 Cost. e dalle altre disposizioni della Carta rilevanti in materia) muta proprio in conseguenza del risultato di tale operazione ermeneutica. Infatti, laddove si acceda ad una lettura estensiva del principio in esame, ossia quella per cui esso concerne tanto i giudicanti quanto i requirenti, il pm dovrebbe considerarsi “soggetto alla legge” in linea generale e cioè senza riguardo alcuno all'ambito (penale, civile o anche amministrativo) in cui svolge la propria attività – analogamente a quanto accade al giudice. In altre parole, sarebbe vero dal punto di vista “operativo” ciò che già lo è da quello dello *status*, cosicché le differenze tra le garanzie di indipendenza che la Carta prevede per l'uno e per l'altro ramo dell'ordine giudiziario si ridurrebbero a ciò che è deducibile dal solo art. 107, comma 4 Cost. Nel caso contrario, invece, ad essere indefettibilmente “soggetto soltanto alla legge” è unicamente il giudice; con la conseguenza che, a differenza dell'attività svolta da quest'ultimo (la giurisdizione “in senso stretto”), quella del requirente potrebbe venire astrattamente subordinata alla volontà di altri organi o soggetti, interni o esterni alla magistratura, espressa mediante strumenti quali direttive e istruzioni.

D'altronde, anche muovendosi in questo secondo ordine di idee – che, appunto, è quello della Consulta espresso nella sent. 420/1995 – l'esercizio indipendente

⁵³ G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 118-127.

⁵⁴ Nello stesso senso, parrebbe, F. DAL CANTO, *op. cit.*, p. 180.

della funzione requirente non risulta in verità particolarmente compromesso: la funzione di “schermo” a tutela della medesima è infatti giocata, per dir così in “surroga” dell’art. 101, comma 2 Cost., dal principio di obbligatorietà dell’azione penale di cui all’art. 112 Cost.; il che, appunto, è proprio ciò che testimonia la giurisprudenza della prima metà degli anni ’90 richiamata più sopra (in linea, per di più, con acquisizioni dottrinali al tempo già consolidate).⁵⁵ Vero è che la garanzia costituzionale si riduce, per questa via, al solo ambito penale; peraltro, come già espresso al principio di questo lavoro (I.1.2), è proprio la Carta fondamentale a caratterizzare il pubblico ministero come magistrato che opera in quel particolare settore – pur senza impedire alla legge di prevedere la sua partecipazione anche ad altro genere di procedimenti.

2 *Gli aspetti lasciati alla discrezionalità del legislatore*

Come anticipato, vi sono poi alcuni aspetti dell’ordinamento della pubblica accusa in relazione ai quali, invece, la posizione storicamente assunta dalla Corte costituzionale sembra essere quella di lasciare ampia discrezionalità al legislatore ordinario. La disciplina di essi, in altre parole, non trova soluzioni costituzionalmente obbligate: è in questo senso che si possono quindi considerare “questioni aperte” (si intende, alle diverse scelte dei normatori, sia a livello primario che sub-primario).

(a) Un rilievo centrale è assunto dal (pur risalente) precedente rappresentato dalla sent. 52/1976. In quell’occasione la Corte prese in esame una questione sollevata dal Tribunale di Milano, il quale prospettava l’illegittimità costituzionale dell’art. 70, comma 3 o. g. (chiaramente, nella formulazione allora in vigore, ossia quella originaria del 1941) con riferimento agli artt. 107, commi 3 e 4 e 101, comma 2 Cost. Secondo il giudice comune, i vincoli di gerarchia ritenuti impliciti nel testo della disposizione censurata (a mente della quale, si ricordi, i dirigenti delle procure “esercita[va]no le loro funzioni personalmente o per mezzo dei dipendenti magistrati addetti ai rispettivi uffici [enfasi aggiunta]”) sarebbero risultati incompatibili, soprattutto, con il terzo comma dell’art. 107 Cost.⁵⁶ Ebbene, la Consulta rigettò la quesitone facendo leva proprio sul quarto comma

⁵⁵ Già N. FERRI, *L’istituto del P. M. nell’attuale ordinamento giudiziario e nella Costituzione della Repubblica*, in AA. VV., *Atti del III Convegno dei Comitati di azione per la Giustizia (1966)*, Roma, Jasillo, 1967, p. 103; G. UBERTIS, *Azione. II) Azione penale*, in *Enciclopedia Giuridica*, V, Treccani, Roma, 1988, p. 4; A. PIZZORUSSO, *L’organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Einaudi, Torino, 1990, III ed., p. 22; L. DAGA, *Pubblico ministero. I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXIX, Treccani, Roma, 1993, pp. 2-3; R. GUASTINI, *op. cit.*, p. 174.

⁵⁶ Cfr. considerato in fatto.

del medesimo articolo della Carta (interpretato in combinato con gli artt. 108, comma 2 e 112 Cost.), e sostenendo la tesi per cui

“le garanzie di indipendenza del pubblico ministero sancite, a livello costituzionale, dall’art. 107, vengono rimesse, per la determinazione del loro contenuto, alla legge ordinaria sull’ordinamento giudiziario. Le cui disposizioni non possono essere ritenute illegittime se per alcuni momenti processuali [nel caso di specie, l’adozione di un decreto di citazione in dibattimento adottato dal Procuratore della Repubblica previa revoca di quello precedentemente emesso da un Sostituto, NdR], in cui è più pronunciato il *carattere impersonale della funzione*, attecchiano a *criteri gerarchici* l’attività dell’organo [enfasi aggiunta]”.⁵⁷

Il comma 4 dell’art. 107 Cost. fece dunque premio, per dir così, sul comma 3: il quale ne risultò inevitabilmente svalutato (anche se, si noti, non venne certo negata *sic et simpliciter* la sua applicazione anche alla magistratura requirente). Si trattò, in qualche modo, se non di una smentita dell’indirizzo assunto dal giudice delle leggi a partire dalla sent. 190/1970, di una battuta di arresto di quel processo di assimilazione del pm agli organi giudicanti inaugurato pochi anni prima (su cui cfr. *supra*).

Per quanto riguarda invece la censura relativa all’art. 101, comma 2 Cost., anticipando la posizione che si sarebbe poi consolidata nel 1995 (III.1), la Consulta ne circoscrisse (ambiguamente) l’ambito applicativo, sì da escludere la sua riferibilità al singolo magistrato del pubblico ministero.

In buona sostanza, la posizione assunta dalla Corte nella sentenza in esame fu che la Costituzione (e più precisamente, appunto, il comma 4 dell’art. 107) lascia al legislatore ordinario piena discrezionalità nel definire le “garanzie di indipendenza” (nel caso di specie, con tutta evidenza, *funzionale* – o, tuttalpiù, “organizzativa”⁵⁸ - e non istituzionale – almeno, non *stricto sensu*) di cui gode il pubblico ministero. In altre parole, la materia sarebbe “decostituzionalizzata”.⁵⁹

⁵⁷ Considerato in diritto.

⁵⁸ Cfr. I.3.

⁵⁹ Favorevole alla posizione assunta dalla Corte nella sentenza, N. ZANON, *op. cit.*, pp. 14 e ss.

Variamente critici sulla sentenza, di L. DAGA, *Continua la crisi di identità del P. M.: ufficiale del P. M. o magistrato?*, *op. cit.* (cfr. *infra*, nelle note); G. SANTILLI, *op. cit.* (la sentenza avrebbe “confermato [...] ed accentuato un atteggiamento di scarsa sensibilità per la spinosa problematica [dell’indipendenza interna del pm], tanto che non parrebbe azzardata l’opinione di chi voglia ravvisare, in tale orientamento, una corresponsabilità destinata ad aggiungersi all’inerzia del potere politico, circa l’inadeguatezza dell’attuale ordinamento giudiziario”, p. 2097); G. GALLI, *Pubblico Ministero e subordinazione gerarchica nel nuovo codice di procedura penale: una affermazione incidentale – e frettolosa della Corte Costituzionale*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1977, pp. 357-362 (cfr. *infra*, nelle note); V. ZAGREBELSKY, *Indipendenza del Pubblico Ministero e obbligatorietà dell’azione penale*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico Ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1979, pp. 16-17 (con particolare riferimento alla scarsità della motivazione del provvedimento, in cui il “carattere impersonale della funzione del pubblico ministero” viene “dato per scontato”); in tempi più recenti, N. PIGNATELLI,

Si annoti che tale soluzione ermeneutica, volta a “salvare” il modello verticistico di procura, non era probabilmente obbligata: anzi, in due pronunce relative al pretore adottate proprio negli anni immediatamente precedenti, la Consulta aveva invece mostrato di poter dare ad analoghe norme primarie un’interpretazione adeguatrice finalizzata, piuttosto, a stemperare quei vincoli gerarchici che pure erano ravvisabili nella *littera legis* dalla fonte ordinamentale. Nella sent. 80/1970 la Corte si era infatti trovata a giudicare della legittimità di alcune disposizioni contenute negli artt. 4, comma 1 (il cui testo, peraltro, è tuttora formalmente vigente), 31, 34, comma 1 e 39, comma 1 o. g. (oggi abrogati): esse, effettuando plurimi riferimenti ai “gradi” dei giudici e ai “magistrati in sottordine”, a detta dei rimettenti manifestavano (e, in parte, ancora manifestano) di aderire ad un modello gerarchico di organizzazione della magistratura incompatibile con gli artt. 101, comma 2 e 107, comma 3 Cost. Ebbene, in quella occasione la Corte aveva rigettato le questioni sottoposte giacché, laddove presente, “al riferimento ai gradi, [anda]va sostituito quello di funzioni” in linea con la riforma cd. “Piccioni” di cui alla l. 24 maggio 1951, n. 392;⁶⁰ e, d’altra parte, l’utilizzo della parola “sottordine” andava inteso come attinente non già alle funzioni strettamente giudiziarie bensì alla sola amministrazione dell’ufficio (detto altrimenti, la Corte ammise - anche in linea con la menzione alle “promozioni” contenuta nell’art. 105 Cost. - la legittimità di una gerarchia “amministrativa” pure all’interno della magistratura).⁶¹ In modo del tutto analogo, nella successiva sent. 143/1973⁶² la Corte aveva negato che alcune disposizioni di

L’indipendenza interna del p. m. e l’organizzazione degli uffici requirenti, in F. DAL CANTO - R. ROMBOLI (a cura di), *Contributo al dibattito sull’ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 200 (per cui la deroga all’art. 107, comma 3 Cost., pur in sé non illegittima, - cfr. anche p. 197 - non potrebbe spingersi fino a “riconoscere un potere illimitato ai titolari delle Procure”, specie considerando l’irresponsabilità politica di questi); S. BARTOLE, *Il potere giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 2012, II ed., p. 60 (per cui la Corte avrebbe lasciato irrisolto un “appariscante contrasto con la Costituzione”); A. GUSTAPANE, *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, BUP, Bologna, 2018, pp. 13-48, pp. 144-147 (per cui la Corte avrebbe indebitamente ignorato che la logica complessiva dell’art. 107 è attrarre il pm nelle garanzie di indipendenza della magistratura, non escluderlo).

Sul rilievo della sentenza, cfr. anche L. DAGA, *Pubblico ministero. I) Diritto costituzionale*, op. cit., p. 4; G. D’ELIA, *Art. 107*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, UTET, Torino, 2006, pp. 2060-2061; C. SALAZAR, *L’organizzazione interna delle Procure e la separazione delle carriere*, in A. PACE - S. BARTOLE - R. ROMBOLI (a cura di), *Problemi attuali della giustizia in Italia*, Jovene, Napoli, 2010, p. 181.

⁶⁰ Considerato in diritto, 5.

⁶¹ Considerato in diritto, 5 - 6. Nella medesima sentenza, inoltre, la Corte esclude che il potere di assegnare i casi ad una sezione istruttoria *ad hoc* per poi ri-assegnarli in un secondo momento ad altro giudice, di cui allora era investito il Pretore dirigente argomentando in base all’art. 38 o. g., non violava l’art. 25, comma 1 Cost. (considerato in diritto, 7). Sul punto, cfr. A. PIZZORUSSO, *Sul significato dell’espressione “giudice” nell’articolo 25, primo comma della Costituzione*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1970, p. 1067- 1086.

⁶² Su cui cfr. A. PIZZORUSSO, *Sui capi degli uffici giudiziari*, in “Il Foro Italiano”, I, 1973, coll. 2645-2646; G. GALLI, *Ancora sui rapporti tra dirigente della pretura e magistrati «in sottordine»*:

cui agli artt. 38 e 39 o. g. (quest'ultimo, già impugnato per altro verso anche nel caso precedente), le quali pure stabilivano che “[i]l titolare della pretura dirige l'ufficio e distribuisce il lavoro tra le sezioni [enfasi aggiunta]” (art. 38, primo periodo), che “[s]ono di sua esclusiva competenza le attribuzioni di carattere amministrativo e la sorveglianza sull'andamento generale dei servizi [enfasi aggiunta]” (art. 38, secondo periodo) e che le sezioni diverse dalla prima “sono, di regola, presiedute dal più elevato *in grado* o dal più anziano dei magistrati che vi sono addetti [enfasi aggiunta]” (art. 39, comma 2). dovessero ritenersi in contrasto (di nuovo) con gli artt. 101, comma 2 e (soprattutto) 107, comma 3 Cost. proprio perché, nonostante esse fossero sicuramente “*improprie nella terminologia*”, “la [loro] corretta interpretazione [...] esclude[va] che [...] [ponessero] i magistrati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali in una rapporto di subordinazione e tanto meno alla dipendenza gerarchica del pretore dirigente né attribui[vano] esclusivamente a questi le funzioni inerenti alla attività giudiziaria della pretura [enfasi aggiunta]”.⁶³ Non sembra negabile che, anche in questo caso, il testo normativo fosse stato sottoposto ad una certa “forzatura” (l'unico intervento da cui il giudice delle leggi non aveva potuto esimersi era stata l'integrazione dell'art. 38 o. g., specificando che il pretore al quale veniva revocato un fascicolo aveva pur sempre diritto ad esigere la motivazione scritta del provvedimento del dirigente).⁶⁴ Invece, nella sent. 52/1976, la Corte adottò un approccio al testo maggiormente restrittivo muovendo, in particolare, dalla già indicata sottolineatura della differenza tra funzione giudicante e funzione inquirente-requirente.

Ma è piuttosto un altro l'aspetto che lascia maggiormente perplessi in questa sentenza: non è infatti chiaro il ruolo che, per la Corte, assunse allora il principio di unità e indivisibilità dell'azione del pubblico ministero – e, dunque, l'impersonalità della relativa funzione. Esso, come visto nel capitolo precedente (cfr. II.1.1), costituisce un lascito dell'Età liberale da cui il nostro sistema non si è mai completamente distanziato (si pensi solo al permanente utilizzo della dizione

una sentenza eludente e deludente, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1973, pp. 2251-2272; M. ANNUNZIATA, *Magistratura con dirigenti e giudici senza politica soggetti soltanto alla legge*, in “Giurisprudenza italiana”, 1974, coll. 283-286; F. CUOCOLO, *Corte costituzionale e magistratura*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1976, in particolare pp. 1732-1733.

⁶³ Considerato in diritto, 4.

⁶⁴ In questo senso, con particolare riferimento alla compatibilità delle disposizioni censurate con l'art. 25 Cost., G. GALLI, *op. cit.*; critico appare anche L. CUOCOLO, *op. cit.*, p. 1732. *contra*, M. ANNUNZIATA, *op. cit.*

Per quanto riguarda l'intervento additivo operato dalla Corte sull' (allora) art. 38 o. g., esso non è in realtà estraneo all'evoluzione dell'ordinamento della magistratura requirente. Quando infatti il Csm, nel 1986, stabilì che il dirigente della procura è tenuto a motivare la revoca del fascicolo disposta a carico di un altro pm assegnato al suo ufficio, lo fece richiamando proprio la sent. 143/1973. Cfr. sul punto IV.2.3.2.2, nonché A. GUSTAPANE, *op. cit.*, pp. 218.

“Sostituto procuratore”; o anche di quella “Procuratore aggiunto”). Tuttavia, come fu acutamente notato già da uno dei primi commentatori della decisione in commento,⁶⁵ in essa la Consulta sembrò andare oltre il riconoscimento di un (condivisibile o meno) retaggio storico della legislazione in materia, spingendosi fino a predicare – ma il punto rimane oscuro, data la sinteticità del provvedimento – una sorta di “costituzionalizzazione” del principio in esame. Quando infatti affermò che “nella fase istruttoria e predibattimentale, vi sono rapporti tra il titolare dell’ufficio e i ‘dipendenti magistrati’ di carattere amministrativo e non giurisdizionale”⁶⁶ e proprio su questa base giustificò l’atteggiarsi a “criteri gerarchici” dell’attività inquirente-requirente, la Corte non solo estese a quest’ultima delle considerazioni in precedenza svolte con riferimento alla sola “gestione” degli uffici giudiziari da parte dei rispettivi dirigenti (cfr. *supra*, sent. 80/1970), come se l’adozione di un decreto di citazione in udienza dovesse immancabilmente considerarsi “atto amministrativo”; ma, lungi dal limitarsi ad ammettere la legittimità di una certa opzione organizzativo-funzionale prescelta dal legislatore ordinario in assenza di indicazioni da parte della Costituzione, parve escludere l’incompatibilità di tale soluzione con una norma della Carta (segnatamente, l’art. 107, comma 3 Cost.) in forza di una sua autonoma necessità logica. Detto altrimenti, si potrebbe dire che per la Corte del 1976 l’impersonalità del pm facesse parte del sistema costituzionale al pari della regola per cui i magistrati “si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni” e che quindi potessero ad essa pacificamente derogare. Ancor meno convincente appare il riferimento che il giudice delle legge effettuò, al fine di suffragare l’idea di una sorta di inevitabilità del modo tradizionale di organizzare procure, alla (a quel tempo) prospettata codificazione del principio di autonomia del pm in udienza (e perciò, ragiona la Corte, non nelle altre fasi del procedimento) contenuta nella legge di delegazione per la riforma del codice di procedura penale del 1974 (l. 3 aprile 1974, n. 108, mai attuata).⁶⁷ Aumenta così il sospetto che la Consulta stesse confondendo scelte legislative e parametri costituzionali.

La portata della discrezionalità legislativa riconducibile all’art. 107, comma 4 Cost. fu inoltre oggetto, a ben guardare, anche delle tre note sentenze 462, 463 e

⁶⁵ L. DAGA, *Continua la crisi di identità del P. M.: ufficiale del P. M. o magistrato?*, *op. cit.*, p. 564. Non del tutto in linea con tale interpretazione (nel senso che la Corte avrebbe comunque ritenuto la disciplina di cui all’allora art. 70 o. g. non necessaria), V. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 17.

⁶⁶ Considerato in diritto, 2. Ancora venti anni dopo, Zanon riteneva che fosse soprattutto questa pronuncia a permettere al legislatore di prevedere forme di gerarchia “amministrativa” (ossia, non attinente alla fase strettamente dibattimentale del procedimento penale: in coerenza con il principio di autonomia in udienza poi stabilito dal legislatore nel codice di rito del 1988) fra i magistrati di una procura (N. ZANON, *op. cit.*, pp. 14 e ss.).

464⁶⁸ del 1993. Ci si riferisce, in particolare, all'opera di individuazione del "pubblico ministero" come soggetto legittimato a ricorrere in giudizio *ex art. 112 Cost.*

Ebbene, ad una lettura attenta emerge come allora la Corte non dedusse dalla Costituzione l'indicazione precisa di quale fosse l'organo requirente abilitato alla *vindicatio potestatis* di cui all'art. 37, comma 1 l. 87/1953, ossia quello investito del potere di attivare la Consulta a tutela della sfera di attribuzione delineata dal principio di obbligatorietà dell'azione penale. La risposta a tale quesito venne ricercata piuttosto *nell'interpretazione delle fonti primarie*: è essa che notoriamente condusse a identificare, in primo luogo, il "pubblico ministero" *ex art. 112 Cost.* in ogni singolo ufficio requirente (circondariale o generale) previsto dal nostro sistema giudiziario e non già in alcuni soltanto di essi (magari, come prospettato dalle parti resistenti, soltanto quelli generali) né, tantomeno, nel magistrato individuo; ed è sempre in base alla legge che, in seconda battuta, i giudici costituzionali ravvisarono l'organo idoneo ad esprimere la volontà della procura nel dirigente di questa (Procuratore della Repubblica o Procuratore generale).⁶⁹ Se per la Corte del 1993 era dunque vero, come già ricordato *supra*, che

"la Procura ricorrente [nella persona del Procuratore della Repubblica, NdR] si caratterizza come l'organo dell'ufficio del pubblico ministero [...] abilitato a decidere con pienezza di poteri e senza interferenze di sorta da parte di altre istanze della pubblica accusa in ordine allo svolgimento delle indagini finalizzate all'esercizio dell'azione penale [...]",⁷⁰

ciò non poteva dirsi direttamente sulla base della Carta ma solo della fonte primaria, la quale risultava quindi libera di allocare (esplicitamente o, come era a quel tempo e come è sempre stato, implicitamente) tale facoltà a propria discrezione.

È in linea con tale precedente che la Corte, in successive e più recenti decisioni, è arrivata ad affermare che i Procuratori della Repubblica sarebbero investiti di una "quota di potere costituzionale",⁷¹ e a definire quello del pubblico ministero un potere "parzialmente diffuso"⁷² (in evidente contrapposizione con la

⁶⁷ Considerato in diritto, 2. Molto critico sul punto, G. GALLI, *Pubblico Ministero e subordinazione gerarchica nel nuovo codice di procedura penale: una affermazione incidentale – e frettolosa della Corte Costituzionale*, *op. cit.*

⁶⁸ Cfr. III.1.

⁶⁹ È vero che il ricorso ammesso con la sent. 464/1993 era stato sollevato da un Procuratore aggiunto, ma solo in qualità di reggente dell'ufficio *ex art. 109 o. g.* (considerato in diritto, 3).

⁷⁰ Sent. 462/1993, considerato in diritto, 3. Cfr. nell'identico senso, sentt. 463/1993 (considerato in diritto, 3) e 464/1993 (considerato in diritto, 3).

⁷¹ Sentt. 87/2012 (considerato in diritto, 4) e 88/2012 (considerato in diritto, 1).

⁷² Sent. 1/2013, considerato in diritto, 4.

diffusione “piena” del potere dei giudici, affermata dalla Consulta sin dalle storiche ordd. 228 e 229/1975).

Quanto messo ora in evidenza è rilevante ai fini del presente lavoro: ciò equivale infatti a dire, riallacciandosi alle considerazioni già svolte sulle tre decisioni del 1993, che la tutela dell’indipendenza funzionale del pm assicurata in sede di giurisdizione costituzionale non deve necessariamente poter essere invocata da qualsiasi magistrato requirente ma può ben costituire appannaggio del solo dirigente dell’ufficio, in coerenza con una concezione (almeno, relativamente) verticistica di quest’ultimo.

Dal punto di vista – anche se eccentrico - della giurisprudenza sul conflitto di attribuzione interorganico è quindi osservabile quanto sia ampio lo spazio di discrezionalità che la Corte lascia al legislatore ordinario in materia di funzionamento *interno* della pubblica accusa, senza cioè rinvenire l’esistenza di alcun modello specifico costituzionalmente obbligato – quantomeno sotto il profilo dell’esercizio dell’azione penale. La struttura (relativamente) piramidale delle procure, da cui discende che la prerogativa di adire la Corte spetta al solo dirigente, viene riconosciuta dalla Consulta come un (legittimo) dato di fatto normativo,⁷³ non già come una soluzione imposta dalla Carta; se ne deduce che, viceversa, sarebbe possibile – ma non necessario – organizzare l’attività degli uffici inquirenti-requirenti secondo moduli maggiormente “orizzontali”. Allo stesso modo, quando la Corte nega che (come sarà ribadito anche più avanti nel prosieguo di questo lavoro: cfr. IV.2.1) da istituti quali l’avocazione disciplinata dal codice di procedura penale o la sorveglianza “interna” ex art. 16, comma 2 della legge cd. “sulle guarentigie”, per come attualmente strutturati, si possa dedurre la sussistenza di rapporti gerarchico-funzionali tra gli uffici (segnatamente, tra le procure di II e di I grado);⁷⁴ essa non esclude però, al contempo, che i medesimi potrebbero venire introdotti a mezzo di opportune riforme degli ordinamenti giudiziario e processuale.⁷⁵ Insomma, nella prospettiva

⁷³ Anzi, la sent. 1/2013 parla espressamente “organizzazione gerarchica interna ai singoli uffici” e “capo dell’ufficio” (considerato in diritto, 4).

⁷⁴ Sent. 462/1993, considerato in diritto, 3.

Sull’avocazione, istituto di cui la Corte aveva già dato una lettura “a-gerarchica” nella più volte menzionata sent. 462/1993, si rimanda a IV.2.1 Per quanto riguarda l’analoga sorveglianza del Procuratore generale su tutti i pubblici ministeri del distretto di competenza, essa è tuttora prevista dall’art. 16, comma 2 legge cd. “sulle guarentigie”.

Nello stesso senso della sent. 462/1993 depone anche la sent. 463/1993, dove tale conclusione è sostenuta anche prendendo in considerazione il potere dei Procuratori generali di decidere i conflitti di competenza tra procure (considerato in diritto, 2), mentre la sent. 464/1993 tace sul punto.

⁷⁵ Si tratta della prospettiva espressamente auspicata, per esempio, in N. ZANON, *op. cit.*, pp. 72-80.

In materia di rapporti tra uffici requirenti di grado (processuale) diverso, invero la Corte aveva suggerito che la Costituzione fosse sostanzialmente “indifferente” già nella risalente sent.

del giudice delle leggi la Costituzione rimane sostanzialmente “agnostica” in materia di organizzazione interna pm (se non altro per quanto riguarda i profili funzionali, ossia quelli che venivano in gioco nel filone giurisprudenziale citato). D'altronde, come già ricordato, in occasioni come queste il problema della Corte è sempre stato quello di individuare chi fosse, in base alle leggi vigenti, il soggetto legittimato a ricorrere (o a resistere) in giudizio sulla base dell'art. 112 Cost., in modo da “dare corpo” – per dir così – alla norma costituzionale definitoria della sfera di attribuzione che essa era chiamata a garantire; non certo l'altro, ben diverso, di apprezzare o censurare la disciplina legislativa degli apparati incaricati di esercitare l'azione penale.

Gli approdi della giurisprudenza costituzionale qui riportati non risultano superati. Dalle decisioni rilevanti *in parte qua*, che pure non hanno mai espresso una posizione articolata sul punto, sembra lecito dedurre una sola cosa: che, nella prospettiva della Consulta (e al netto di alcune incertezze, invero marginali – si pensa alla “pseudo-costituzionalizzazione” dell'unità-indivisibilità e dell'impersonalità del pm) la Carta non esclude né - tantomeno - prescrive l'adozione di modelli più o meno gerarchici sulla cui base strutturare l'attività delle singole procure ovvero i rapporti intercorrenti tra di esse. L'indipendenza funzionale (e, se si vuole utilizzare tale categoria, “organizzativa”) interna del pubblico ministero sembra dunque essere una sorta di “punto oscuro” dello statuto costituzionale degli organi inquirenti-requirenti.

(b) Si può poi considerare una questione “aperta” (nei termini chiariti al principio del presente paragrafo) anche quella, già accennata in III.1, della introduzione di condizioni di procedibilità che subordinano l'azione penale all'adozione di provvedimenti amministrativi. In base alla citata sent. 22/1959, il legislatore penale si può infatti considerare libero di prevedere siffatte ipotesi, le quali costituiscono altrettanti limiti alla indipendenza della pubblica accusa. In via del tutto astratta, a parere di chi scrive il problema si pone anche con riguardo alla non applicabilità dell'art. 112 Cost. alle impugnazioni penali (su cui, pure, cfr. già III.1): da questa premessa potrebbe infatti ipoteticamente discendere che, caduto tale presidio di indipendenza una volta esaurito il processo di primo grado, da quel momento in poi il pm possa sottostare a indirizzi di altri poteri dello Stato.

148/1963 (su cui si veda la nota di M. SCAPARONE, *Sulla legittimità dell'autosostituzione del procuratore generale al procuratore della Repubblica nell'istruzione sommaria*, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, 1963, pp. 1267-1272): in quell'occasione, se è vero che la Corte affermò il principio dell'“indipendenza dell'attività degli uffici del pubblico ministero dei vari ordini” (considerato in diritto, 1), essa lo dedusse non dalla Carta ma “solo” dall'art. 191 del codice di procedura penale allora vigente (regola della reciproca autonomia delle impugnazioni proposte dagli uffici circondariali e distrettuali, oggi contenuta all'art. 570, comma 1 c. p. p.).

D'altronde, al momento nessuna disposizione prevede alcunché di simile. Su entrambe le questioni – la cui rilevanza, comunque, non è paragonabile a quella della problematica esposta in *a*) – si rimanda al paragrafo successivo.

3. Due appunti critici sulla giurisprudenza costituzionale

Fin qui, sono stati passati in rassegna i fondamenti e i limiti dell'indipendenza del pubblico ministero che, lungo l'arco di quasi settanta anni, la Corte costituzionale ha individuato nella sua giurisprudenza. Nel farlo, si è scelto di astenersi da valutazioni di merito sulle decisioni della Consulta. Nelle pagine che seguono si sottoporrono invece a critica due specifici indirizzi assunti dal giudice delle leggi, già richiamati in III.1: uno relativo all'autorizzazione a procedere e alla richiesta di procedimento, l'altro relativo alla potestà di impugnare del pubblico ministero nel procedimento penale. Entrambi gli indirizzi chiamano in causa l'art. 112 Cost. e il principio dell'azione penale obbligatoria giungendo a conclusioni che, a parere di chi scrive, lasciano alcune perplessità.

3.1 Autorizzazione a procedere, richiesta di procedimento e obbligatorietà dell'azione penale

Nella sent. 22/2959 (la più risalente nel tempo, fra quelle di interesse per la presente ricerca) la Corte si pronunciò sulla legittimità costituzionale dell'art. 313, comma 3 c. p., il quale tuttora prevede che, per alcuni reati (nel caso allora all'attenzione della Consulta, il vilipendio contro le Forze armate della liberazione, risultante dal combinato disposto del citato art. 313, comma 3 c. p. con l'art. 290, comma 2 c. p.), l'azione penale possa essere intentata solo previa autorizzazione del Ministro Guardasigilli. In particolare, il giudice della legge non ravvide alcun profilo di contrasto tra la norma impugnata e l'art. 112 Cost., evocato dal giudice rimettente come parametro di costituzionalità insieme agli artt. 3, 25, comma 1, 101, comma 2, 104, comma 1 della Carta.⁷⁶ A sostegno di tale conclusione, la Corte affermò che il suddetto provvedimento ministeriale “trova fondamento nello stesso interesse tutelato dalle norme penali [ossia la personalità dello Stato, NdR], in ordine al quale il procedimento penale potrebbe [a insindacabile giudizio dell'autorità politica investita dalla legge del potere di autorizzare o meno l'azione, ovvero il Guardasigilli, NdR] qualche volta risolversi in danno più grave dell'offesa stessa”.⁷⁷

⁷⁶ Considerato in diritto.

⁷⁷ Considerato in diritto.

Orbene, al di là dell'oggetto specifico della sentenza in esame e degli aspetti strettamente penalistici, è significativo come in quell'occasione la Corte non mise in relazione il tema dell'obbligatorietà dell'azione penale, che pure assumeva un'importanza centrale, con quello dell'indipendenza (ovviamente, funzionale) del pubblico ministero. L'art. 112 Cost. venne, cioè, considerato dal giudice delle leggi pienamente compatibile con l'apposizione, a discrezione del legislatore penale, di qualsivoglia condizione di procedibilità, anche laddove l'effetto fosse quello (a differenza di ciò che accade, ad esempio, con la querela)⁷⁸ di instaurare rapporti di dipendenza "operativa" fra organi dell'ordine giudiziario e altri soggetti pubblici –nel caso di specie, addirittura, con il potere esecutivo. La Consulta, semplicemente, non lesse la fattispecie nella prospettiva dell'indipendenza della pubblica accusa e, con riguardo al fine dell'azione penale obbligatoria, non lo ravvide tanto nella necessità di creare un diaframma tra il magistrato requirente e gli altri poteri dello Stato in modo da preservare il primo da indebite influenze dei secondi, quanto in quello di impedire eventuali comportamenti arbitrari del pm stesso. È tuttavia evidente la distonia tra tale precedente e le fondamentali decisioni adottate dalla medesima Corte costituzionale nei decenni successivi, più volte richiamate nei paragrafi precedenti (in particolare, sent. 84/1979 e sent. 88/1991).

D'altronde, pare eccessivo affermare che la tacita conferma della legittimità di quello che oggettivamente si presentava (e si presenta ancora) come un legame funzionale tra organi requirenti e potere esecutivo sia imputabile ad un'intenzione, per dir così, "maliziosamente conservatrice" della Consulta. Tuttavia, pure in dottrina non mancò già allora chi avallò tale conclusione, prendendo esplicitamente in considerazione anche il modo in cui la decisione della Corte andava a riverberarsi sulla problematica dell'indipendenza della pubblica accusa e sostenendo che "l'estraneità del Ministro rispetto al pubblico ministero non è affermazione corretta [...] [essendo] indubbio che una certa coordinazione con il potere esecutivo si rivela sempre necessaria".⁷⁹

Per parte sua, la successiva giurisprudenza sulla cd. "garanzia amministrativa", che notoriamente provocò la caducazione di norme che subordinavano a provvedimenti dell'Esecutivo l'esercizio dell'azione penale nei confronti di taluni suoi agenti (ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, prefetti, sottoprefetti o chi ne

⁷⁸ Per la giurisprudenza costituzionale che ha accertato, direttamente o indirettamente, la compatibilità della querela con l'art. 112 Cost., si vedano *ex multis* sentt. 15/1969, 142/1973, 226/1974, 289/1989.

⁷⁹ E. CASSETTA, *Legittimità costituzionale dell'istituto dell'autorizzazione a procedere*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1959, p. 323. Sul punto, dello stesso Autore, già *Autorizzazione e procedere*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 524 (peraltro, non senza

faceva le veci; sindaci), non fece perno sull'art. 112 Cost. (pur, invero, senza escluderlo del tutto dal parametro di costituzionalità) bensì sull'art. 28 Cost.;⁸⁰ tant'è che, ventitré anni dopo, la sent. 114/1982, relativa alla legittimità costituzionale della richiesta di procedimento del “comandante di corpo o di altro ente superiore” prevista dall'art. 260, comma 2 c. p. m. p., confermò che l'art. 112 Cost. in sé non osta a far dipendere l'azione penale da un provvedimento adottato da un organo dell'Esecutivo (in questo caso, un'autorità militare), così ponendosi sulla scia del precedente del 1959.⁸¹ Tuttavia, alla luce della centralità progressivamente assunta dall'indipendenza della magistratura requirente nella giurisprudenza della stessa Corte (sia precedente che successiva all'arresto da ultimo richiamato), è lecito chiedersi se tali conclusioni siano ancora condivisibili, dato che esse costituiscono il portato di un ragionamento che, nell'andare a toccare – come sopra evidenziato - il profilo funzionale di tale indipendenza, sembra inevitabilmente comprimerne la portata.

Dal punto di vista degli istituti penalistici, l'interrogativo sorge con riferimento a due specifiche condizioni di procedibilità dell'azione: l'autorizzazione a procedere e la richiesta di procedimento. È appena il caso di ricordare che tuttora l'ordinamento ne prevede almeno altre tre: la querela, l'istanza e l'improcedibilità per superamento dei termini massimi prescritti dalla legge, rispettivamente, per il processo di appello e per quello di cassazione (art. 344-*bis* c. p. p., introdotto dall'art. 2, comma 2, lett. a) l. 27 settembre 2021, n. 134).⁸² Queste ultime, tuttavia, non rilevano per la domanda di ricerca al centro di questa tesi, la quale intende concentrarsi sul problema dell'indipendenza del pubblico ministero rispetto ad altri organi o soggetti pubblici, ossia “situando” il pm nell'organizzazione dei pubblici poteri (cfr. I.1). La querela e l'istanza, invece, sono strumenti che il sistema mette a disposizione delle parti offese, senza però

esprimere dubbi sull'opportunità di mantenere l'istituto al di fuori dei casi in cui fosse in gioco la sicurezza internazionale dello Stato: cfr. pp. 524-525).

⁸⁰ Cfr. sentt. 94/1963 e 4/1965. Sul punto, G. NEPPI MODONA, *op. cit.*, pp. 46-47.

⁸¹ In senso favorevole alla pronuncia, anche riprendendo l'interpretazione della *ratio* dell'art. 112 Cost. data dalla Consulta nella sent. 22/1959, V. ZAGREBELSKY, *Ancora una sentenza costituzionale sulle condizioni di procedibilità*, in “Cassazione penale”, 1982, p. 1689.

La questione della legittimità della richiesta di procedimento era peraltro già stata oggetto, alcuni anni prima, dell'ord. 65/1971. In quella vicenda il giudice rimettente aveva lamentato l'illegittimità delle norme in materia delitti politici commessi all'estero contenute nell'art. 8, commi 1 e 2 c. p., le quali, proprio con riferimento all'art. 3 e all'art. 112 Cost. Tuttavia, allora la Corte aveva dichiarato la questione inammissibile in quanto irrilevante (nel processo *a quo* l'azione penale era stata esercitata). Sul caso, cfr. L. CARLASSARE, *Dubbi sulla rilevanza costituzionale della questione di costituzionalità relativa all'art. 8 c. p.*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1971, pp. 619-622.

⁸² P. TONINI – C. CONTI, *Manuale di procedura penale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023, XXIV ed., pp. 571-576.

che ciò comporti (almeno di regola) un apprezzamento in ordine alla opportunità di agire in giudizio da parte di un'autorità politica o amministrativa; l'improcedibilità *ex art. 344-bis c. p. p.*, per conto suo, è piuttosto un meccanismo automatico di deflazione processuale e tutela dell'imputato contro il cd. "ergastolo processuale".⁸³ Se, dunque, si volesse ravvisare un limite all'indipendenza del pm anche con riguardo a queste ulteriori condizioni di procedibilità (verosimilmente, alle prime due più che alla terza, la quale costituisce un effetto automatico del decorso del tempo), ciò non sarebbe di interesse per il presente lavoro. Si noti inoltre che rimangono esclusi dalla ricerca, pur rientrando nella categoria teorica delle autorizzazioni a procedere, anche i provvedimenti autorizzatori fondati direttamente sulla Costituzione e riconducibili agli artt. 68 e 96 Cost. (nonché all'art. 3 l. c. 9 febbraio 1948, n. 1, relativo all'immunità dei giudici costituzionali; e, per altri versi, all'art. 9 del Protocollo 7 allegato al TUE e al TFUE, relativo all'immunità dei membri del Parlamento europeo). Studiare questi ultimi significa infatti studiare un sistema di immunità che fa parte integrante del nostro sistema costituzionale – compresa la sua matrice euro-unitaria: ne consegue che essi non si prestano a valutazioni relative alla loro costituzionalità, con riferimento all'art. 112 Cost.

Ad oggi, dal punto di vista processuale, la richiesta di procedimento è disciplinata dall'art. 342 c. p. p., il quale si limita laconicamente ad affermare che essa è presentata al pm "con atto sottoscritto dall'autorità competente". Per ciò che concerne gli illeciti la cui perseguibilità è subordinata dal legislatore all'adozione di tale atto, esso è previsto per i reati commessi all'estero ai sensi degli artt. 7-11 c. p., nonché per quelli di cui agli artt. 127 (delitti contro il Presidente della Repubblica), 313, comma 4 (delitti che offendono Stati esteri) e 604 c. p. (delitti contro la persona ma comunque commessi all'estero).⁸⁴

L'autorizzazione a procedere, dall'altro lato, è disciplinata dagli artt. 343-344 c. p. p., nonché dall'art. 111 disp. att. c. p. p., relativamente ad una serie di reati (fra i quali, tuttora, figurano quelli di cui all'art. 290 c. p., richiamati dall'art. 313

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Sull'istituto si vedano, *ex multis*, A. GAITO, *Querela, richiesta, istanza*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXIX, Treccani, Roma, 1993; G. ILLUMINATI, *Richiesta di procedimento*, in *Enciclopedia del Diritto*, XL, Giuffrè, Milano, 1989; P. P. RIVELLO, *Richiesta di procedimento*, in *Digesto delle Discipline Penali*, XII, UTET, Torino, 1997; E. BASSO, *Richiesta di procedimento, principio di eguaglianza e obbligatorietà dell'azione penale*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1990, pp. 833 – 837; P. MOSCARINI, *Profili costituzionali della richiesta di procedimento*, in "Rivista italiana di diritto e procedura penale", 2000, 2, pp. 522-543.

Un particolare tipo di richiesta di procedimento, non ministeriale, è quella di competenza del Comandante di corpo o di "altro ente superiore" prevista in relazione al compimento di reati militari dall'art. 260 c. p. m. p., oggetto della citata sent. 114/1982 della CC e qualificata dalla giurisprudenza di legittimità come atto processuale e non amministrativo: cfr. P. SILVESTRI – D.

c. p.) o in ragione della qualità della persona offesa dal reato o, in linea generale, in ragione della qualità dell'accusato stesso. Nel primo ordine di casi si ritiene possibile, infatti, che la salvaguardia del prestigio dell'offeso assuma un tale rilievo per l'ordinamento tutto (si pensi, ad esempio, al prestigio delle assemblee legislative, bene giuridico tutelato dalla fattispecie di cui all'art. 290, comma 1 c. p.) da rendere inopportuno anche il mero *strepitus fori* provocato da un procedimento penale, ancorché esso lo veda come vittima e non come autore dell'illecito; nel secondo, invece, si ritiene che sia piuttosto la posizione del soggetto a cui viene contestato un reato (si pensi, ad esempio, a un deputato) a giustificare nei suoi confronti un *surplus* di tutela contro l'azione della magistratura. In questa ipotesi ricadono anche le suddette immunità fondate su norme costituzionali (ma pur sempre disciplinate, quanto all'aspetto processuale, dal codice di procedura penale).⁸⁵

In entrambi i casi l'azione penale rimane sì nella competenza del magistrato requirente, ma è condizionata da un atto discrezionale adottato da un altro organo pubblico (in particolare, dal Ministro della giustizia): davvero si può dire che ciò non comprometta l'indipendenza funzionale del pubblico ministero fondata sull'art. 112 Cost. per come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale?

Per parte sua, la giurisprudenza ordinaria (vista nel filtro delle sezioni penali di cassazione) non sembra aver raggiunto conclusioni significative in ordine alla compatibilità o meno degli istituti in esame con la Costituzione, concentrandosi piuttosto su altri profili (fra cui, in particolare, la qualificazione o meno della richiesta ministeriale come atto politico).⁸⁶ D'altro canto, la dottrina penalistica

TRIPICCIÓN, *Art. 342*, in G. LATTANZI - E. LUPO (a cura di), *Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, II, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020.

⁸⁵ Sull'autorizzazione a procedere, si vedano, oltre ai già citati e risalenti lavori di E. CASSETTA, (*Autorizzazione e procedere, op. cit.*, e *Legittimità costituzionale dell'istituto dell'autorizzazione a procedere, op. cit.*); M. MIDIRI, *Autorizzazione a procedere*, in *Enciclopedia Giuridica*, IV, Treccani, Roma, 1997; M. MONTAGNA, *Autorizzazione a procedere*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, II, Giuffrè, Milano, 2008; V. ONIDA, *Autorizzazione a procedere e principio di eguaglianza*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1971, pp. 735-743; G. TRANCHINA, *Autorizzazione a procedere*, in *Digesto delle Discipline Penali*, I, UTET, Torino, 1987; V. ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*

⁸⁶ Sulla richiesta di procedimento si vedano, *inter alia*, Cass. pen., I, 4144/1992; Cass. pen., III, 15 aprile 1993; Cass. pen., I, 22 aprile 1994; Cass. pen., II, 1173/1999; Cass. pen., I, sent. 19678/2003; Cass. pen., I, sent. 23181/2004; Cass. pen., V, 13525/2016. Per una ricostruzione del quadro giurisprudenziale, si vedano: M. NOFRI, *Art. 342*, in G. ILLUMINATI - L. GIULIANI (a cura di), *Commentario breve al codice di procedura penale*, Wolters Kluwer - CEDAM, Milano, 2021, XII ed.; L. NORCIO, *Art. 342*, in A. GIARDA - G. SPANGHER (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, Wolters Kluwer, Milano, 2023, VII ed.

Sulla autorizzazione a procedere si vedano, *inter alia*, Cass. pen., I, 6984/1993; Cass. pen. I, sent. 5811/2022. Per una ricostruzione del quadro giurisprudenziale, si vedano: M. NOFRI, *Art. 343 e Art. 344*, in G. ILLUMINATI - L. GIULIANI (a cura di), *op. cit.*; nonché L. NORCIO, *Art. 343 e Art. 344*, in A. GIARDA - G. SPANGHER (a cura di), *op. cit.*; P. SILVESTRI - D. TRIPICCIÓN, *Art. 343 e Art. 344*, in G. LATTANZI - E. LUPO (a cura di), *op. cit.*

non sembra aver assunto sul punto una posizione univoca (e, comunque, negli ultimi decenni non pare essersi particolarmente interessata al problema).⁸⁷ Inoltre, in passato il tema ha formato oggetto di indagine anche per la dottrina costituzionalistica, nella quale non sono mancate voci che hanno affermato il contrasto delle suddette condizioni dell'azione, "receptit[e] senza revisione alcuna dall'ordinamento dello Stato autoritario preesistente all'instaurazione della democrazia repubblicana in Italia,"⁸⁸ non solo e non tanto con l'art. 112 Cost. ma, muovendosi direttamente sul piano dei principi fondamentali, addirittura con l'eguaglianza formale di cui l'art. 3, comma 1 della Carta.⁸⁹

Orbene, a parer di chi scrive la risposta all'interrogativo dappresso sollevato è negativa.

Il precedente del 1959, da cui è partita la riflessione che qui si conduce e che tutt'oggi⁹⁰ viene invocato per sostenere la legittimità delle disposizioni che codificano l'autorizzazione a procedere e la richiesta di procedimento, pare scontare, ben più che la propria risalenza nel tempo, una certa superficialità di analisi da cui la Corte non sembra essersi mai del tutto elevata.

La problematicità del rapporto fra le suddette condizioni di procedibilità (siano esse riservate alla competenza ministeriale o meno) e l'obbligatorietà dell'azione penale, infatti, non può essere risolta limitandosi ad affermare che esse realizzano un determinato assetto di interessi la cui definizione ricade *praeter Constitutionem* nella discrezionalità del legislatore. Tale giustificazione, che si muove sul piano del diritto penale, si limita ad insistere sul fatto che, in alcuni casi espressamente previsti dalla legge e dalla medesima precisamente delineati, possa essere

In particolare, relativamente alla riconducibilità della richiesta di procedimento alla categoria dell'atto politico, ha prevalso la tesi negativa: cfr. *inter alia* Cass. pen., II, 5 marzo 1999, n. 1173; Cass. pen., V, 10 marzo 2016, n. 13525; nonché Cass. civ., I, 3 marzo 2003, n. 19678. La questione è ripetutamente sorta dalla domanda se il Ministro della giustizia potesse delegare o meno ai propri dirigenti la sottoscrizione del provvedimento, la quale trova risposta negativa laddove esso si consideri atto politico (tesi respinta) e risposta positiva in caso contrario (tesi accolta).

⁸⁷ Fra coloro che negano il contrasto delle condizioni di procedibilità in esame con l'art. 112 Cost., V. ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*, p. 1689; G. NEPPI MODONA, *op. cit.*, pp. 46-51; G. TRANCHINA, *op. cit.*, p. 390; M. MONTAGNA, *op. cit.*, p. 81; G. UBERTIS, *op. cit.*, pp. 4-5. Fra coloro che lo affermano, invece, M. CHIAVARIO, *Profili del principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale*, in ID., *L'azione penale tra diritto e politica*, CEDAM, Padova, 1995, pp. 45-46 (il testo era però già comparso nel 1977, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, IV, Giuffrè, Milano, 1977); G. ILLUMINATI, *op. cit.*, pp. 508-509; E. BASSO, *op. cit.*, pp. 836-837; parrebbe, P. P. RIVELLO, *op. cit.*, p. 194. Scettico sulla compatibilità della richiesta di procedimento con l'azione penale obbligatoria anche P. MOSCARINI, *op. cit.*, pp. 525-529 e 538-541.

⁸⁸ A. PIZZORUSSO, *Scricchiolii sempre più forti dell'istituto dell'autorizzazione a procedere*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1973, p. 100.

⁸⁹ V. ONIDA, *op. cit.*

⁹⁰ N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, *op. cit.* (ed. 2024), p. 271.

riconosciuta a un soggetto pubblico diverso dal pm una “prerogativa sull’azione penale”⁹¹ in ragione del particolare interesse del quale tale soggetto è riconosciuto titolare e che viene in gioco nella fattispecie; così, il contemperamento tra esigenze della giustizia ed esigenze di altra natura verrebbe risolto, con una scelta insindacabile del legislatore, con la prevalenza alle seconde.⁹² Né, tantomeno, detta problematicità attiene alla classificazione del provvedimento autorizzatorio o di richiesta come “atto politico” o meno.⁹³ Essa, piuttosto, va sciolta tenendo in considerazione, in primo luogo, il parametro costituzionale rilevante, nell’interpretazione datane dalla Consulta stessa nella sua giurisprudenza.

A tal proposito, non sembrano aver perso di attualità le considerazioni svolte alcuni decenni orsono da chi affermò che dare cittadinanza nel nostro sistema all’autorizzazione a procedere (ma, evidentemente, il discorso vale anche con riferimento alla richiesta di procedimento) significa riconoscere, almeno in astratto, “[...] la legittimità di un condizionamento dell’azione penale a valutazioni politiche”⁹⁴ e la possibilità di “trattament[i] differenziat[i]” in cui l’eguaglianza “si riduce ad una eguale sottoposizione, ai fini dell’esercizio in concreto della potestà punitiva, al volere (o all’arbitrio) del Ministro”⁹⁵.

Il portato della elaborazione giurisprudenziale relativa all’art. 112 Cost., come è stato già illustrato (III.1), valorizza invece proprio la connessione inscindibile tra azione penale obbligatoria, principio egualitario, legalità penale e indipendenza del magistrato requirente nel promuovere la repressione in giudizio dei reati. Orbene, non si vuole qui negare, in astratto, che il legislatore penale possa bilanciare questo “complesso di principi basilari del sistema costituzionale”⁹⁶ con altri, diversi e antagonisti. Tuttavia, difficilmente tale bilanciamento, che va a comprimere l’eguaglianza di tutti di fronte alla legge penale, può concretizzarsi nel conferimento all’autorità politica o amministrativa del potere di scegliere discrezionalmente – persino sulla base di valutazioni di opportunità, appunto, politica – quali reati perseguire e quali no.

I suddetti principi appaiono dunque incompatibili col quadro normativo attuale, nella misura in cui esso fa dipendere l’iniziativa del pm da scelte compiute prevalentemente dal Ministro Guardasigilli; ma non solo. Invero, essi rimarrebbero insoddisfatti anche laddove il legislatore (o la Corte, nella sua opera

⁹¹ Cfr. M. MONTAGNA, *op. cit.*, p. 81

⁹² Cfr. G. NEPPI MODONA, *op. cit.*, p. 48. Si ricordi inoltre che, nella vigenza del codice “Rocco”, una diversa posizione obiettava che strutturalmente, l’azione si poneva in un momento precedente alla autorizzazione a procedere, con salvezza del precetto dell’art. 112 Cost. (TRANCHINA, *op. cit.*, p. 378; e G. UBERTIS, *op. cit.*, pp. 2-3).

⁹³ Cfr. nota 86.

⁹⁴ A. PIZZORUSSO, *op. ult. cit.*, p. 97.

⁹⁵ V. ONIDA, *op. cit.*, p. 736.

⁹⁶ Sent. 88/1991, considerato in diritto, 2.

correttiva di quest'ultimo), come già accaduto in passato,⁹⁷ ri-allocasse la competenza ad adottare l'autorizzazione o la richiesta spogliandone il potere esecutivo – ossia, il potere al quale è intuitivamente più problematico riconoscere una posizione di superiorità “operativa” verso quello giudiziario. L'indipendenza funzionale del pubblico ministero ne risulterebbe infatti comunque pregiudicata, anche se a favore di una controparte non appartenente all'Esecutivo.

Ne consegue che, a opinione di chi scrive, laddove la Corte volesse trarre le debite conclusioni dalla sua stessa giurisprudenza, essa non avrebbe che una strada: dichiarare finalmente l'illegittimità delle norme che subordinano l'esercizio dell'azione penale da parte del pm, obbligatorio ai sensi dell'art.112 Cost., a valutazioni di opportunità svolte da organi o soggetti pubblici estranei alla magistratura requirente.

3.2 *Potestà di impugnare del pm e art. 112 Cost.*

Il secondo approdo della giurisprudenza costituzionale che lascia delle perplessità riguarda invece, come detto, la materia delle impugnazioni penali: più in particolare, il rapporto tra l'esclusione di questa dall'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 112 Cost., da una parte, e l'indipendenza del pubblico ministero, dall'altra.

A tal proposito, due sono le pronunce che occorre ricordare: la risalente sent. 177/1971 e, circa un quarto di secolo dopo, la sent. 280/1995.

Nella prima delle due decisioni la Corte accolse la questione di legittimità costituzionale dell'art. 515, u. c. del codice di procedura penale allora vigente, il quale consentiva al pubblico ministero di spiegare appello in via incidentale (facoltà che la medesima disposizione non riconosceva, invece, alla controparte), rilevando una difformità tra tale norma e, per l'appunto, l'art. 112 Cost. Il giudice delle leggi affermò in quell'occasione che il potere di appellare (ma il ragionamento appare pacificamente riferibile alle impugnazioni più in generale) “è un'estrinsecazione ed un aspetto dell'azione penale, un atto conseguente – obbligatorio e non discrezionale – al promovimento dell'azione penale (beninteso,

⁹⁷ Sent. 15/1969, con cui la Corte riservò a sé stessa la competenza ad adottare o negare l'autorizzazione a procedere ex art. 313, comma 3 in relazione alle offese perpetrate nei confronti dei componenti della Corte medesima. In dottrina ci si è domandati se, alla luce di tale pronunciamento, non si rendesse necessario intervenire anche con riguardo al caso in cui ad essere vittima del vilipendio sia l'ordine giudiziario (ipotesi anch'essa prevista dall'art. 290, comma 1 c. p., cui l'art. 313, comma 3 rinvia), attribuendo in questo caso la competenza ad adottare il provvedimento autorizzatorio al Csm (cfr. P. CAVALIERI, *L'autorizzazione a procedere ex art. 313 comma 3 c. p. nella giurisprudenza costituzionale*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1971, pp. 2061-2084, in particolare 2064-2065, 2080-2084; A. PIZZORUSSO, *op. ult. cit.*, p. 99); tuttavia, la

con gli stessi limiti [...] che il pubblico ministero ha rispetto alla *notitia criminis*⁹⁸ [...] [enfasi aggiunta]”⁹⁹. L’illegittimità della norma censurata discendeva proprio da tale assunto, nella misura in cui il suddetto art. 515, u. c., c. p. dava all’organo dell’accusa la possibilità di non contestare tempestivamente la decisione giudiziale in via principale, rimanendo in attesa che tale iniziativa venisse eventualmente presa dalla controparte e sollevando solo allora impugnazione incidentale. La discrezionalità insita in tale comportamento strategico, tuttavia, per la Corte del 1971 sarebbe stata in insanabile contrasto con l’idea per cui anche l’appello, al pari dell’azione che provoca il giudizio di primo grado, doveva essere considerato “un atto dovuto, che si concreta nella richiesta al giudice superiore di emettere una diversa decisione, più conforme alla pretesa punitiva, e di rimuovere il pregiudizio che, a criterio dell’organo di accusa, la precedente statuizione abbia arrecato alla realizzazione di essa”.¹⁰⁰

L’ambito oggettivo di applicazione dell’art. 112 Cost. andava così ad estendersi oltre la chiusura del giudizio di primo grado, e il principio di obbligatorietà ivi contenuto diventava una sorta di propellente dell’attività requirente destinato ad animarla finché non si fossero esauriti i mezzi di impugnazione.

Tale orientamento venne però clamorosamente contraddetto nella già ricordata sent. 280/1995, relativa alla legittimità dell’art. 595 del codice di procedura penale attuale (nel testo allora vigente, in seguito modificato).¹⁰¹ Orbene, dal momento che esso lasciava al pm (e in generale a tutte le parti del processo, in ciò differenziandosi dall’art. 515, u. c., del previgente codice “Rocco”) la facoltà, e non già l’obbligo, di appellare in via incidentale, il giudice rimettente – nel caso di specie, la Corte di cassazione - ravvide in tale disposizione un contrasto con l’art. 112 Cost. per come interpretato, per l’appunto, proprio nella sent. 177/1971. Il giudice delle leggi, tuttavia, in una sentenza che ebbe come estensore Giuliano Vassalli, sciolse la questione conducendo ben altro ragionamento.

Innanzitutto, la Consulta delimitò la portata del precedente del 1971, proponendo un’interpretazione restrittiva del *decisum* in esso contenuto attraverso una vera e propria negazione del succitato passaggio riguardante l’ambito applicativo dell’obbligatorietà dell’azione penale. L’intento della Corte di

stessa Consulta ha negato che tale soluzione sia da considerarsi costituzionalmente necessitata (sent. 143/1973, considerato in diritto, 4-8).

⁹⁸ Il riferimento va inteso al fatto che il pubblico ministero, laddove riteneva la sentenza corretta, era già allora considerato libero di non appellare.

⁹⁹ Considerato in diritto, 4.

¹⁰⁰ *Ibidem*. Già allora non mancò chi criticò la riconduzione dell’appello nell’alveo della nozione di “azione penale” di cui all’art. 112 Cost.: cfr. M. FAVALLI, *I limiti d’incostituzionalità dell’appello incidentale del pubblico ministero*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1971, pp. 2837 – 2865.

ventiquattro anni prima non sarebbe in verità stato, infatti, quello di affermare che la potestà di appellare costituisce un aspetto dell'obbligo di cui all'art. 112 Cost., bensì impedire che la pubblica accusa facesse un uso in pratica distorto (spiegare appello incidentale come pura reazione all'impugnazione proposta dalla controparte, al solo fine di "contenere l'iniziativa dell'imputato"¹⁰²) di ciò che, dal punto di vista costituzionale, rimaneva pur sempre una facoltà e non un atto dovuto.

Nel merito, poi, la sentenza ricorda che dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente non risulta alcun nesso tra azione penale obbligatoria e sistema delle impugnazioni; e che, comunque, il codice di rito contiene istituti incompatibili con il preteso carattere obbligatorio delle impugnazioni (segnatamente, l'acquiescenza *ex art. 570*, comma 1 c. p. p., da cui inoltre discende la facoltà del Procuratore generale presso la Corte d'appello di impugnare la sentenza verso cui l'ufficio di primo grado è stato remissivo; la rinuncia all'appello *ex art. 589* c. p. p.).¹⁰³

Pertanto, conclude la Corte, "il potere del pubblico ministero di proporre appello avverso la sentenza di primo grado, anche se in certe situazioni ne possa apparire istituzionalmente doveroso l'esercizio, *non è riconducibile all'obbligo di esercitare l'azione penale* [enfasi aggiunta]"¹⁰⁴; e che, semmai, pur in assenza di un obbligo giuridico, "quando il pubblico ministero deve decidere se impugnare o meno una sentenza, egli deve interrogare la propria coscienza in relazione al contenuto del provvedimento impugnabile e determinarsi secondo gli interessi generali della giustizia"¹⁰⁵, di cui esso è imparziale tutore in base al dettato dell'art. 73 o. g.

Tale ultimo arresto non è mai stato contraddetto dalla Corte nella sua giurisprudenza successiva.¹⁰⁶ Anzi, esso ha costituito un precedente su cui il giudice delle leggi ha fatto leva anche in altre decisioni di rilievo per questo lavoro. Ci si riferisce, in particolare, alla sent. 34/2020, con la quale la Consulta ha ritenuto costituzionalmente legittimi i limiti imposti alla potestà di appellare del pm dal d. lgs. 11/2018 (cfr. già III.1), che aveva modificato in tal senso il comma 1 dell'art. 593 c. p. p.: tale conclusione, infatti, è espressamente fondata

¹⁰¹ L'articolo è stato oggetto di una prima novella nel 2018 (art. 4, comma 1, lett. a) del d. lgs. 11/2018), e di una seconda nel 2022 (art. 34, comma 1, lett. b) d. lgs. 150/2022).

¹⁰² Considerato in diritto, 6 (che, a sua volta, cita la sent. 177/1971).

¹⁰³ Considerato in diritto, 7.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ *Ex plurimis*, sentt. 183/2017; 242/2009; 298/2008.

anche sulla considerazione che tale potestà risulta “priv[a] di [...] copertura nell’art. 112 Cost.”.¹⁰⁷

Il citato decreto del 2018, tra l'altro, non si era limitato a intervenire unicamente sul suddetto art. 593 del codice di rito, ma aveva confermato l'indirizzo in esame introducendo anche una nuova regola generale all'art. 568 (“[i]l pubblico ministero propone impugnazione diretta a conseguire effetti favorevoli all'imputato solo con ricorso per cassazione”, al nuovo comma 4-*bis*). In generale, fra le norme che limitano il potere del pm di contestare le decisioni giudiziarie (simmetricamente o asimmetricamente rispetto alla facoltà riconosciute alla controparte), si ricorda da ultimo il nuovo comma 2 del già più volte menzionato 593 c. p. p., che rende inappellabili le sentenze di proscioglimento pronunciate per i reati per cui è possibile la citazione diretta in giudizio.¹⁰⁸

Orbene, la stessa dottrina penalistica si mostra storicamente divisa tra i sostenitori della bontà dell'indirizzo inaugurato dalla sent. 280/1995 (anche recuperando e facendo proprie le critiche espresse, a suo tempo, nei confronti della sent. 177/1971)¹⁰⁹ e chi, invece, discorda dalla posizione della Corte.

I primi fanno leva sulla incompatibilità tra le due categorie di impugnazione e di azione, e in una concezione del processo per cui è naturale che sia il giudice di prime cure a decidere, in via tendenzialmente definitiva, sulla istanza sollevata dall'accusa mediante l'esercizio dell'azione penale, costituzionalmente coperto dall'art. 112 Cost. Nella prospettiva per cui gravami quali l'appello si pongono come eccezioni rispetto alla fisiologia di un processo tipicamente destinato a chiudersi con il primo grado di giudizio, essi (pur pacificamente previsti e disciplinati dalla legge) rimangono esclusi dal significato attribuibile alla parola “azione” contenuta nella disposizione della Carta in esame, la quale farebbe riferimento unicamente al processo penale nella summenzionata forma “tipica” e non a quelli di impugnazione.¹¹⁰

¹⁰⁷ Considerato in diritto, 3.7. *Contra*, nel senso di ritenere che limiti alla potestà di impugnare stabiliti dalla legge sarebbero, invero, legittimi anche riconducendo tale materia all'art. 112 Cost., A. BARBIERI, *op. cit.*, pp. 24-26.

¹⁰⁸ Si tratta dei reati di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 550 c. p. p. La novella è stata introdotta con l'art. 2, comma 1, lett. p) l. 114/2024.

¹⁰⁹ M. FAVALLI, *op. cit.*

¹¹⁰ Fra gli Autori più recenti, il punto è esposto molto chiaramente in L. TAVASSI, *op. cit.*, pp. 10 e ss. Aderiscono alla posizione della Corte, fra gli altri, F. PERONI, *L'appello incidentale tra nuovo codice e mai sopite riserve di legittimità costituzionale*, in “Diritto penale e processo”, 1996, pp. 54-58, pp. 57-58; A. DE CARO – V. MAFFEO, *Appello* [si intende, penale, NdR], in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, Agg. V, UTET, Torino, 2010, p. 59; parrebbe, G. TRANCHINA - G. DI CHIARA, *Appello (diritto processuale penale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, III Agg., Giuffrè, Milano, 1999, pp. 206-207. Già E. FORTUNA, in *Pubblico ministero. III) Diritto processuale penale*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXIX, Treccani, Roma, 1993 parlava (senza però fare esplicito

I secondi, per conto loro, in primo luogo hanno criticato (a parer di scrive, in modo condivisibile) alcuni aspetti dell'impianto argomentativo della decisione in commento, con particolare riferimento alla "assoluta non decisività del richiamo alla genesi storica della disposizione [di cui all'art. 112 Cost., NdR]" e alla tendenza, manifestata dalla Consulta, a dedurre la legittimità costituzionale di una disposizione primaria dal fatto che essa si armonizzi con altre disposizioni anch'esse primarie, quasi che il tessuto legislativo avesse la capacità di auto-legittimarsi a prescindere dal suo rapporto con quello costituzionale.¹¹¹ Inoltre, con riguardo agli effetti della medesima pronuncia, questi Autori hanno anche paventato che essa lasciasse al pubblico ministero, non più soggiogato all'obbligo di cui all'art. 112 Cost., una intollerabile discrezionalità "politica" (*sic*) nella gestione dei gravami processuali,¹¹² tradendo così una concezione "privatistica" del processo¹¹³ (chiaramente, non nel senso che l'accusa sarebbe libera di usare l'appello per far valere interessi privati, bensì in quello per cui essa deciderebbe sulla prosecuzione del giudizio oltre il primo grado in base a valutazioni di opportunità analoghe a quelle svolte dalle controparti private).

Per conto suo, chi scrive intende mettere in luce un ulteriore lato della sentenza del 1995, leggendola dal punto di vista del tema centrale di questo lavoro, ossia dell'indipendenza del magistrato requirente.

In particolare, si evidenzia come far cadere l'istituto dell'appello (e, più in generale, le impugnazioni penali) fuori dal cono d'ombra dell'art. 112 Cost. potrebbe far supporre che la garanzia costituzionale dell'indipendenza funzionale del pubblico ministero, rappresentata da tale disposizione, venga meno una volta esaurito il processo di primo grado. Se infatti, come ritiene la stessa giurisprudenza costituzionale (III.1), l'obbligatorietà dell'azione penale è la misura di tale indipendenza, muovendo da tale premessa si potrebbe concludere che il legislatore è libero, almeno in teoria, di sottoporre ciò che invece è estraneo all'ambito applicativo dell'art. 112 Cost. alla direzione (generale, se non anche per quel che riguarda i casi particolari) di organi e soggetti diversi dalla magistratura requirente - in ipotesi estrema, anche del Governo.

riferimento alla problematica dell'art. 112 Cost.) di una "non obbligatorietà della proposizione dell'impugnazione" (p. 16).

¹¹¹ Si vedano a tal proposito le osservazioni di E. MARZADURI, *Azione. IV) Diritto processuale penale*, in *Enciclopedia Giuridica*, IV, Treccani, Roma, 1996, pp. 17-19.

¹¹² M. CERASA – GASTALDO, *Appello (diritto processuale penale)*, in *Enciclopedia del Diritto. Annali*, III, Giuffrè, Milano, 2010, p. 19; J. DELLA TORRE, *op. cit.*, pp. 1347-1348.

¹¹³ Cfr. E. MARZADURI, *op. cit.*, p. 19.

In senso critico nei confronti dell'indirizzo giurisprudenziale in esame, cfr. anche G. UBERTIS, *op. cit.*, p. 5; A. BARBIERI, *op. cit.*, pp. 22-26; parrebbe, F. CAPRIOLI, *op. cit.*, pp. 258-259.

D'altronde, è opportuno notare che proprio la sent. 280/1995, invero, contiene delle considerazioni che sembrano sottolineare, piuttosto, la necessità di preservare l'indipendenza del magistrato requirente. Ci si riferisce in particolare al passaggio, già ricordato *supra*, che esorta il magistrato del pubblico ministero chiamato a decidere se impugnare o meno un provvedimento a determinarsi secondo la propria coscienza, avendo come unico fine gli "interessi generali della giustizia"¹¹⁴ secondo il canone codificato nell'art. 73 o. g. (il che esclude, logicamente, che esso possa perseguire obiettivi impostigli da altri). A loro volta, anche Autori che hanno espresso una posizione adesiva alla pronuncia in commento (o, il che è lo stesso, contraria alla sent. 177/1971), al contempo hanno messo in risalto la natura "giustiziale" e non partigiana delle funzioni del pm, in sé incompatibile con la subordinazione dell'attività di tale organo a indirizzi esterni. Anzi, sarebbe proprio questo carattere del requirente a imporre un'interpretazione restrittiva dell'art. 112 Cost., il quale altrimenti lo forzerebbe a tenere una posizione, per dir così, di "di attacco" dall'inizio del procedimento fino alla conclusione del giudizio di legittimità.¹¹⁵

Si tratta di osservazioni importanti, che testimoniano come l'indipendenza e l'imparzialità del pubblico ministero siano valori diffusamente accolti tanto dal giudice delle leggi quanto tra gli studiosi. Esse, tuttavia, anche per via del loro ancoraggio normativo a quella che rimane pur sempre una disposizione primaria (il citato art. 73 o. g.), non sembrano sufficienti ad escludere la possibilità più sopra prospettata, ossia che la repressione giudiziaria del crimine, nei gradi del processo successivi al primo, sia eterodiretta e risponda a finalità diverse e ulteriori rispetto alla pura applicazione della legge penale.

4 *Sinossi conclusiva*

Volendo tirare le somme di quanto esposto nel corso del capitolo, si può dunque concludere che:

(a) il primo e più generale fondamento dell'indipendenza del pubblico ministero individuato dalla Corte costituzionale è la sua natura di magistrato, come tale collocato in una posizione di "istituzionale"¹¹⁶ indipendenza rispetto a ogni altro potere" (sent. 190/1970) nei termini del Titolo IV della Parte II della Costituzione. Tale natura non si può considerare smentita né – sul piano legislativo – dalla introduzione del codice di procedura penale del 1988 né – sul

¹¹⁴Sent. 280/1995, considerato in diritto, 7.

¹¹⁵M. FAVALLI, *op. cit.*, p. 2848; A. BARBIERI, *op. cit.*, p. 24.

piano costituzionale – dalla riforma della seconda sezione del Titolo IV realizzata con l. c. 2/1999 (cfr., su tutte, le sentt. 88/1991 e 26/2007);

(b) sul piano più strettamente funzionale, la base dell'indipendenza del pm è l'obbligatorietà dell'azione penale *ex art. 112 Cost.*, che ne costituisce fondamento e misura. In altre parole, e un po' paradossalmente, il pubblico ministero italiano è “operativamente” libero in quanto è *obbligato* a promuovere la repressione in giudizio dei reati. Tale principio, al di là del dato testuale, è strumentalmente esteso alla fase delle indagini preliminari, attualmente previste dalla legislazione penale (sent. 88/1991);

(c) l'art. 101, comma 2 Cost., però, *non* può essere invocato come fondamento per l'indipendenza (funzionale) della pubblica accusa, essendo riferibile unicamente ai magistrati giudicanti (sent. 420/1995);

(d) l'indipendenza funzionale del pm gode di una specifica *tutela giudiziaria* nei confronti degli altri poteri dello Stato: sin dalla fine dello scorso secolo è stato infatti chiarito che l'art. 112 Cost. definisce anche una sfera di attribuzioni costituzionalmente protetta, a difesa della quale è esperibile il conflitto di attribuzioni interorganico avanti la Consulta (sentt. 462-3-4/1993). In tempi più recenti, tale sfera di attribuzioni è stata altresì ricondotta alla dipendenza della pg dall'autorità giudiziaria sancita dall'art. 109 Cost. (sent. 229/2018): ma solo, parrebbe, perché il legislatore ha scelto di identificare la suddetta “autorità giudiziaria” nel pubblico ministero – e, quindi, finché persisterà in tale scelta. Tuttavia, rimanendo sul piano della giustizia costituzionale, il pm rimane escluso dai giudizi di legittimità costituzionale, sia dal punto di vista dalla legittimazione a proporli (sentt. 40-1-2/1963) sia da quello, distinto, dalla capacità di costituirsi parte (ord. 327/1995);

(e) peraltro, spostandosi sul piano dei rapporti interni alla magistratura (nel singolo ufficio, o fra uffici di grado diverso), la medesima indipendenza funzionale e “organizzativa” del pubblico ministero sembra essere una sorta di “punto oscuro” dello statuto costituzionale degli organi inquirenti-requirenti, atteso che la Corte ha – direttamente o indirettamente – lasciato al legislatore ampia discrezionalità nel disciplinare questo aspetto dell'ordinamento giudiziario (sentt. 52/1976; 462-3-4/1993), eventualmente anche tramite la previsione di significative limitazioni discendenti dall'opzione per moduli di tipo gerarchico. Si noti altresì che, dal punto di vista dell'interpretazione dell'art. 112 Cost., ciò significa lasciare alle fonti sub-costituzionali il compito di definire chi sia il “pubblico ministero” cui tale disposizione si riferisce;

¹¹⁶ Come già suggerito in III.1, l'utilizzo in questa sede dell'aggettivo “istituzionale” non sembra doversi necessariamente interpretare come limitato allo specifico aspetto dell'indipendenza di *status* dell'organo.

(f) pure la riconosciuta (seppure in modo non condivisibile) legittimità delle disposizioni legislative che condizionano l'esercizio dell'azione penale all'adozione di provvedimenti amministrativi (sent. 22/1959) si può considerare un limite all'indipendenza della pubblica accusa, giacché quest'ultima viene così subordinata a scelte dell'Esecutivo. Inoltre, seppure soltanto in via teorica, pure il mancato riconoscimento dell'applicabilità dell'art. 112 Cost. alla materia delle impugnazioni penali (sent. 280/1995) potrebbe condurre al medesimo esito, venendo così a mancare (in base a tale, contestabile, interpretazione) lo “schermo” costituzionale che separa l'attività requirente dalle interferenze degli altri poteri pubblici.

Capitolo IV

Itinerario nelle fonti positive

Sommario: 1 Le riforme “Cartabia” (2021-2022). – 2. L'indipendenza del pubblico ministero tra scelte del legislatore e del Consiglio superiore della magistratura – 2.1 Perimetrazione dell'indagine: esclusione del rilievo della disciplina dei rapporti “verticali” tra uffici – 2.2 “Governo” dell'azione penale obbligatoria e indipendenza del pm - 2.3 L'ordinamento interno dell'ufficio requirente - 2.3.1 Primi indici normativi: l'ordinamento giudiziario (r. d. 12/1941), il codice di procedura penale e la corrispondente normativa consiliare - 2.3.2 La fonte centrale: il d. lgs. 106/2006 – 2.3.2.1 In particolare: il progetto organizzativo – 2.3.2.2 Il d. lgs. 106/2006: in particolare, i profili funzionali e la prerogativa dirigenziale - 2.3.3 Gli aspetti istituzionali-organizzativi tra d. lgs. 106/2006 e normativa consiliare - 2.3.3.1 Gli aspetti istituzionali-organizzativi: altre fonti – 3. Considerazioni conclusive

Riassunto il quadro della giurisprudenza costituzionale e chiarito che, nella prospettiva del presente lavoro, la grande “questione aperta” lasciata dalla giurisprudenza costituzionale al legislatore ordinario consiste nel definire la portata dell'indipendenza interna del pubblico ministero, sarà ora necessario studiare come essa sia stata, per dir così, “risolta”. Ciò comporterà di prendere in considerazione non solo le fonti primarie ma anche, come già accennato nel primo capitolo, il “formante consiliare” rappresentato dagli atti adottati in questa materia dal Consiglio superiore della magistratura. In primo luogo, però, è opportuno premettere una ricognizione che collochi l'analisi che si intende condurre nel giusto contesto, ossia quello delle più recenti innovazioni legislative di rilievo per la presente indagine.

1 Le riforme “Cartabia” (2021-2022)

La vicenda che è sfociata nella approvazione delle due leggi di riforma su cui si intende concentrare ora l'attenzione, e infine nell'emanazione dei decreti attuativi rappresentati dai dd. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (poi parzialmente “corretto” con il d. lgs. 19 marzo 2024, n. 31) e 28 marzo 2024, n. 44, ha inizio qualche anno addietro. I relativi progetti di legge furono infatti presentati originariamente dal Ministro della giustizia Alfonso Bonafede nel 2020, con l'intento di realizzare probabilmente il più vasto intervento in materia di giustizia dai tempi di quelli

promossi fra il 2002 e il 2007 dai Ministri Roberto Castelli e Clemente Mastella.¹ Si tratta di A. C. 2435 (“Delega al Governo per l’efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d’appello”) e di A. C. 2681 (“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”),²

¹ La letteratura su tale riforma è sterminata: ci si limita pertanto a segnalare, fra i molti, i lavori più significativi per completezza e/o esaustività del quadro ricostruttivo (anche pubblicati a distanza di alcuni anni dall’intervento e che lo guardano, per dir così, “retrospettivamente”). D. CARCANO (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2006 (e, in particolare, il saggio di G. MELILLO, *L’organizzazione degli uffici del pubblico ministero*); E. ALBAMONTE – P. FILIPPI, *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, UTET, Milano, 2009 (e, in particolare, il saggio di E. ALBAMONTE, *L’organizzazione dell’ufficio del pubblico ministero*, soprattutto alle pp. 239-250); N. ZANON - G. DI RIENZO VILLATA - F. BIONDI (a cura di), *L’ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma. Un bilancio tra spinte all’efficienza e servizio ai cittadini. Atti del Convegno di Milano, 21 giugno 2011*, Giuffrè, Milano, 2012 (e, in particolare, il saggio di S. PANIZZA, *L’organizzazione degli uffici del pubblico ministero*); G. FERRI-A. TEBOLDI (a cura di) *L’ordinamento giudiziario a dieci anni dalla legge n. 150 del 2005*, ESI, Napoli, 2016 (e in particolare il saggio di A. PRESUTTI, *Organizzazione delle procure e giustizia disciplinare*). Con particolare riferimento all’ordinamento del pubblico ministero, si vedano poi: A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, BUP, Bologna, 2012, pp. 344 e ss.

² Con particolare riferimento alla riforma del Csm, cfr. S. FRANZONI, *Chi abusa dell’autonomia rischia di perdere l’autogoverno?* in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2020, 4, pp. 393-400; M. LUCIANI, *Veri e falsi problemi del Consiglio Superiore della Magistratura*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2020, 4, pp. 483-6; N. ROSSI, *La riforma del Csm proposta dal Ministro Bonafede*, in www.questionegiustizia.it, 12 luglio 2019 (articolo pubblicato sulla base dei contenuti del d. d. l. diffuso prima della sua presentazione); ID, *Rimpicciolire il CSM? Osservazioni critiche sul progetto di riforma del CSM*, in www.questionegiustizia.it, 4 settembre 2020; M. SERIO, *Sul progetto di riforma del CSM. Prime osservazioni critiche*, in www.questionegiustizia.it, 24 settembre 2020; M. VOLPI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma. Relazione introduttiva*, in “Rivista del Gruppo di Pisa”, 2021, 1, pp. 29-43; peraltro, il tema era al centro della discussione politica (non solo nelle riviste scientifiche ma anche a livello giornalistico) già dal 2019, con speciale attenzione al problema della riforma del sistema elettorale dell’organo: cfr. *ex aliis* S. BENVENUTI, *Brevi note sull’affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni?*, in “Osservatorio AIC”, 2020, 1, pp. 21-48; G. CERRINA FERONI, *Riflessioni sul caso Csm (e dintorni) che tocca anche la Toscana*, in corrierefiorentino.corriere.it, 10 luglio 2019; F. DAL CANTO, *Verso una nuova legge elettorale del CSM: contrastare la lottizzazione preservando il pluralismo*, in www.forumcostituzionale.it, 16 luglio 2019; G. FERRI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura tra diritto e prassi*, in “DPCE online”, 2020, 4, pp. 4869-4882, poi in ID, *La magistratura in Italia. Raccolta di scritti*, Giappichelli, Torino, 2021, II. ed., in particolare pp. 91-95; E. GROSSO, *Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM*, in www.questionegiustizia.it, 30 luglio 2020; M. LUCIANI, *Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM*, in www.questionegiustizia.it, 23 luglio 2020; V. SAVIO, *Come eleggere il Csm, analisi e proposte: il sorteggio è un rimedio peggiore del male*, in www.questionegiustizia.it, 26 giugno 2019; L. VIOLANTE, *Un’idea di sorteggio per il Csm: è in gioco la libertà*, in www.ilmagnum.it, 31 maggio 2019; N. ZANON – F. BIONDI, *Chi abusa dell’autonomia rischia di perderla*, in www.forumcostituzionale.it, 27 giugno 2019. Si rimanda inoltre ai numerosi articoli pubblicati sulla stampa periodica, a cui le fonti citate fanno costante riferimento. Si veda anche il volume collettaneo B. BERNABEI – P. FILIPPI (a cura di), *Migliorare il Csm nella cornice costituzionale*, Wolters Kluwer – CEDAM, Milano, 2020 (che riprende gli

entrambi approvati dal Parlamento tra la fine del 2021 e l'estate del 2022 ma solo con numerose e importanti modifiche.

La crisi pandemica e la conseguente approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora innanzi, PNRR) per l'investimento dei fondi elargiti dall'Unione europea con il *Next Generation EU*,³ nonché il cambio di esecutivo intervenuto all'inizio del 2021 con l'avvento del Governo Draghi e della nuova larghissima maggioranza parlamentare,⁴ hanno infatti mutato le condizioni in cui si stava svolgendo l'*iter* dei due disegni di legge.

Si nota tuttavia come l'obiettivo di un efficientamento complessivo del settore (in termini di contenimento dei tempi del procedimento penale, da bilanciare però con il mantenimento di adeguate garanzie di difesa), evidente già dal titolo del d. l. 2435, è rimasto invariato. La stessa cosa può dirsi dell'intenzione di ridurre il peso del "correntismo" nel governo dell'ordine giudiziario a seguito del famoso scandalo esplosivo nel corso del 2019, in modo da recuperare la legittimità da esso perduta a causa di tale vicenda.⁵ A cambiare, piuttosto, sono state le soluzioni tecniche prescelte; nonché il metodo di lavoro, tramite la nomina di due commissioni ministeriali *ad hoc* per l'emendazione dei succitati disegni di legge.⁶

interventi di un convegno svolto l'anno precedente). Sulle ragioni che motivarono l'iniziativa legislativa cfr. le due *Relazioni*, entrambe disponibili insieme ai pp. d. l. in www.camera.it.

³ Cfr. regolamento Ue 2020/2094.

⁴ Quando ricevette la fiducia il Governo Conte II godeva del supporto di 343 deputati e 169 senatori (inclusi i senatori a vita); la fiducia al Governo Draghi fu invece votata da 535 deputati e 262 senatori (inclusi sempre i senatori a vita). I dati sono reperiti in www.camera.it.

⁵ Ci si riferisce al cd. "caso Palamara". Esso esplose quando, nel corso di un'indagine penale, divenne di dominio pubblico che alcuni membri del Csm (fra cui, appunto, Luca Palamara) avevano partecipato a discussioni e incontri riservati con uomini politici, il cui era fine di determinare secondo logiche di appartenenza "correntizia" l'assegnazione di un importante incarico direttivo. Il clamore suscitato dalla vicenda portò alle dimissioni di cinque membri "togati" elettivi e dello stesso Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Un'ottima sintesi *a posteriori* della vicenda è presente in F. BIONDI, *Ordinamento giudiziario: novità, attese e prospettive*, in "Federalismi.it", 2023, 6, p. IV, nota 1. Una descrizione (giocoforza non imparziale) della vicenda è stata offerta dal suo protagonista nel libro-intervista A. SALLUSTI - L. PALAMARA, *Il sistema. Potere, politica, affari: storia segreta della magistratura italiana*, BUR, Milano, 2021; su cui si veda però la recensione assai critica di M. MICHELOZZI, *Dal Vangelo secondo Luca. Note semiserie su alcune Verità e Misteri del libro intervista "Il Sistema"*, in www.questionegiustizia.it, 3 aprile 2021. Ad ogni buon conto, si ricordi che Luca Palamara è stato destituito dall'ordine giudiziario con decisione della Sezione disciplinare del Csm 139/2020 (poi confermata da Cass. civ., SS. UU., sent. 22302/2022).

⁶ Si vedano, in materia di giustizia penale, il d. m. 16 marzo 2021 istitutivo della Commissione "Lattanzi"; in materia di ordinamento giudiziario, il d. m. 26 marzo 2021 istitutivo della Commissione "Luciani". Entrambi i decreti sono disponibili in www.giustizia.it, insieme alle relazioni finali e agli altri elaborati prodotti dai due organi. Essi sono stati costituiti simultaneamente ad altri collegi dello stesso genere al fine di elaborare interventi in materia di giustizia civile (Commissione "Luiso", d. m. 12 marzo 2021), magistratura onoraria (Commissione "Castelli", d. m. 23 aprile 2021), crisi d'impresa e insolvenza (Commissione "Pagni", d. m. 22 aprile 2021), giustizia tributaria (Commissione "della Cananea", d. m. 12 aprile 2021) etc.

Per quanto riguarda in particolare la riforma della giustizia penale, già durante la sua gestazione sono stati prodotti numerosi scritti: *ex multis*, si vedano G. CANZIO, *Le linee del*

In particolare, proprio l'incremento dell'efficienza del "sistema giustizia" ha assunto un rilievo ancora maggiore poiché ad esso è legata l'erogazione dei suddetti finanziamenti da parte dell'Ue; per di più, le riforme giudiziarie (non solo in materia penale, ma anche civile, tributaria e di insolvenza) vanno considerate riforme "orizzontali", ossia dotate di un impatto su tutti i settori del PNRR e non solo su quelli di loro più diretta attinenza:⁷ ciò ne rende ancora più indispensabile la realizzazione. Sempre in una prospettiva "europea", poi, anche a prescindere dagli adempimenti legati a *Next Generation EU* è noto come storicamente i rapporti biennali della Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (*CEPEJ, Commission européenne pour l'efficacité de la justice*, istituita nell'ambito del Consiglio d'Europa) mostrino la necessità di un miglioramento delle prestazioni del nostro paese in questo campo, specialmente sotto i due profili del *Disposition Time* e del *Clearance Rate* (vale a dire, rispettivamente, i giorni necessari per esaurire un grado di giudizio e la percentuale di casi che gli uffici giudiziari definiscono nel periodo di riferimento rispetto quelli che vengono aperti nel medesimo).⁸ Per quanto di interesse nel presente lavoro (vale a dire, nell'ambito della giustizia penale), il Piano persegue questo obiettivo mediante un'estesa opera di semplificazione delle procedure giudiziarie (anche mediante la valorizzazione di strumenti alternativi al procedimento penale ordinario, non da ultimo la "giustizia riparativa") e di digitalizzazione, da cui dovrebbe discendere una maggiore celerità della medesima – anche come effetto della mera riduzione del numero di processi che vengono celebrati.⁹ Si ricordi che invece, per parte

modello "Cartabia": *Una prima lettura*, in www.sistemapenale.it, 21 giugno 2021; P. FERRUA, *Appunti critici sulla riforma del processo penale secondo la Commissione Lattanzi*, in "Discrimen", 2021, 2, pp. 65-77; G. FIANDACA, *Più efficienza, più garanzie. La riforma della giustizia penale secondo la Commissione Lattanzi*, in www.sistemapenale.it, 21 giugno 2021; M. GIALUZ - J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 285-291.

⁷ Vale a dire, più precisamente, quello definito dalla Missione PNRR 1 ("Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo"), componente 1, asse 2. Cfr. sul punto la pagina dedicata in www.italiadomani.gov.it.

⁸ I dati su cui si fondò la riforma "Cartabia" sono quelli contenuti nella sezione *Evaluation of judicial systems* e relativi al periodo 2018-2020, in www.coe.int. Ciò che veniva segnalato dalla Commissione, in estrema sintesi, era l'accumulo di un enorme arretrato e la difficoltà a smaltirlo.

⁹ Commenti generali sulla riforma (vuoi sulla legge delega, vuoi sul decreto legislativo di attuazione) si possono trovare in: AA. VV., *La riforma della giustizia penale*, in "Questione Giustizia", 2021, 4 (fascicolo); AA. VV., *Riforma della giustizia penale: il decreto delegato di attuazione*, in "Questione Giustizia", 2023, 2 (fascicolo); AA. VV., *Riforma Cartabia, analisi della l. n. 134 del 2021*, in "Processo penale e giustizia", 2022, 1 (fascicolo); M. GIALUZ - J. DELLA TORRE, *op. cit.*; G. L. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della 'legge Cartabia'*, in www.sistemapenale.it, 15 ottobre 2021; A. MARANDOLA (a cura di), *"Riforma Cartabia" e rito penale. La Legge Delega tra impegni europei e scelte valoriali*, Wolters Kluwer – CEDAM, Milano, 2022; F. C. PALAZZO, *I profili di diritto sostanziale della riforma penale*, in www.sistemapenale.it, 8 settembre 2021 (con particolare riferimento alla giustizia riparativa, le pp. 13-15). Per un'analisi sistematica "a caldo" del d. lgs. 150/2022 cfr. M.

loro, la l. 71/2022 e i relativi decreti di attuazione non sono direttamente legati al Piano.

Queste annotazioni non sono irrilevanti, in quanto permettono di inserire nella giusta cornice gli interventi realizzati dal legislatore nel loro complesso e, più nello specifico, i nuclei normativi di interesse per la presente ricerca.

In particolare, con riferimento alla legge di riforma della giustizia penale (l. 134/2021, poi attuata dal d. lgs. 150/2022), fra le diverse misure adottate al fine di conseguire una miglior resa complessiva del sistema – intesa nei termini testé accennati -¹⁰ si segnala, giacché al tema si è già fatto riferimento *supra* con riguardo alla giurisprudenza costituzionale sull'art. 112 Cost. (III.1), soprattutto¹¹ la ridefinizione, in chiave maggiormente restrittiva, delle "regole di giudizio" che

GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia Profili processuali*, in www.sistemapenale.it, 2 novembre 2022.

¹⁰ In particolare, l'obiettivo consisterebbe nel conseguire "entro il 2026 la riduzione del 25% della durata media del processo penale nei tre gradi di giudizio": cfr. la *Relazione* al d. lgs. 150/2022, in *Gazzetta Ufficiale – Serie Generale, Suppl. 5*, 19 ottobre 2022, p. 182. Si veda anche l'intervento svolto dalla Ministra alla riunione coi rappresentanti dei Gruppi parlamentari presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati tenuta il 10 maggio 2021, M. CARTABIA, *Ridurre del 25% i tempi del giudizio penale: un'impresa per la tutela dei diritti e un impegno con l'Europa, per la ripresa del Paese*, in www.sistemapenale.it, 31 maggio 2021. D'altronde, la prospettiva dichiaratamente "efficientistica" della riforma è stata oggetto anche di vibranti critiche da parte della dottrina penalistica: cfr. O. MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in "Archivio penale", 2022, 2, pp. 1-27 ("E' una situazione del tutto inedita in cui scompare il tradizionale approccio assiologico [...] che, di fatto, riporta ai modelli valoriali del processo accusatorio-garantista o di quello inquisitorio-repressivo, per lasciare spazio alla tensione verso il raggiungimento di un obiettivo di riduzione dei tempi processuali a prescindere dai mezzi impiegati, un fine superiore che giustifica i mezzi. L'efficienza viene così elevata a valore in sé, tale da soppiantare le tradizionali matrici culturali dei sistemi processuali", p. 2); C. IASEVOLI, *Il giudizio e la crisi del metodo epistemologico garantista*, in "Sistema penale", 2022, 11, pp. 5-20.

¹¹ Non è questa la sede per affrontare le ulteriori numerose misure introdotte a tal fine dal legislatore della riforma: Fra di esse, oltre alla digitalizzazione, realizzata mediante l'introduzione del Processo Penale Telematico (PPT), e alla valorizzazione dei riti speciali e della giustizia riparativa, cui si è già fatto cenno nel testo (cfr. rispettivamente artt. 6 e ss. del decreto, di modifica del Libro II del codice di procedura; artt. 24 e ss., di modifica del Libro VI; artt. 42 e ss.), vanno menzionate l'irrigidimento della disciplina del giudizio *in absentia* (cfr. in particolare i novellati artt. 420 e 420-bis c. p. p., di cui è evidente il fine – anche - deflattivo) e le nuove norme sulle indagini preliminari, sull'udienza preliminare e sul sistema delle impugnazioni (rispettivamente, artt. 15 e ss. e 33 e ss. d. lgs. 150/2022, di modifica dei Libri V e IX del codice) - in particolare, appunto, la ridefinizione delle "regole di giudizio" intesa a restringere i "filtri" processuali".

Va da sé che in più di una di queste ipotesi si pone, come a bilanciare l'esigenza di una maggiore speditezza dell'*iter* giudiziario, quella opposta di non comprimere eccessivamente i diritti delle parti consacrati dall'art. 111 Cost. e, a livello sovranazionale, soprattutto dall'art. 6 Cedu. È così che, ad esempio, il nuovo art. 133-ter c. p. p. permette la partecipazione a distanza al giudizio ma soltanto con modalità "idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti all'atto o all'udienza" (comma 3; in argomento, M. GIALUZ, *op. cit.*, pp. 21-25); oppure che, a mente dei nuovi artt. 598-bis e 611 c. p. p., i giudizi di appello e di cassazione si svolgono sempre con rito camerale (venendo quindi, in ipotesi, velocizzati) ma solo laddove i soggetti a ciò abilitati dalla legge (ad esempio, l'imputato) non chiedano espressamente la celebrazione di un'udienza (in argomento, cfr. A. CAPONE, *Le impugnazioni tra speditezza e garanzie*, in "Diritto penale e processo", 2023, 1, p. 188).

governano non solo la determinazione del pm in ordine all'esercizio o meno dell'azione penale, ma anche la successiva decisione del giudice dell'udienza preliminare. Nel primo caso, ha avuto una portata storica l'abrogazione dell'art. 125 disp. att. c. p.¹² In base a tale disposizione, come noto, una volta chiuse le investigazioni il pm decideva di promuovere il processo laddove esso ritenesse di possedere “elementi idonei a sostenere l'accusa”. Ebbene, questa disposizione è stata sostituita nel 2022 da un'altra, inserita nel corpo stesso del codice, per cui da allora il pubblico ministero esercita l'azione penale solamente se sussiste una “ragionevole previsione di condanna o di applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca” (art. 408, comma 1 c. p. p., novellato). Si è di fronte ad una norma di taglio chiaramente efficientistico, in coerenza con il quadro di riferimento più sopra tratteggiato: la celebrazione di un processo viene ritenuta a prescindere inutile a meno che non sia prevedibile una condanna dell'imputato (o almeno l'applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca). Per quanto riguarda invece il gup, in primo luogo, è stato attribuito ad esso il compito di accertare, dopo aver sentito le parti, la nullità delle imputazioni generiche (ossia delle imputazioni difformi dal modello legale contenuto nell'art. 417, comma 1, lett. b) c. p. p.) e di rimettere gli atti al pm che, invitato a farlo, non le riformuli (art. 421, comma 1 c. p. p., novellato). In secondo luogo, è stata demandata al medesimo gup un'ulteriore (e importantissima) verifica sulla corrispondenza fra come “il fatto, le circostanze aggravanti e quelle che possono comportare l'applicazione di misure di sicurezza” sono indicati nell'imputazione e quanto risulta dagli atti processuali, ovvero sull'esattezza della loro qualificazione giuridica. Anche in questo caso, laddove il pm non apporti le modifiche richieste, sentite le parti il gup rimette gli atti al pm (comma 1-bis dell'art. 423 c. p. p., introdotto nel 2022). Infine, la regola di giudizio in base alla quale il giudice dispone il non luogo a procedere è stata modificata allineandola a quella, più sopra ricordata, che guida il pm nella decisione se domandare il rinvio a giudizio oppure l'archiviazione: la pronuncia liberatoria verrà dunque adottata dal gup ogniqualvolta non sia prospettabile una “ragionevole previsione di condanna” (novellato art. 425, comma 3 c. p. p.). Una disciplina simile concerne le “udienze filtro” introdotte dalla riforma nei riti speciali (cfr. i nuovi artt. 554-bis e 554-ter c. p. p.).¹³ Tale maggiore selettività dei “filtri” processuali è stata realizzata al fine

¹² Sul punto, F. DI VIZIO, *Il nuovo regime delle iscrizioni delle notizie di reato al tempo dell'inutilità dei processi senza condanna*, in “Discrimen”, 2022, 3, cfr. pp. 72-78; T. RAFARACI, *op. cit.*, pp. 160-161; C. SANTORIELLO, *op. cit.*, pp. 2-6.

¹³ G- DELLA MONICA, *Il filtro della ragionevole previsione di condanna*, in “Archivio penale”, 2023, 2, pp. 1-23; T. RAFARACI, *Archiviazione e udienza preliminare nella riforma Cartabia*, in “Diritto penale e processo”, 2023, 1, pp. 160-165; C. SANTORIELLO, *Le nuove regole di giudizio della Riforma Cartabia, tra una positiva sinergia e una possibile eterogenesi dei fini*, in “Archivio

di arrestare quanto prima i procedimenti che non offrano la ragionevole aspettativa di concludersi con l'individuazione e la punizione del reo.

Orbene, un così massiccio intervento sulla legislazione processuale (è stato detto, un «tagliando» al codice di procedura penale¹⁴) non poteva rimanere senza conseguenze per la figura del pubblico ministero.

In disparte dai profili appena ricordati, i quali presentano un interesse, per dir così, «eccentrico» rispetto alla problematica oggetto di questa ricerca, ciò che davvero rileva nella prospettiva di uno studio sull'indipendenza della pubblica accusa è rappresentato dalla inedita previsione di criteri atti a garantire «l'efficace e uniforme esercizio» dell'azione penale, demandandone la definizione al legislatore futuro e alle stesse procure. A questo proposito l'art. 1, comma 9, lett. i) della l. 134/2021 (già menzionato) ha infatti previsto che: a) il Parlamento indichi *con legge* dei «criteri generali» nazionali; b) nell'ambito di essi, ogni singolo ufficio requirente individui nel proprio progetto organizzativo (su questo strumento, la cui adozione è di competenza del dirigente, cfr. più nel dettaglio, poi, IV.2.3.2.1) «criteri di priorità [enfasi aggiunta, NdR] trasparenti e predeterminati [...] al fine di selezionare le notizie di reato da trattare [si intende, già nel momento investigativo, NdR] con precedenza [...] tenendo conto anche del numero degli affari da trattare e dell'utilizzo *efficiente* [enfasi aggiunta] delle risorse disponibili».¹⁵ Come si ribadirà anche in seguito (IV.2.2), peraltro, in sede di esercizio della delega legislativa di cui alla legge n. 134, il Governo stesso ha lasciato tale norma tecnicamente inattuata - i nuovi artt. 3-*bis* e 127-*bis* disp. att. c. p. p., introdotti dal d. lgs. 150/2022, i quali vincolano al rispetto di tali priorità, rispettivamente, il complesso dell'attività inquirente-requirente e le avocazioni dei Procuratori generali disposte ai sensi degli artt. 412 e 421-*bis* c. p. p.¹⁶, non assolvono infatti a tale funzione. L'evidente connessione delle disposizioni in questione con l'art. 112 Cost. coinvolge direttamente il profilo dell'indipendenza

penale», 2022, 2; criticamente (non tanto sulla nuova regola di giudizio quanto sull'utilità stessa dell'istituto dell'udienza preliminare), M. CECCHI, *Osservazioni intorno alla «ragionevole previsione di condanna»*, in «Archivio penale», 2022, 2.

¹⁴ M. GIALUZ, *op. cit.*, p. 4.

¹⁵ Sulla norma di delega, cfr. R. APRATI, *Criteri di priorità e progetti organizzativi delle procure*, in «La Legislazione Penale», fasc. 2/2022, in particolare pp. 196 e ss.; M. GIALUZ - J. DELLA TORRE, *op. cit.*, pp. 343-346; S. LONATI, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale: verso un sistema ad azione pilotata legislativamente?*, in «Archivio penale», 2023, 1, pp. 1-30; V. MAFFEO, *I criteri di priorità dell'azione penale tra legge e scelte organizzative degli uffici inquirenti*, in «Processo penale e giustizia», 2022, 1, pp. 61-69, in particolare 67-69; S. SCHIAVONE, *I criteri di priorità: tempi nuovi e nuove tempistiche per l'azione penale*, in A. MARANDOLA, *op. cit.*, pp. 131 e ss.; AA. VV., *L'obbligatorietà dell'azione penale e i criteri di priorità*, in «Questione Giustizia», 2021, 4, pp. 55 e ss. Per ulteriore bibliografia sul punto, si rimanda direttamente a IV.2.2).

¹⁶ La seconda delle due norme riportate prevede l'avocazione per mancato svolgimento da parte del pm delle «ulteriori indagini» impostegli dal gup.

funzionale del pm, stante il riconosciuto rilievo del principio ivi contenuto quale presidio costituzionale di quest'ultima (come già accennato in I.4 e spiegato in III.1). L'argomento, nel complesso, sarà trattato nel paragrafo successivo.

Alla luce di quanto detto, ci si potrebbe domandare se nel periodo 2021-2022 sia riscontrabile una tensione fra la ricerca di una maggiore efficienza del sistema della giustizia penale (intesa come contenimento dei tempi, rispetto delle scadenze processuali ... ma soprattutto come ottimizzazione delle risorse e uniformazione – o, quantomeno, armonizzazione - dell'attività della pubblica accusa, con conseguenti ricadute anche sul piano degli uffici giudicanti) e il mantenimento dell'indipendenza del pubblico ministero. Più in particolare, ci si potrebbe domandare se il legislatore abbia fatto propria la tesi per cui il grado di indipendenza operativa di cui godevano i magistrati requirenti (sia come singoli, sia come uffici, riprendendo qui la distinzione soggettiva già esposta in I.3) comportasse una complessiva disarticolazione nella gestione delle risorse assegnate agli uffici, e conseguentemente nella stessa attività promotrice della repressione dei reati (anche all'interno delle singole procure), tale da compromettere il buon andamento della giustizia penale italiana – nonché il rispetto del principio di eguaglianza di fronte alle legge.¹⁷ Orbene, al netto del dato di fatto relativo alla sussistenza o meno di questa rapporto causale, che non è oggetto del presente lavoro, la risposta può essere solo parzialmente positiva. Infatti, l'unica misura che sembra muovere da tale convinzione consiste nel suddetto conferimento al Parlamento e ai dirigenti degli uffici della competenza a definire, rispettivamente, i criteri generali di indirizzo dell'azione penale e le specifiche priorità di ciascuna procura. La ricerca dell'efficienza ha dunque portato ad una (pur ridotta) compressione dell'indipendenza funzionale del Pm - persino sul suo lato esterno – solo in questo caso.

Piuttosto, alla *ratio* efficientistica della riforma realizzata a partire dalla l. 134/2021 sembra corrispondere un rafforzamento dei *meccanismi di controllo endo-processuale* sul pm o, comunque, dei vincoli cui esso è sottoposto come soggetto del giudizio (come nel caso del ricordato potenziamento, quale “filtro processuale”, della regola di giudizio introdotta all'art. 408, comma 1 c. p. p, e

¹⁷ Sul pericolo dell'“atomismo giudiziario”, cfr. su tutti N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, CEDAM, Padova, 1996, p. 79. Già nel 1979 Pizzorusso notava che l'aver “tagliato alla testa” la “piramide di uffici gerarchicamente organizzati ed aventi il loro vertice nel ministero della giustizia [...] con l'abolizione della dipendenza dei procuratori generali dal ministro” aveva trasformato questi ultimi in “incontrollat[i] dirigent[i] di tutta l'attività di repressione dei reati che si svolge nell'ambito del proprio distretto” (A. PIZZORUSSO, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, già in G. CONSO (a cura di), *Pubblico Ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1979, ora in ID., *L'ordinamento giudiziario*, ES, Napoli, 2019, pp. 632-633 e 643; si noti inoltre che nella visione

della successiva verifica operata dal gup in base alla medesima *ex art. 425*, comma 3 c. p. p.; ovvero per ciò che concerne il rispetto dei tempi delle indagini preliminari, a garanzia del quale è stato predisposto un innovativo strumentario¹⁸;

dell'Autore sussisteva un rapporto gerarchico tra Procuratori generali e gli altri pm assegnati al distretto – argomento su cui cfr. IV.2.1).

¹⁸ Il legislatore del 2021-2022 ha introdotto specifici dispositivi di controllo col precipuo fine, di stampo chiaramente “efficientistico”, di assicurare il rispetto dei tempi previsti dalla legge per lo svolgimento di tale fase. Essa, infatti, può notoriamente rivelarsi assai costosa e impegnativa, tanto per la magistratura quanto per le forze di polizia coinvolte. Un primo intervento ha dunque riguardato l’iscrizione del nominativo dell’indagato nel registro delle notizie di reato, momento da cui decorrono i termini per la conclusione delle indagini nei suoi confronti (cfr. il combinato disposto degli artt. 335, comma 1-*bis* e 405, comma 2 c. p. p., come riscritti). Il fine è stato chiaramente quello di evitare che queste si protraggano *sine die*, per di più senza che l’interessato acquisisca uno *status* da cui discendono specifiche garanzie di difesa. Ebbene, fino al 2022 il codice non prevedeva alcun meccanismo volto ad assicurare l’adempimento di questo obbligo; ora, gli artt. 335-*ter* e 335-*quater* c. p. p. contemplan tanto la possibilità che sia il giudice per le indagini preliminari, in caso di omessa iscrizione, ad ordinare *ex officio* al pm di provvedere (caso in cui, peraltro, è il pm a individuare “la data a partire dalla quale decorrono i termini delle indagini”: art. 335-*ter*, comma 2 c. p. p.) quanto quella che sia invece l’indagato (o anche, in un momento successivo, l’imputato) a chiedere all’organo giudicante (gip, gup, giudici del dibattimento) una retrodatazione dell’iscrizione avvenuta ma tardiva (sul tema sulla nuova disciplina della retrodatazione della notizia di reato, si vedano - anche con annotazioni critiche: A. CAMON, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell’indagine*, in “Archivio penale”, 2023, 1; nonché C. CONTI, *L’iscrizione della notizia di reato nel prisma dell’azione: nuovi requisiti e finestre di giurisdizione*, in “Diritto penale e processo”, 2023, 1, pp. 147-152; e F. DI VIZIO, *op. cit.*, pp. 63-71). Per un altro verso, sono stati potenziati pure i controlli relativi agli ulteriori termini incombenenti sul pubblico ministero per l’assunzione delle sue determinazioni in ordine all’azione penale – i quali non coincidono con quelli per la conclusione delle indagini poiché la legge concede al pm un “periodo di riflessione” (cfr., dal 2022, l’art. 407-*bis*, comma 2 c. p. p.). Una volta scaduti questi, l’inerzia dell’organo dell’accusa è sanzionata non più solamente con l’avocazione del procedimento da parte del Procuratore generale presso la Corte di appello (rimedio invero previsto anche prima della riforma dal “vecchio” art. 412 c. p. p., peraltro adesso indebolito col passaggio dall’obbligatorietà alla facoltatività di detta avocazione) ma anche con la possibilità per l’indagato e per la persona offesa di chiedere al giudice di ordinare al pm l’assunzione delle determinazioni in parola (art. 415-*bis*, “nuovi” commi 5-*quater*, 5-*quinquies* e 5-*sexies* c. p. p.; disposizioni tuttavia poi abrogate dal d. lgs. 31/2024, il quale ha spostato – con modifiche – la disciplina dell’“ordine di determinazione coatta” all’art. 415-*ter*, comma 4 del codice: sul punto, cfr. G. BORGIA, *L’ordine di “ordine di determinazione coatta all’esito delle indagini” nella prospettiva dei soggetti a vario titolo coinvolti: potenzialità e limiti di un congegno inedito*, in “La legislazione penale”, 2024, 2, pp. 45-47). Si realizza così una sorta di controllo “incrociato” tra i soggetti del procedimento penale, pur preservando la centralità del gip. come organo di supervisione del pm (centralità poi parzialmente persa con l’introduzione, ad opera del d. lgs. 31/2024, del concorrente potere del Procuratore generale presso la Corte di appello di ordinare, con decreto motivato, al dirigente della procura circondariale di assumere le determinazioni inerenti all’esercizio dell’azione penale entro un termine non superiore a venti giorni; art. 415-*ter*, comma 5 c. p. p., su cui cfr. G. BORGIA, *op. cit.*). Quest’ultimo, nella fattispecie in esame (e anche in caso ometta di spiccare l’avviso di conclusione delle indagini *ex art. 415-bis* c. p. p. nei tempi da questo indicati; ipotesi che, fra l’altro, costituisce anch’essa presupposto per la già ricordata avocazione facoltativa di cui all’art. 412 c. p. p.), ha inoltre l’obbligo di depositare in segreteria il materiale investigativo cosicché l’indagato e la persona offesa che abbia fatto previa richiesta di essere informata della conclusione delle indagini possano accedervi. Sul tema del controllo delle indagini preliminari nella riforma, si vedano (anche criticamente): L. D’ ANCONA, *La riforma penale e la stretta sui tempi delle indagini*, in “Questione Giustizia”, 2023, 2, pp. 32-45; F. DI VIZIO, *op. cit.*; G. GAETA, *Inseguendo l’Europa. La riforma delle indagini preliminari tra problemi risolti e irrisolti*, in “Archivio penale”, 2022, 2,

ovvero, ancora, moltiplicando i casi in cui il Procuratore generale può disporre l'avocazione del procedimento *ex art. 412 c. p. p.*¹⁹), e non mediante riduzioni o ampliamenti margini di indipendenza di cui gode il requirente.

Per quanto riguarda invece il lato più propriamente “ordinamentale”, il legislatore della riforma si è concentrato in primo luogo sul d. lgs. 106/2006. Ciò ha significato in primo luogo intervenire sull'art. 1, commi 6 e 7 (modificati ad opera dell'art. 13 della l. 71/2022) per specificare contenuto e procedimento di adozione del già ricordato progetto organizzativo interno,²⁰ ossia l'atto con cui il dirigente dell'ufficio (di primo grado) regola nel dettaglio le attività di quest'ultimo. Di nuovo, su questo strumento si rimanda a IV.2.3.2.1; basti qui ricordare, come già accennato in precedenza (I.3), che la lett. b) del comma 6 richiama espressamente come parte del suo contenuto obbligatorio i “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”, completando così il micro-sistema formato da esso e dai

pp. 1-25; A. MARANDOLA, *Il controllo sulla legalità delle indagini e i rimedi alle (possibili) stasi*, in “Diritto penale e processo”, 2023, 1, pp. 154 – 159; F. MORELLI, *Osservazioni critiche sulla funzione dell'indagine alla luce della nuova udienza preliminare*, in “Sistema penale”, 2023, 5, pp. 23-36; G. RUTA, *Il nuovo volto delle indagini preliminari e il rischio della fuga dalla giurisdizione*, in “Questione Giustizia”, 2023, 2, pp. 23-31. Particolare attenzione, a questo proposito, merita uno studio pubblicato poco prima dell'emanazione del decreto (ed estremamente scettico sull'efficacia della disciplina prefigurata nelle bozze che di questo già circolavano): C. VALENTINI, *The untouchables: la fase delle indagini preliminari, l'ufficio del pubblico ministero e i loro misteri*, in “Archivio penale”, 2022, 2.

¹⁹ Prima delle modifiche apportate con il d. lgs. 150/2022, l'art. 412, comma 1 c. p. p. imponeva al Procuratore generale presso la Corte di appello l'obbligo di avocare le indagini se il pm non assumeva le determinazioni inerenti all'azione penale nel termine allora prescritto dall'art. 407, comma 3-bis c. p. p. (e sempre salvo proroghe accordate dal medesimo Procuratore generale e mente di tale ultima disposizione). A seguito della riforma, invece, se da un lato l'avocazione *ex art. 412, comma 1* del codice diviene *facoltativa*, dall'altro, tuttavia, essa può intervenire in quattro casi e non più in uno: omessa determinazione inerente l'esercizio dell'azione nei termini dell'art. 407-bis, comma 2 c. p. p. (norma corrispondente anche se non identica, a quella di cui al precedente art. 407, comma 3-bis c. p. p., abrogato); omessa determinazione inerente l'esercizio dell'azione nei diversi termini di cui agli artt. 415-bis, comma 5-ter (disposizione poi abrogata dal d. lgs. 31/2024) e 415-ter, comma 3 c. p. p.; in caso di omessa notifica dell'avviso di conclusione delle indagini. Peraltro, l'art. 415-ter è stata oggetto di ulteriori modifiche nel 2024: cosicché, in base al testo attualmente vigente, risultante dal d. lgs. 31/2024, le ipotesi di avocazione facoltativa contemplate dalla disposizione in esame sono salite a cinque.

È ormai assunzione comune che dall'istituto dell'avocazione non discendano vincoli di gerarchia “verticali” tra gli uffici e che esso abbia, piuttosto, il fine di garantire il rispetto della legalità da parte degli stessi organi dell'accusa (cfr. *infra* IV.2.1).

²⁰ Per un primo commento a queste modifiche, si rimanda a G. CAMPANELLI – S. PANIZZA, *Alcune osservazioni a prima lettura sulla riforma dell'ordinamento giudiziario del 2022, tra novità e questioni ancora aperte*, in “Osservatorio costituzionale”, 2023, 1, pp. 152-4; G. GILARDI, *Le tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti e i progetti organizzativi degli uffici del pubblico ministero*, in G. FERRI (a cura di); *La riforma dell'ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71)*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 28-29; N. ROSSI, *La riorganizzazione degli uffici del pubblico ministero*, in G. FERRI (a cura di), *La riforma dell'ordinamento giudiziario*

summenzionati art. 1, comma 9, lett. i) della l. 134/2021, 3-*bis* e 127-*bis* disp. att. c.p. p. Dal canto suo, dal punto di vista del sistema disciplinare, merita un cenno la modifica all'illecito di cui alla lett. n) dell'art. 2 d. lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, che colpisce non più solamente la “reiterata e grave inosservanza” di “norme regolamentari” e “disposizioni sul servizio giudiziario o sui servizi organizzativi e informatici” ma anche quella delle “direttive” – si intende, del dirigente dell'ufficio.

Fra le norme di delega, invece, a prima vista poteva presentare un certo interesse quella per cui la valutazione della “capacità scientifica e di analisi delle norme” dei candidati agli uffici giudiziari di legittimità (inclusa quindi la Procura generale presso la Corte di cassazione) sarebbe dovuta avvenire tenendo conto *preminentemente* del giudizio della Commissione tecnica istituita ai sensi dell'art. 12, comma 13 d. lgs. 5 aprile 2006, n. 160 (art. 2, comma 3, lett. i) della l. 71/2022). La disciplina in vigore fino a quel momento, infatti, non prevedeva la prevalenza della posizione espressa da tale collegio.²¹ Si tratta di una norma che, differentemente da quelle segnalate in precedenza, riguarda i meccanismi di nomina e attiene pertanto al piano dell'indipendenza *istituzionale* del magistrato.

Orbene, nel suo intervento attuativo²² il legislatore delegato ha introdotto, abrogato il suddetto comma 13 dell'art. 12, un nuovo art. 12-*bis*, nel quale è ora integralmente contenuta la disciplina del conferimento di funzioni giudiziarie di legittimità. Tuttavia, per quanto – in linea con la l. 71/2022 - tale ultima norma confermi che la valutazione del parametro in questione è riservata alla suddetta Commissione, essa tiene anche ferma la previsione per cui il Consiglio superiore, nell'adozione delle delibere di sua competenza, pondera anche altri fattori (art. 12-*bis*, comma 2): ne risulta quindi parzialmente – e, in questo caso, non del tutto in linea con la legge di delegazione - depotenziato il ruolo dell'organo tecnico. Ciò detto, in generale il Governo non ha ritenuto di differenziare in alcun modo la disciplina del pubblico ministero da quella del giudice *in parte qua*, facendo così scolorire l'interesse di tale disposizione ai fini della presenta indagine.

(legge 17 giugno 2022, n. 71), *op. cit.*, pp. 125-126; nonché, con riferimento agli emendamenti dall'esame dei quali emerse poi il testo attualmente vigente, G. MAZZOTTA, *op. cit.*, pp. 165 e ss.

²¹ Si trattava (e si tratta tuttora, poiché, da tale punto di vista, nulla è stato cambiato dal comma 2 dell'art. 12-*bis* introdotto da ultimo: cfr. *infra*, nel testo) di una commissione nominata dal Csm per svolgere questa specifica funzione e composta da tre magistrati, un ordinario universitario e un avvocato abilitato al patrocinio avanti le giurisdizioni superiori. Data l'importanza di tale giudizio ai fini della nomina a magistrato di cassazione, la scelta di farlo dipendere (quasi) esclusivamente da un organo esterno al Consiglio ha fatto ipotizzare una violazione dell'art. 105 Cost. (V. MACCORA, *Introduzione. Una riflessione collettiva che costituisce una prima fotografia della legge delega n. 71 del 2022. In attesa di conoscere se i decreti legislativi delegati vedranno la luce*, in “Questione Giustizia”, 2022, 2-3, p. 15).

²² Art. 5, comma 5, lett. b) d. lgs. 44/2024.

2 L'indipendenza del pubblico ministero tra scelte del legislatore e del Consiglio superiore della magistratura

È opportuno riepilogare a questo punto il quadro di riferimento entro il quale questa ricerca si propone di studiare la problematica dell'indipendenza del pubblico ministero. Come già esposto in I.3, l'attenzione viene concentrata in primo luogo sull'“oggetto” di tale indipendenza, rappresentato principalmente, in una prospettiva *funzionale*, dallo svolgimento dell'attività propria dell'organo inquirente-requirente, ossia la promozione della repressione dei reati. Al contrario, quella che abbiamo chiamato la “cristallizzazione” (cfr. I.3) delle garanzie di indipendenza *istituzionale* del magistrato ordinario al livello della Carta costituzionale, rende meno proficuo indagare questo secondo versante: poiché infatti esse sono indistintamente riferibili tanto il giudice quanto il pm (cfr. *infra*, nonché già ...), non risultano specificità significative riguardanti quest'ultimo. In un'ottica “relazionale”, poi, è di interesse soprattutto studiare il modo in cui tale indipendenza si esprime nei confronti di attori anch'essi appartenenti all'ordine giudiziario (indipendenza “interna”), e solo in via residuale verso parti esterne a questo (indipendenza “esterna”). Anzi, è proprio osservando il rapporto tra il singolo magistrato e il dirigente della procura di assegnazione che è possibile apprezzare la dialettica tra i principi di *impersonalità* e *personalizzazione delle funzioni* (a ulteriore conferma della preminenza dei profili funzionali) che caratterizza il modo in cui viene strutturato, in senso maggiormente “verticale” o “orizzontale”, l'ordinamento degli uffici requirenti. Proprio da questa ultima angolazione sarà possibile, infine, chiarire chi sia, alla luce del dato normativo attuale, il soggetto “indipendente” quando si parla della pubblica accusa: il singolo magistrato (livello “micro”: cfr. I.3) oppure la procura (livello “meso”: cfr. I.3), *nella persona del suo dirigente* (non rilevando, come detto, ancora una volta, in I.3, l'intero complesso degli uffici requirenti)?

Il necessario punto di partenza per la riflessione che si intende condurre è ovviamente rappresentato dall'art. 107, comma 4 Cost., il quale demanda la definizione delle “garanzie (di indipendenza)” del pubblico ministero alle “norme sull'ordinamento giudiziario”.

Si è già fatto riferimento a questa disposizione nel corso del presente lavoro (I.3, I.4, II.3).²³

²³ Su tale disposizione, si vedano: N. ZANON, *op. cit.*, pp. 1-10; G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 390, nota 39; A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, pp. 633-634; M. SCAPARONE, *Pubblico ministero (dir. proc. pen.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 1110-1111; L. DAGA, *Pubblico ministero. I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXIX, Treccani, Roma, 1993, pp. 2-3; G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 101; A. GUSTAPANE, *Il*

Sotto il profilo della sua origine, si è visto che i resoconti dell'Assemblea costituente permettono di spiegare la lamentata ambiguità²⁴ del modo in cui la clausola si colloca nel titolo su “La Magistratura”. Tale infelice redazione sarebbe effetto dell’influenza esercitata allora da quei deputati per i quali il pubblico ministero avrebbe dovuto essere posto in uno stato di subordinazione *funzionale* al potere esecutivo, rappresentando esso un indispensabile strumento di attuazione degli indirizzi di politica criminale decisi in quella sede. Costoro sarebbero riusciti ad alterare parzialmente un disegno costituzionale per il resto chiaramente orientato nel senso della assimilazione della pubblica accusa ai giudicanti, mediante l’inclusione di entrambi in un unico apparato statale. D'altro canto, alla luce dei medesimi atti, sembra (salvo limitatissime eccezioni)²⁵ che nessuno fra i Padri costituenti fosse intenzionato a dar vita a un pm *istituzionalmente* estraneo all’ordine giudiziario e privo delle relative garanzie di *status*, sottolineando piuttosto alcuni la necessità di lasciare il Governo libero di orientarne l’attività dal punto di vista operativo (sulla vicenda, cfr. II.3).

D'altronde, anche in tempi relativamente recenti, non sono mancate in dottrina voci che hanno esplicitamente sostenuto che, al contrario, proprio alla luce del testo vigente dalla Costituzione il pm *non* debba essere considerato un magistrato, e che pertanto non siano ad esso riferibili le garanzie di indipendenza sancite dagli artt. 104, 87, comma 10, 105, 106, comma 1, 107, commi 1 e 3, 108, comma 1 e 110 Cost. In altre parole, il comma 4 dell’art. 107 “sgancerebbe” l’organo inquirente-requirente dal corpo giudiziario e lo restituirebbe all’alveo delle pubbliche amministrazioni e del potere esecutivo;²⁶ o, secondo altre versioni, pur

pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM, BUP, Bologna, 2018, pp. 142-143; G. CORSO, *Il pubblico ministero nel sistema costituzionale*, in “Diritto Pubblico”, 1997, pp. 886 e ss.; R. ROMBOLI, *Il pubblico ministero nell’ordinamento costituzionale e l’esercizio dell’azione penale*, in S. PANIZZA - A. PIZZORUSSO - R. ROMBOLI (a cura di), *Ordinamento giudiziario e forense*, I, Edizioni Plus, Pisa, 2002, pp. 307-317; G. TARLI BARBIERI, *Stato di diritto e funzione requirente in Italia: un unicum europeo?*, in “Questione Giustizia”, 2021, 2, p. 43. Si vedano poi i commenti di G. NEPPI MODONA, *Art. 112 [e 107, 4° c.]*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca, Zanichelli–Il Foro Italiano*, Bologna–Roma, 1987, in particolare p. 40; G. D’ELIA, *Art. 107*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, UTET, Torino, 2006, p. 2060; F. BIONDI, *Art. 107*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 2008, II ed., p. 950.

²⁴ G. NEPPI MODONA, *op. cit.*, p. 40. Per ulteriori riferimenti al carattere “ambiguo” del pubblico ministero, dovuto principalmente proprio al disegno costituzionale dell’istituto, si rimanda alla nota 3 del primo capitolo.

²⁵ Cfr. II.3.1.

²⁶ E. CASETTA, *Autorizzazione e procedere*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 524; ID., *Legittimità costituzionale dell’istituto dell’autorizzazione a procedere*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1959, p. 322; K. SIEGERT, *L’indipendenza del Pubblico Ministero*, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, 1956, pp., pp. 351 e ss.; G. CORSO, *op. cit.*, pp. 889-891; M. TRAPANI, *Dal pubblico ministero-giudice al pubblico ministero organo*

mantenendolo in linea di principio “magistrato”, “decostituzionalizzerebbe” le suddette garanzie, rendendole disponibili da parte del legislatore ordinario.²⁷

Si tratta di posizioni che ci si sente qui di rigettare almeno per due ragioni. In primo luogo, sulla base del già menzionato (I.3; II.3.1; III.1) argomento testual-sistematico relativo all'uso che la Costituzione fa delle parole “giudice”, “magistrato” e “pubblico ministero”, variamente declinate: l'interpretazione per cui i riferimenti al “giudice” o ai “giudici” sono da intendersi come fatti ai soli organi giudicanti, quelli al “pubblico ministero” agli organi requirenti e quelli alla “magistratura”, al “magistrato” o ai “magistrati”, a entrambi, è semplicemente quella che conferisce maggiore coerenza al testo della Carta.²⁸ Ma è soprattutto la giurisprudenza costituzionale che ha espressamente superato tale tesi: infatti, come ricostruito in III.1, almeno dal 1970 la Consulta ha chiarito che il pubblico ministero deve essere considerato a tutti gli effetti un “[m]agistrato appartenente all'ordine giudiziario” (sent. 190/1970).

Tuttavia, si è visto anche come nella medesima giurisprudenza del giudice delle leggi l'ordinamento interno dell'ufficio requirente, dal punto di vista della organizzazione della attività inquirente e requirente – che un profilo *funzionale* o, se si preferisce, appunto, “organizzativo” (cfr. poco *infra*) -, così come il tema dei rapporti intercorrenti tra uffici di grado diverso per ciò che concerne la conduzione delle indagini e dei processi, rappresentino una sorta di “punto oscuro” lasciato alla discrezionalità del legislatore (III.2; in particolare, si vedano le sentt. 52/1976 e 462, 463 e 464/1993). In altre parole, non sembrano esserci vincoli che impongano l'adozione di uno specifico modello organizzativo – con particolare riferimento alla sussistenza o meno di rapporti gerarchici tra i magistrati del pm e i relativi uffici. E, in effetti, l'intera tematica dei rapporti interni alle procure – o quella dei rapporti *tra le procure* –, sembra non essere stata presa in considerazione nel momento genetico della nostra Carta fondamentale (cfr. II.3²⁹).

Proprio a tale proposito, vanno ricordati quei commentatori che hanno ritenuto di attribuire al comma 4 dell'art. 107 Cost. non tanto il significato di una “decostituzionalizzazione” dell'intero statuto del pm, intesa come una presunta

amministrativo di giustizia?, in S. MAZZAMUTO (a cura di), *Il Consiglio Superiore della magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Torino, 2001, pp. 406-410, 418-419.

²⁷ A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, pp. 633-634 e 637; G. AMATO, *op. cit.*; parrebbe, C. GIANNATTASIO, *La Magistratura*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (a cura di) *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II, Barbera, Firenze, 1950, p. 1970.

Si noti che, tuttavia, gli stessi Autori citati nella nota precedente non sempre rendono del tutto chiaro se intendono negare in radice la natura magistratuale del pm (l'unico ad apparire inequivocabile sul punto è E. CASETTA, *Legittimità costituzionale dell'istituto dell'autorizzazione a procedere*, *op. cit.*, p. 322) oppure aderire ad una posizione più sfumata.

²⁸ F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 182

estraneità di quest'ultimo alla magistratura ordinaria, quanto quello, più contenuto, di una devoluzione alla legge - le "norme sull'ordinamento giudiziario" - delle sole garanzie di indipendenza "organizzativa" (anche facendo espresso riferimento alla citata sent. 52/1976). L'oggetto di queste, come già chiarito in I.3, riguarderebbe non già lo *status* dei magistrati della pubblica accusa o l'esercizio dell'azione penale (entrambi presidiati in sede costituzionale), quanto l'organizzazione degli uffici, il funzionamento di essi (ad esclusione di ciò che ricade nell'"ombrello" dell'art. 112 Cost.), e i loro rapporti reciproci.³⁰

Orbene, come è stata esercitata tale discrezionalità da parte del legislatore – non solo "in positivo" ma anche "in negativo", ossia mantenendo in vigore norme pre-costituzionali?

La presente ricerca si propone adesso l'obiettivo di rispondere a questa domanda. Non lo farà, tuttavia, mediante una ricognizione della evoluzione nel tempo della normativa vigente: a questo proposito possono già essere consultate altre e numerose opere, anche molto dettagliate, pubblicate specie in occasione delle riforme che hanno segnato la storia della magistratura italiana nella prima parte di questo secolo.³¹ Tali vicende non verranno sistematicamente ripercorse in questa sede; né verrà ripercorso puntualmente il dipanarsi – ormai quasi ventennale - degli interventi cd. "paranormativi" del Csm in materia, parimenti oggetto di numerosi studi anche monografici.³²

²⁹ Cfr. capitolo II, alla nota 133.

³⁰ N. ZANON, *op. cit.*, in particolare pp. 10 e ss.; nonché, già, S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, CEDAM, Padova, 1964, p. 181. Più di recente, per un'attestazione dell'uso di questa categoria, G. MAZZOTTA, *La procedura tabellare per l'adozione del documento organizzativo delle procure della Repubblica: un ritorno al passato o un ponte verso il futuro?*, in "Questione Giustizia", 2022, 2-3, p. 154.

³¹ Con particolare riferimento al periodo che va dalla riforma "Castelli" (2005-2006) alla riforma "Cartabia" (2021-2022), si veda A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, *op. cit.*, pp. 368 e ss., e le fonti ivi citate; per una accurata fotografia del quadro normativo nel 2018 (anche con specifico riferimento agli interventi adottati negli anni immediatamente precedenti), cfr. A. GUSTAPANE, *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, *op. cit.*, pp. 161 e ss., e fonti ivi citate. A livello manualistico, si vedano le ultime edizioni di N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2024, VI ed., pp. 253 e ss. e F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2024, III ed., pp. 186-194. Cfr. anche P. GAETA, *L'organizzazione degli uffici di procura: note sull'indipendenza 'interna' del pubblico ministero*, in N. ZANON – F. BIONDI, *L'indipendenza della magistratura oggi*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, pp. 176-197 e N. ROSSI, *op. ult. cit.*, pp. 119-124 per un riferimento puntuale alla successione storica dei "modelli di organizzazione" dell'ufficio requirente italiano; nonché (con particolare riferimento alla riforma "Castelli" e agli interventi degli anni successivi) S. PANIZZA, *L'organizzazione degli uffici del pubblico ministero*, *op. cit.*, pp. 79-85, C. SALAZAR, *L'organizzazione interna delle Procure e la separazione delle carriere*, in A. PACE - S. BARTOLE - R. ROMBOLI (a cura di), *Problemi attuali della giustizia in Italia*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 192 e ss.

³² Ci si riferisce in particolare alla delibera del *plenum* del Csm 12 luglio 2007 ("Disposizioni in materia di organizzazione degli uffici del Pubblico Ministero a seguito dell'entrata in vigore del D.L. vo 20.2.2006 n. 106"), a quella del 21 luglio 2009 ("Risoluzione in materia di organizzazione

Allo stesso modo, coerentemente con la natura ricostruttiva e descrittiva del presente lavoro, il quale è incentrato sulla analisi della normativa che governa l'istituto del pubblico ministero e delle relative fonti adottate dal Csm, non si intende qui ripercorrere – né, tantomeno, sottoporre a critica – le multiformi proposte di politica del diritto (anche costituzionale) che hanno perseguito l'obiettivo di renderlo meno indipendente di quanto lo sia *de iure condito*. È noto, infatti, che la letteratura in materia è storicamente ricca di riferimenti a un supposto “eccesso di indipendenza” dell'organo requirente,³³ e che sono state avanzate altrettante ipotesi di riforma volte a ridurre la portata tramite l'istituzione (o restaurazione) di vincoli di un qualche genere tra pubblica accusa e potere esecutivo,³⁴ Parlamento,³⁵ o addirittura corpo elettorale.³⁶

Piuttosto, verrà qui svolto una ricostruzione aggiornata del modulo organizzativo dell'ufficio requirente italiano, con particolare riferimento

degli uffici del Pubblico Ministero”), alla “Circolare sulla Organizzazione degli Uffici di Procura” deliberata il 16 novembre 2017, alla “Modifica alla Circolare sulla Organizzazione degli Uffici di Procura” deliberata il 16 dicembre 2020, alla “Circolare sulla Organizzazione degli Uffici di Procura” (ulteriore modifica di quella del 2017) deliberata il 16 giugno 2022 e, infine alla “Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura” deliberata il 3 luglio 2024. Tali atti, reperibili in www.csm.it, sono variamente commentati nelle fonti indicate nella nota precedente. Una puntualissima ricostruzione, aggiornata alla Circolare 16 novembre 2017, si trova in A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, pp. 164 e ss.

³³ Sia consentito di riportare qui giusto un campione di riferimenti bibliografici “classici” ad Autori che nel tempo hanno variamente sostenuto questa tesi: G. FOSCHINI, *Un errore pendolare l'accusatore giudice e il giudice accusatore*, in “Il Foro Italiano”, V, 1969, coll. 10-16; il già citato A. PIZZORUSSO, *op. cit.* (ma cfr. già ID. *La posizione ambigua del pubblico ministero nella Costituzione: necessità di una revisione*, in AA. VV., *Atti del III Convegno dei Comitati di azione per la Giustizia (1966)*, Roma, Jasillo, 1967, riprodotto come estratto in A. PIZZORUSSO (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Bologna 1974); O. DOMINIONI, *Per un collegamento fra ministro della giustizia e pubblico ministero*, in G. CONSO (a cura di), *op. cit.*; nel medesimo volume del 1979 curato di Giovanni Conso, in chiave comparata, parrebbe anche V. VIGORITI, *Pubblico Ministero e discrezionalità dell'azione penale negli Stati Uniti d'America*, p. 273; con espresso riferimento al problema dell' “irresponsabilità” politica del pm, C. GUARNIERI, *Pubblico Ministero e sistema politico*, CEDAM, Padova, 1984, in particolare pp. 26 e ss.; nel medesimo senso G. DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell'azione penale, coordinamento delle attività del pubblico ministero e loro rispondenza alle aspettative della comunità*, in A. GAITO (a cura di), *Accusa penale e ruolo del Pubblico Ministero*, Jovene, Napoli, 1991; e ID., *Dilemmi del ruolo del Pubblico Ministero: indipendenza e responsabilità*, in AA. VV., *Il pubblico ministero oggi*, Giuffrè, Milano, 1994; di “un'indipendenza non adeguatamente bilanciata da responsabilità politica” parla anche R. ORLANDI, *Pubblico ministero (ufficio del)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 945; sul problema dell'indirizzo politico dell'attività requirente cfr. anche il saggio di A. GAITO, *Natura, caratteristiche e funzioni del pubblico ministero. Premesse per una discussione*, nel citato volume del 1991.

³⁴ Cfr. su tutti O. DOMINIONI, *op. cit.*; G. FOSCHINI, *op. cit.*, coll.12-13.

³⁵ Cfr. su tutti, i due saggi di Alessandro Pizzorusso del 1966 e del 1979.

³⁶ Cfr. su tutti G. DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell'azione penale, coordinamento delle attività del pubblico ministero e loro rispondenza alle aspettative della comunità*, *op. cit.* (in alternativa, di noti, ad altre forme di controllo politico); C. GUARNIERI, *op. cit.*, pp. 185-186; nonché, di recente, P. GUALTIERI, *Azione penale discrezionale e p. m. elettivo per superare le inefficienze del processo penale*, in AA. VV., *L'obbligatorietà dell'azione penale. Atti del XXXIII Convegno nazionale. Verona, 11-12 ottobre 2019*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021.

all'indipendenza interna del magistrato ad esso assegnato, avendo riguardo allo stato dell'arte ricavabile dalle fonti in vigore - e senza comunque dimenticare che, per quanto negli ultimi decenni gli aspetti più radicali delle accennate proposte sembrano in realtà divenuti scarsamente popolari³⁷ (anche se non risultano del tutto abbandonati)³⁸, l'idea di un contenimento dell'indipendenza del pm, se non altro sotto il profilo funzionale (nella specie, subordinandone l'azione ad uno specifico atto parlamentare), sta con tutta evidenza alla base di un'innovazione recente come il combinato disposto dei già ricordati artt. 1, comma 9, lett. i) l. 134/2021, 1, comma 6, lett. b) d. lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, 3-bis e 127-bis disp. att. c. p. p. (si tratta dei già accennati indirizzi per l'esercizio dell'azione penale, per cui si rimanda a *infra*, IV.2.2).³⁹

Ciò detto, rima di procedere sarà però necessario chiarire definitivamente il rilievo che per la ricerca presentano due argomenti che pure sono stati tradizionalmente trattati negli studi sul pubblico ministero, a cui proprio in queste ultime pagine si è fatto per l'ennesima volta: (a) i rapporti tra gli uffici di grado diverso; (b) il problema, annoso e assai frequentato dalla dottrina (sia costituzionalistica che penalistica) del governo dell'azione penale.

³⁷ Come attestano anche i già ricordati progetti di legge di revisione costituzionale pendenti in Parlamento (si vedano le note 10 e 11 del primo capitolo). Nelle relazioni di accompagnamento si trovano infatti affermazioni come: “Sebbene ordinamenti la cui tenuta democratica non è di certo in discussione prevedano la soggezione del pubblico ministero sotto l’egida del potere esecutivo, la riforma che si propone in alcun modo mira a porre la magistratura requirente ad una siffatta soggezione. Le garanzie che oggi presidiano e tutelano il potere giudiziario continueranno a permanere, godendo i pubblici ministeri della stessa autonomia attualmente prevista dal testo costituzionale” (A. C. 806, p. 2); oppure: “La finalità della riforma non è, infatti, quella di porre la magistratura requirente nella sfera di influenza del potere esecutivo, bensì quella di assicurarne la piena autonomia, garantendo però al contempo l’effettiva autonomia della magistratura giudicante, attraverso una sua separata e ben distinta collocazione ordinamentale” (A. S. 504, p. 4; in termini identici, A. C. 23, p. 8 e A. C. 434, p. 7). Nella relazione di A. C. 1917 (ossia della riforma proposta dal Governo e attualmente all’esame del Senato, in seconda deliberazione, come A. S. 1353-B) si riconoscono “l’esigenza di non limitare in alcun modo l’indipendenza dei magistrati requirenti e giudicanti” (p. 1) e quella di “evitare che l’intervento possa in qualche modo indebolire l’indipendenza dei magistrati requirenti” (p. 2). Tali dichiarazioni, sia chiaro, a giudizio di scrive dimostrano che il tema generale del “collegamento” del pm agli organi di indirizzo politico (salvo, come chiarito nel primo capitolo in I.1, l’aspetto specifico degli indirizzi in materia di esercizio dell’azione penale, il quale pure ha un rilievo sistematico; e, per ciò che concerne la proposta di riforma al momento all’esame delle Camere, nemmeno quello) non è oggi all’ordine del giorno; non già che i loro autori non covino riserve mentali in ordine a future riforme dell’assetto ordinamentale della pubblica accusa

³⁸ Cfr. l’intervista recentemente rilasciata a un noto quotidiano dal Sottosegretario di Stato per la giustizia Andrea Delmastro Delle Vedove, ove, in relazione alla riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione pendente in Parlamento, questi afferma: “C’è un rischio nel doppio Csm. O si va fino in fondo e si porta il pm sotto l’esecutivo, come avviene in tanti paesi, oppure gli si toglie il potere di impulso sulle indagini”. Per il colloquio citato, si veda *Delmastro bocchia la riforma Nordio: “L’unica cosa buona è il sorteggio”*, in *www.il foglio.it*, 14 marzo 2025.

³⁹ Per una prospettiva comparata sulla necessità di “bilanciare” l’azione dei pubblici ministeri, si rimanda agli Autori e alle opere citati nella nota 12 del sesto capitolo.

2.1 Perimetrazione dell'indagine: esclusione del rilievo della disciplina dei rapporti "verticali" tra uffici

Con riferimento ai rapporti "verticali" tra le procure, sembra ormai fuor di dubbio che dalle norme che attualmente governano la materia non discendano né gerarchia né altre forme di subordinazione, tali da compromettere l'indipendenza di alcuni di questi uffici a vantaggio di altri.⁴⁰

Ad una simile conclusione conduce l'analisi del procedimento penale, con riferimento sia alla disciplina dell'avocazione – la quale, discendendo dall'omonimo istituto amministrativistico, che storicamente presuppone proprio rapporti di gerarchia, in astratto qualche dubbio potrebbe pur far venire -, che a quella dei conflitti di competenza tra uffici -la quale pure riserva ai Procuratori generali la decisione in ordine alla definizione di tali fattispecie -, che ad altri casi.⁴¹ La prima, in particolare, come si è già avuto modo di vedere (cfr. III.1) è stata oggetto anche di una mai smentita presa di posizione da parte della Corte

⁴⁰ Per l'opinione maggioritaria cfr., con particolare riguardo all'avocazione ma svolgendo altresì una considerazione di carattere più generale A. CASSIANI, *Il potere di avocazione. Profili ordinamentali dell'ufficio del pubblico ministero*, CEDAM, Padova, 2009, pp. 66-69; M. L. DI BITONTO, *Avocazione*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, III, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 109-112; A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, pp., pp. 148-149 e 245-247.

Contra, cfr. la risalente tesi di N. ZANON, *op. cit.*, pp. 57-66 (per cui dal potere di avocazione, unito a quello di sorveglianza, discenderebbe comunque una sorta di gerarchia "leggera" tra gli uffici).

Ravvisava una forma di gerarchia tra gli uffici nella vigenza del precedente codice di procedura penale A. PIZZORUSSO, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, *op. cit.*, p. 633, nota 7; nonché V. ZAGREBELSKY, *Indipendenza del Pubblico Ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, in G. CONSO (a cura di), *op. cit.*, p. 15.

⁴¹ Con riferimento all'avocazione, si veda A. CASSIANI, *op. cit.*; M. L. DI BITONTO, *op. cit.*, pp. 112-114.

Già pochissimi anni dopo l'entrata in vigore dell'attuale codice di procedura vi era chi, addirittura, contestava che il *nomen* "avocazione" fosse ormai appropriato a descrivere l'istituto per come configurata dal legislatore del 1988: E. FORTUNA, in *Pubblico ministero. III) Diritto processuale penale*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXIX, Treccani, Roma, 1993, p. 8.

Parla dell'avocazione in termini di "limitazion[e]" di indipendenza" G. SILVESTRI, *op. cit.*, p. 125, ma sottolineando (secondo l'opinione consolidata) che l'esistenza di tale istituto è dovuta esclusivamente alla necessità di assicurare l'esercizio obbligatorio dell'azione penale – e non, dunque, alla volontà di instaurare forme di gerarchia tra le procure (cfr. anche pp. 127-128, in relazione ai poteri del Procuratore nazionale antimafia).

Per le norme che governano attualmente l'istituto, si vedano gli artt. 372, 412, 413, 415-*ter*, 421-*bis* e 593-*bis* c. p. p., nonché l'art. 127-*bis* disp. att. c. p. p. (su cui si vedano anzi le osservazioni riportati alla nota 65, per cui addirittura il Procuratore generale si troverebbe a dipendere da scelte compiute nell'ambito della procura circondariale) e l'art. 70, commi 6 e 6-*bis* (del quale è opportuno segnalare che attribuisce al Procuratore generale presso la Corte di cassazione la facoltà di revocare i decreti di avocazione reclamati dai destinatari avanti ad esso, configurandolo così come organo di controllo su tali provvedimenti) o. g. A livello sub-legislativo, cfr. oggi gli artt. 37-41 della "Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura" del 3 luglio 2024.

In materia di contrasti tra uffici del pubblico ministero, si vedano gli artt. da 54 a 54-*quater* c. p. p.

Gli altri casi cui si fa riferimento sono i poteri di sorveglianza di cui poco *infra* nel testo.

costituzionale, che nella già ricordata sent. 462/1993 chiari espressamente come “poteri del genere [dell'avvocazione, NdR] non poss[a]no essere ricondotti a forme di “controllo gerarchico interno agli uffici del pubblico ministero affidato al procuratore generale”, prevedendo piuttosto il sistema una serie di limiti e di interventi di carattere esterno, volti a garantire l'effettività e la completezza degli adempimenti connessi all'esercizio delle funzioni devolute all'organo inquirente”.⁴² Inoltre, nella medesima pronuncia il giudice delle leggi esclude il rilievo, ai fini della individuazione di rapporti gerarchico-funzionali tra uffici di grado diverso, anche del citato potere riconosciuto ai Procuratori generali di risolvere i conflitti di competenza tra procure (artt. 54, 54-bis, 54-ter, 54-quater c. p. p.).⁴³ Le modifiche legislative intervenute dal 1993 ad oggi non paiono smentire la validità della tesi della Consulta, tuttora condivisa dai commentatori.⁴⁴ Per parte sua, la “Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura” adottata dal Csm nel 2024 (su cui si tornerà assai diffusamente nel prosieguo del lavoro) dispone, in relazione alla fattispecie della avvocazione delle indagini per mancato esercizio dell'azione di cui all'art. 412 c. p. p., che il Procuratore generale determini *ex ante*, nel progetto organizzativo del proprio ufficio, i “criteri” (art. 41, comma 2) e le “modalità” (art. 41, comma 3) applicative dell'istituto. Queste ultime, in particolare, devono prevedere (fra le altre cose) “una *interlocuzione preventiva* con il procuratore della Repubblica, in ossequio al *principio di leale collaborazione* e nel rispetto delle esigenze di tempestività delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale”.

Non depongono diversamente neppure le fonti più strettamente “ordinamentali”, sia avuto riguardo alla già ricordata (I.4) *sorveglianza “interna”* dei Procuratori e degli Avvocati generali sul distretto o sulla circoscrizione di competenza (art. 16, commi 2 e 3 r. d. lgs. 31 maggio 1946, n. 511, peraltro già oggetto anche della citata sent. 462/1991 della Corte, che anche in questo caso confermò l'assenza di implicazioni gerarchiche nelle norme in esame⁴⁵), la quale, come detto, è funzionale a nulla più che a rilevare eventuali infrazioni disciplinari commesse dai magistrati del distretto, la cui repressione è comunque riservata al Csm;⁴⁶ ; sia avuto riguardo all'art. 83 o. g., che attribuisce al Procuratore generale del distretto uno specifico potere di sorveglianza in materia di polizia giudiziaria; sia avuto riguardo alla “attività di *vigilanza*” di competenza dei Procuratori

⁴² Considerato in diritto, 3.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Cfr. nota 40. Con specifico riferimento alle sentenze della Corte, G. D'ELIA, *op. cit.*, p. 2061.

⁴⁵ Considerato in diritto, 3.

⁴⁶ Cfr. A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, p. 248; E. FORTUNA, *op. cit.*, p. 8.

generali presso le Corti di appello disciplinata dall'art. 6, comma 1 d. lgs. 106/2006, la quale consiste nell' "acquisire dati e notizie" dalle procure del distretto e nel relazionare annualmente al Procuratore generale presso la Corte di cassazione in merito ai medesimi, ma senza che a ciò si accompagni alcun potere vincolante – né di indirizzo, né di altro genere – degli uni nei confronti degli altri (una disciplina speciale, quanto ad oggetto specifico e tempistica della acquisizione in parola e della relativa rendicontazione, è stata recentemente introdotta con l'aggiunta di un comma 1-*bis*: ma nulla cambia in merito ai rapporti di potere tra le strutture coinvolte).⁴⁷ Tale previsione risulta infatti orientata alla creazione di un circuito informativo virtuoso, che dia una rappresentazione periodicamente aggiornata del funzionamento della magistratura requirente, distretto per distretto, sicuramente funzionale a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario ma, in sé considerato, non implicante alcuna ristrutturazione in senso gerarchico del pubblico ministero.⁴⁸ È in questo senso che è andata anche l'attuazione "consiliare" della norma, tramite il conferimento ai Procuratori generali del ruolo di "promotori" e, per dir così, "facilitatori" delle migliori prassi. L'art. 39 della vigente "Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura", infatti, oltre a ricalcare sostanzialmente quanto disposto dalla norma primaria, aggiunge che essi "opera[no] per *favorire* soluzioni organizzative [degli uffici inquirenti-requirente, NdR] ed interpretative [delle norme applicabili, NdR] condivise [enfasi aggiunta]", adottando a tal fine appositi "atti di *impulso* e *coordinamento* [enfasi aggiunta]" e "*promuovendo iniziative e confronti* volti a pervenire a tale risultato [enfasi aggiunta]" (comma 1; gli "obiettivi" della vigilanza *ex art. 6 d. lgs. 106/2006* sono inoltre contenuto necessario del progetto organizzativo – cfr. *infra* - dell'ufficio generale, a mente dell'art. 37, comma 2, n. 3) della Circolare). Con particolare riguardo al "coordinamento", poi, a scanso di equivoci viene specificato che esso non corrisponde al "coordinamento investigativo" previsto dalla normativa processuale, salvo ovviamente casi di eventuale coincidenza tra le due funzioni (cfr. comma 3). Alla "vigilanza" in

Contra, cfr. la risalente tesi di N. ZANON, *op. cit.*, pp. 57-66 (per cui dal potere di sorveglianza, unito a quello di avocazione, discenderebbe comunque una sorta di gerarchia "leggera" tra gli uffici).

⁴⁷ Il comma 1-*bis* dell'art. 6, introdotto dalla l. 122/2023, impone al Procuratore generale del distretto di acquisire dagli uffici circondariali, con cadenza trimestrale, "i dati sul rispetto del termine entro il quale devono essere assunte informazioni dalla persona offesa e da chi ha presentato denuncia, querela o istanza nei procedimenti per i delitti indicati nell'articolo 362, comma 1-*ter*, del codice di procedura penale [si tratta di alcuni reati "di allarme sociale", NdR]", e di predisporre almeno ogni sei mesi una relazione al Procuratore generale presso la Corte di cassazione. La disposizione in esame è sostanzialmente parallela a quella contenuta al comma 2-*bis* dell'art. 2, in materia di revoca, aggiunta con la medesima legge (su quest'ultima, cfr. *infra*, IV.2.3.2.2.).

parola è riconducibile⁴⁹ anche l'attività di "individuazione" delle "buone prassi organizzative" all'interno dei "modelli" archiviati nella relativa banca dati del Csm, e la loro conseguente "divulgazione" e "promozione" nell'ambito del distretto (art. 40, comma 1 della Circolare). Per parte loro, i Procuratori generali presso la Corte di cassazione, destinatari delle relazioni annuali dei Procuratori generali presso le Corti di appello, hanno da tempo dato il proprio contributo all'azione di efficientamento accennata poco sopra con l'adozione di documenti – chiaramente, non vincolanti – di orientamento dell'attività degli uffici di procura in merito agli argomenti più vari (fra gli altri, avocazione, iscrizione delle notizie di reato, violenza di genere; particolare rilievo ebbero i documenti adottati nel corso della fase più acuta della crisi pandemica da Covid-19).⁵⁰ Essi sono redatti in base al materiale informativo pervenuto loro in merito alla concreta esperienza degli uffici del pubblico ministero su tutto il territorio nazionale, presentandosi essenzialmente come raccomandazioni sulla interpretazione e applicazione della normativa vigente, corredati non di rado da riferimenti ai più recenti arresti giurisprudenziali;⁵¹ a tale attività appare riconducibile anche l'art. 40, comma 2 della citata circolare consiliare, il quale dispone che il dirigente dell'ufficio di legittimità "acquisisc[a] ed elabor[i] le informazioni ricevute dai procuratori generali", convochi una riunione annuale degli stessi e ne trasmetta gli esiti al Csm predisponendo un documento *ad hoc*.

D'altronde, vi è tuttora chi ritiene che, a causa degli inevitabili spazi di discrezionalità che caratterizzerebbero l'azione penale (cfr. *infra*), l'assenza di nessi di dipendenza funzionale tra le procure trasformi (o, quantomeno, rischi di trasformare) queste ultime in altrettante "monadi giudiziarie", che sarebbe opportuno sottoporre a indirizzi centralizzati – almeno a livello distrettuale, se non nazionale – così da evitare la degenerazione dell'"atomismo diffuso" nell'esercizio delle funzioni inquirenti-requirenti. Viene citato come esempio, a

⁴⁸ Sulla portata dell'art. 6 d. lgs. 106/2006 cfr. A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, pp. 243-244; N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, *op. cit.*, pp. 294-295.

⁴⁹ *Relazione illustrativa*, p. XXXIII.

⁵⁰ Su tale attività (da alcuni già auspicata, prima ancora che vedesse la luce: cfr. A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, pp. 256-257) cfr. G. SALVI, *Discrezionalità, responsabilità, legittimazione democratica del pubblico ministero*, in "Questione Giustizia", 2021, 2, p. 37.

Tali documenti sono consultabili all'indirizzo www.procuracassazione.it.

⁵¹ Cfr. www.procuracassazione.it, nella sezione "Orientamenti per gli Uffici di Procura": fra di essi, gli "Orientamenti in materia di violenza di genere", quelli "in materia di comunicazione istituzionale in attuazione delle disposizioni in tema di presunzione di innocenza", e pure gli "Orientamenti in materia di avocazione". L'esigenza di svolgere tale forma di "nomofilachia preventiva", al fine di evitare difformità nella interpretazione e applicazione delle norme penali (ovviamente, per quanto di competenza del pm) è la stessa che giustificherebbe, secondo alcuni, anche una parziale compressione della autonomia "ermeneutica" dei pubblici ministeri all'interno del singolo ufficio, asseritamente riconducibile all'art. 107, comma 3 Cost. (M. BIGNAMI, *L'indipendenza interna del pubblico ministero*, in "Questione Giustizia", 2018, 1, p. 84).

tale proposito, il caso della creazione di un sistema di procure antimafia⁵² (nell'ambito del quale, come vedremo, viene comunque fatta in larghissima parte salva l'indipendenza reciproca delle varie strutture: cfr. V.I). A chi scrive – sia detto al di là di ogni valutazione nel merito – non sembrano proposte incompatibili con la Costituzione: sul punto, infatti, essa si può considerare – come si è visto in III.2) – “agnostica”. Tuttavia, in linea con quanto già anticipato nel paragrafo precedente, questo lavoro non si propone di affrontare la problematica in esame *de iure condendo*.

2.2 “Governo” dell'azione penale obbligatoria e indipendenza del pm

Non è obiettivo di questo lavoro ricostruire i termini dell'annosa questione della determinazione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale. Basti qui premettere alcuni punti, rimandando alla assai copiosa letteratura in argomento.

Sono ormai alcuni decenni che, da parte di numerosi (se non tutti i) commentatori, si ritiene che il flusso delle notizie di reato che attraversa gli uffici di procura sia talmente poderoso da costringere questi ultimi, nei fatti, a gestire i procedimenti pendenti adottando delle vere e proprie politiche di “governo dell'azione penale”. Queste ultime, nella migliore delle ipotesi, consisterebbero nella indicazione di priorità che, più o meno rigide e più o meno definite, comporterebbero comunque un maggiore investimento di risorse (tempo, personale, finanze ...) per il perseguimento di alcuni reati e un corrispondente disinvestimento per quello di altri; nella peggiore, invece, esse consisterebbero in una pura e semplice selezione delle *notitiae criminis* da trattare, comportando la presa di carico *effettiva* soltanto di alcune di queste. L'esercizio dell'attività requirente (e di tutte le attività ad essa connesse, *in primis* le indagini) verrebbe così subordinato a valutazioni – il suddetto “governo dell'azione penale” – eccedenti le scelte che il pubblico ministero inevitabilmente deve compiere nella trattazione del singolo fascicolo; in alcuni casi, fino (più o meno dichiaratamente; e considerato che, comunque, la posticipazione di un affare aumenta per definizione il rischio che sopraggiunga la prescrizione dell'illecito) a sostituire nei fatti il sistema ad azione penale obbligatoria imposto dall'art. 112 Cost. con uno ad azione penale discrezionale (o facoltativa, che dire si voglia)⁵³.

⁵² N. ZANON – F. BIONDI, *op. ult. cit.*, pp. 295-296. Cfr. già N. ZANON, *op. cit.*, p. 79 (in favore di un rafforzamento dei poteri dei Procuratori generali, in particolare con riferimento al potere di avocazione).

⁵³ Fra le principali trattazioni organiche della problematica dell'azione penale obbligatoria, si ricordano: G. NEPPI MODONA, *op. cit.*, pp. 39 e ss.; G. MONACO, *op. cit.*; G. D'ELIA, *Art. 112*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 2125 e ss.; M. GIALUZ, *112*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *op. cit.*, pp. 1011 e ss.; S. CATALANO, *Articolo 112*, in F. CLEMENTI -

A fronte di tale stato delle cose, e schematizzando: (a) secondo alcuni Autori, trattandosi di una situazione in ogni caso incompatibile con la Costituzione, sarebbero necessari interventi legislativi – sia sul piano sostanziale che su quello processuale: depenalizzazioni, riforma della prescrizione, clausole di non punibilità ... - al fine di rendere maggiormente sostenibile il carico di lavoro pendente sulle procure e così assicurare che esse siano in grado di trattare tutte le notizie di reato che pervengono loro. Ciò, in particolare, sulla base dell'assunto che anche la mera indicazione delle suddette priorità si tradurrebbe senza scampo nella "eutanasia processuale" di tutti i procedimenti postergati;⁵⁴ (b) secondo altri,

L. CUOCOLO - F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Il Mulino, Bologna, 2018. Della mai tramontata centralità dell'argomento si trova traccia negli atti dei convegni dedicati al pm negli ultimi cinquant'anni, già più volte citati: fra i quali si segnalano: G. CONSO (a cura di), *op. cit.*; A. GAITO (a cura di), *op. cit.*; AA. VV., *Il pubblico ministero oggi*, *op. cit.*; AA. VV., *L'obbligatorietà dell'azione penale. Atti del XXXIII Convegno nazionale. Verona, 11-12 ottobre 2019*, *op. cit.*; nonché negli approfondimenti dedicati alla problematica del pubblico ministero da "Questione Giustizia", fra cui (solo negli ultimi quindici anni) *Doveri e responsabilità del pubblico ministero "organo di giustizia, promotore di diritti"* in "Questione Giustizia", 2014, 4, pp. 37-180; e *Il pubblico ministero nella giurisdizione*, in "Questione Giustizia", 2018, 1, pp. 6-87. Cfr. anche la raccolta di scritti di M. CHIAVARIO, *L'azione penale tra diritto e politica*, CEDAM, Padova, 1995.

Sulla incapacità per il pm di trattare tutte le *notitiae criminis*, cfr. già V. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale*, in AA. VV., *Il pubblico ministero oggi*, *op. cit.*, pp. 101-108 (che, però, non mette però in discussione il mantenimento del principio di obbligatorietà dell'azione penale). Lamenta una "cronica incapacità della nostra giustizia penale a fornire una soddisfacente risposta alle aspettative del cittadino" E. MARZADURI, *Azione. IV) Diritto processuale penale*, in *Enciclopedia Giuridica*, IV, Treccani, Roma, 1996, p. 20; di "crescente conflitto tra il pur laconico principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale e l'opprimente realtà di un carico giudiziario in costante aumento" parla S. QUATTROCOLO, *Azione penale*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese*, I, Giuffrè, Milano, 2006, p. 633. Riconoscono in genere l'impossibilità di un'attuazione "rigida" dell'art. 112 Cost., seppur con accenti diversi, *ex multis* M. GIALUZ, *op. cit.*, p. 1028; G. MELILLO, *op. cit.*, pp. 212-213; S. BARTOLE, *Il potere giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 2012, II ed., pp. 58-59; F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, *op. cit.*, p. 199 (il riferimento alla pagina è all'edizione del 2018); N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2019, V. ed., p. 268.

⁵⁴ Nel senso che i difetti di attuazione del principio in esame costituiscono un problema essenzialmente economico e organizzativo, R. ROMBOLI, *op. cit.*, pp. 313-314; nello stesso senso, insistendo in particolare sulla soluzione rappresentata dalla depenalizzazione, G. D'ELIA, *op. cit.*, pp. 2128-2129; sostiene che, poiché "in un contesto dominato dal principio di obbligatorietà dell'azione, i criteri di priorità presentano aspetti assai scivolosi e sembrano destinati a creare più problemi di quanti possano risolverne" (e senza, comunque, auspicare una revisione costituzionale), R. E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, in "Rivista di Diritto Processuale", 2007, 4, pp. 875 e ss. La tesi dell'A. è che il "temperamento" dovrebbe avvenire con altro genere di interventi che incidano sul tessuto del diritto penale, sia sul piano sostanziale che processuale. Sostiene che, al fine di introdurrei criteri di priorità per l'azione penale, sarebbe necessario (ma comunque non opportuno) intervenire sulla Costituzione, S. CATALANO, *Rimedi peggiori dei mali: sui criteri di priorità nell'azione penale*, in "Quaderni costituzionali", 2008, 1, pp. 82-5 e 92 e ss.; nonché S. CATALANO, *Quando perseguire. Aspetti costituzionali delle scelte sui criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, Giappichelli, Torino, 2023, in particolare pp. 115-116; sul punto, cfr. anche G. MONACO, *op. cit.*, pp. 256-266; nonché già, parrebbe, M. SCAPARONE, nelle *Conclusioni a Il pubblico ministero oggi*, *op. cit.*, pp. 274-275.

invece, fermo il principio di obbligatorietà di cui all'art. 112 della Carta (e pur senza negare l'opportunità, se non la necessità, di adottare anche misure del tipo di quelle ricordate *sub (a)*, le quali abbraccino il funzionamento dell'intero sistema penale), sarebbe ammissibile la predeterminazione di una qualche specie di indirizzo - linee guida, indicazioni di priorità più o meno generiche ... - che orienti l'attività inquirente-requirente.⁵⁵ (c) secondo altri ancora, infine, giacché la soluzione *sub (b)* non sarebbe praticabile a Costituzione invariata, si renderebbe necessario riscrivere l'art. 112 Cost. per, se non sostituire *sic et simpliciter* al principio di obbligatorietà quello di discrezionalità (o facoltatività, o opportunità che dire si voglia) dell'azione, almeno riformulare la disposizione nel senso di una "obbligatorietà temperata", ossia prevedendo già a livello costituzionale le già menzionate forme di orientamento dell'azione della magistratura requirente.⁵⁶

Sulla "eutanasia processuale" cfr. S. CATALANO, *op. ult. cit.*, p. 109 e Autori ivi citati.

⁵⁵ Cfr. il già citato V. ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*, pp. 114-116; la stessa posizione è stata fatta propria da M. CHIAVARIO, *Obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, in AA. VV., *Il pubblico ministero oggi*, *op. cit.*, pp. 95-97; e, sempre nello stesso volume, da G. NEPPI MODONA, *Principio di legalità e nuovo processo penale*, pp. 123-124; nonché, seppur come soluzione, per dir così, di "ripiego" rispetto a interventi più radicali, da G. DI FEDERICO, *Dilemmi del ruolo del Pubblico Ministero: indipendenza e responsabilità*, pp. 255-258. Questi Autori sostengono che la definizione dei criteri per l'esercizio dell'azione sarebbe bastato un atto del Parlamento (legislativo o anche non legislativo). Nello stesso senso, A. GAITO, *op. cit.*, p. 19; nonché, parrebbe, N. ZANON – F. BIONDI, *op. ult. cit.*, pp. 267-274.

Sembra invece propenso ad attribuire tale funzione al potere esecutivo N. ZANON, *op. cit.*, pp. 211-213, nell'ambito di una più generale riconduzione del pm al potere esecutivo, in senso analogo, già O. DOMINIONI, *op. cit.*, pp. 75 e ss.; e G. DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell'azione penale, coordinamento delle attività del pubblico ministero e loro rispondenza alle aspettative della comunità*, *op. cit.*, p. 172.

Si ricordi che, in tempi recenti, vi è chi ha auspicato una "flessibilizzazione" del canone dell'obbligatorietà sulla base della necessità di bilanciare l'art. 112 Cost. con altri principi pure di rango costituzionale, quali il buon andamento dell'amministrazione (in questo caso, della giustizia) e l'efficienza processuale, di cui rispettivamente agli artt. 97, comma 2 e 111, comma 2 Cost.: N. GALANTINI, *Il principio di obbligatorietà dell'azione penale tra interesse alla persecuzione e penale e interesse all'efficienza giudiziario*, in *archiviodpc.dirittopenaleuomo.org*, 23 settembre 2019, pp. 1-2; O. DOMINIONI, *L'ufficio del pubblico ministero. Obbligatorietà dell'azione penale e efficienza giudiziaria*, in N. ZANON – F. BIONDI, *L'indipendenza della magistratura oggi*, *op. cit.*, pp. 149-153. *Contra*, nel senso per cui non è lecito degradare l'art. 112 Cost. da regola inderogabile a principio bilanciabile con altri, P. GAETA, *op. cit.*, pp. 200-201; C. SGROI, *Pubblico ministero e imparzialità*, in "Questione Giustizia", 2024, 1-2, p. 157.

⁵⁶ Profondamente critico sull'obbligatorietà dell'azione penale e favorevole a un suo radicale superamento, G. DI FEDERICO, *op. ult. cit.*, pp. 172-6; cfr. anche A. GAITO, *op. cit.*, pp. 24-25; parlava di una "ineliminabile discrezionalità" già C. GUARNIERI, *op. cit.*, pp. 143-152.

Sul punto, cfr. anche le prospettive di "flessibilizzazione" dell'azione avanzate nei progetti di legge costituzionale già citati alla nota 7 del primo capitolo (A. C. 23, nella XIX legislatura; A. C. 18, A. C. 2710, A. S. 284 nella XVIII legislatura), per i quali l'azione penale dovrebbe essere esercitata "nei casi e nei modi previsti dalla legge".

Va però ricordata la tesi per cui la fissazione di criteri di priorità in sé, in quanto scelta che implica l'accettazione del rischio che non tutti i reati siano concretamente perseguiti, equivale in sostanza ad un'introduzione "mascherata" del principio di opportunità (R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 313).

Va da sé che, in entrambe le ultime due ipotesi prospettate, si pone il problema di *individuare il soggetto o organo investito del relativo potere di indirizzo* (se non addirittura di scelta sul quando perseguire nel caso concreto, nel caso di pura e semplice adozione del principio di opportunità). Il che equivale a chiedersi: *a chi deve essere subordinata* (sempre che debba esserlo a qualcuno, e non sia piuttosto opportuno *lasciare che sia la pubblica accusa stessa a darsi autonomamente i propri orientamenti*) *l'attività del pubblico ministero*? È qui che, evidentemente, viene in gioco l'interesse del tema per il presente lavoro. Molte sono state le soluzioni proposte dai commentatori al problema in esame; esse, ovviamente, variano anche a seconda del fatto che si contempra o meno un intervento sulla Costituzione.⁵⁷ Non si intende qui ripercorrerle tutte: piuttosto si vuole prendere in considerazione la situazione attuale alla luce del dato normativo vigente.

È noto che, nel corso degli ultimi decenni, presso la magistratura requirente è progressivamente invalsa la prassi di predefinire in autonomia dei “criteri di priorità” relativi all'esercizio dell'azione penale.⁵⁸ Tale forma di auto-regolazione

⁵⁷ Della asserita necessità di ricollegare il pm al circuito dell'indirizzo politico, anche prevedendo un intervento sulla Costituzione in tale senso, dava una rappresentazione plastica già G. DI FEDERICO, *Dilemmi del ruolo del Pubblico Ministero: indipendenza e responsabilità*, op. cit., pp. 247 e ss. (in particolare, pp. 248-251); in questo senso, si vedano altresì tutti gli Autori variamente favorevoli a creare un collegamento fra l'organo dell'accusa penale e quelli di indirizzo politico, già citati in nota 55. *Contra*, F. VECCHIO, *Pericolo populista e riforme della giustizia. A proposito di alcune insoddisfacenti proposte di riforma dell'obbligatorietà dell'azione penale*, in “Rivista AIC”, 2021, 1, pp. 95-97, che, scrivendo prima della riforma del 2021, sosteneva che il compito di definire i criteri di priorità in esame dovesse essere affidato direttamente al Consiglio Superiore della Magistratura: “[...] evitando il coinvolgimento diretto delle istituzioni rappresentative, si darebbe vita ad un sistema in cui pubblici ministeri responsabilizzati risponderebbero in termini disciplinari delle azioni non conformi ai criteri predefiniti e le scelte di politica criminale sarebbero affidate [a figure] che per il loro ruolo istituzionale hanno tutta la legittimazione politica e giuridica necessaria per poterle assumerle [sic]”.

Per quanto riguarda l'esperienza comparata in materia di indirizzo dell'azione penale (in particolare, si pensi a Regno Unito, Francia, Spagna, Stati Uniti d'America): G. D'ELIA, op. cit., p. 2134; M. VOLPI, *La Magistratura*, in G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, M. VOLPI, *Diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 406-407. Per il caso statunitense cfr. anche S. R. VINCETI, *Il pubblico ministero negli Stati Uniti. Una figura ancora in cerca di identità*, in “DPCE online”, 2024, 1, pp. 523-546; su quest'ultimo, sia consentito rinviare anche a J. MAZZURI, *Uno sguardo oltre l'Europa. La discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale negli Stati Uniti e la prospettiva del controllo politico sul pubblico ministero: limiti di un modello e brevissimo spunto di comparazione*, in “Questione Giustizia”, 2021, 2, pp. 182-198.

⁵⁸ Prima della novella del 2021 (su cui *infra*, nel testo), tale realtà è stata diffusa per anni nelle procure italiane, dove i criteri in questione venivano stabiliti dal capo dell'ufficio con uno strumento generalmente definito “circolare”. Ne sono esempi (cfr. S. CATALANO, *Rimedi peggiori dei mali: sui criteri di priorità nell'azione penale*, in “Quaderni costituzionali”, op. cit., pp. 67-69; poi, dello stesso Autore, S. CATALANO, *Quando perseguire. Aspetti costituzionali delle scelte sui criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, op. cit., pp. 20 e ss.) la circolare del Presidente della Corte di appello e del Procuratore generale presso la Corte di appello di Torino dell'8 marzo 1989; la circolare del Procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino del 16 novembre 1990; la circolare del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo del 7 novembre 2006 (emessa in occasione dell'indulto disposto con l. 241/2006); la circolare del

“spontanea” delle procure si è affermata in uno stato di sostanziale anomia,

Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Busto Arsizio del 17 gennaio 2007 (sempre in occasione dell'indulto disposto con l. 241/2006). Alcune di esse, proprio in ragione del loro rapporto problematico con l'art. 112 Cos., hanno anche suscitato un certo clamore pubblico: si pensi al caso della cd. “circolare Maddalena”, emessa il 7 gennaio 2007 dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino (dott. Marcello Maddalena) per disciplinare la trattazione dei procedimenti ancora in corso dopo l'entrata in vigore della l. 241/2006. Infatti, dal momento che quest'ultima disponeva un indulto, si poneva il problema di gestire i carichi pendenti alla luce di tale specifica sopravvenienza. Il caso fu portato all'attenzione del Csm, che però ne accertò la legittimità (per la vicenda cfr. “Questione Giustizia”, n.3/2007). In tempi recenti, lo stesso Consiglio Superiore della Magistratura sembrava aver dato il proprio avallo a questa modalità di “governo dell'azione penale”, prima ammettendo esplicitamente la possibilità che i capi delle procure introducessero i criteri in esame (almeno a partire dalla risoluzione consiliare del 21 luglio 2009, “Risoluzione in materia di organizzazione degli uffici del Pubblico Ministero”), poi tramite l'esplicita menzione degli stessi (pur sempre qualificati come “eventuali”) all'interno delle circolari “generali” sulla organizzazione delle Procure (il primo esempio è rappresentato dall'art. 3, commi 2 e 3 della “Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura”, di cui alla delibera consiliare del 16 novembre 2017). Per una ricostruzione recente di questa evoluzione, cfr. N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, op. cit. [ed. 2024], pp. 275-281. Cfr. anche A. PERI, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità. La modellistica delle fonti tra esperienze recenti e prospettive de iure condendo: un quadro ricognitivo*, www.forumcostituzionale.it, pp. 1-8; N. GALANTINI, op. cit., pp. 1-16.

A tale soluzione – poi fatta sostanzialmente propria dalla novella del 2021, con l'aggiunta di un intervento legislativo onde stabilire un quadro generale di riferimento -, in astratto, avrebbe avuto il grande pregio di non porsi in diretto contrasto con il principio consacrato all'art. 112 Cost. ossia di non escludere *a priori* la necessità di perseguire *tutti* i reati di cui si avesse avuto notizia; essa si sarebbe piuttosto limitata a permettere di individuare un ordine nella trattazione degli affari penali da parte degli organi inquirenti-requirenti – ordine che, comunque, risulta inevitabilmente stabilito a meno di non voler procedere esclusivamente sulla base, se non del caso, di un criterio “cronologico” che fa riferimento al tempo in cui le varie *notitiae criminis* sono pervenute all'ufficio. Sull'insufficienza di quest'ultimo, peraltro, è opportuno ricordare una risalente decisione disciplinare del Csm, in cui l'organo di governo autonomo riconobbe al magistrato requirente il potere-dovere di selezionare i casi da trattare in via prioritaria nel caso in cui mancassero indicazioni in tal senso da parte del suo dirigente. Il Consiglio infatti specificò che “l'impossibilità di tempestivamente esaurire la trattazione di tutte le notizie di reato [...] implica che non ci si può sottrarre al compito di elaborare criteri di priorità [...] che, una volta scontato come irragionevole il criterio che facesse mero riferimento al caso e alla successione cronologica della sopravvenienza, non possono non essere derivati, in ossequio alla soggezione anche dei pubblici ministeri alla legge, dalla gravità e/o offensività sociale delle singole specie di reati [enfasi aggiunta]” (decisione del 20 giugno 1997, parzialmente pubblicata in “Giurisprudenza costituzionale”, 1998, 3, pp. 1878-1879 con nota di G. D'ELIA, *I principi costituzionali di stretta legalità, obbligatorietà dell'azione penale ed eguaglianza a proposito dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, pp. 1878-1890). Negli anni successivi, questo indirizzo sembrò essere stato in parte confermato e in parte contraddetto (cfr. G. GRASSO, *Sul rilievo dei criteri di priorità nella trattazione degli affari penali nelle delibere del Csm e nelle pronunce della sezione disciplinare*, in “Il Foro Italiano”, 2015, III, coll. 259-264).

L'adozione di tali criteri costituisce un esempio di *auto-regolazione dell'esercizio dell'azione penale da parte degli uffici giudiziari*: tale pratica va pertanto incontro a ricorrenti rilievi sia dal punto di vista della (mancanza di) legittimità democratica che delle lacune nel sistema dei controlli esperibili su di essa (*ex multis*, N. ZANON, op. cit., pp. 181-182; S. CATALANO, *Rimedi peggiori dei mali: sui criteri di priorità nell'azione penale*, op. cit., pp. 71 e ss.; F. VECCHIO, op. cit., pp. 85-87), non essendo affatto pacifico che si tratti di attività di *mera estrinsecazione di priorità già immanenti nelle previsioni legislative* (per questa tesi, per tutti E. MARZADURI, op. cit., p. 21) e perciò *estranea alla definizione dell'indirizzo di politica criminale*. Inoltre, essa va a influire su quella particolare declinazione dell'indipendenza magistratuale che è *l'indipendenza interna*

parzialmente compensato dall'intervento cd. "paranormativo" del Csm. Quest'ultimo, in particolare dal 2006,⁵⁹ ha adottato una serie di atti che hanno esplicitamente riconosciuto ai dirigenti degli uffici la facoltà in questione, pur senza mai convertirla in obbligo. Gli ultimi esempi di tale tendenza, prima del consolidamento della riforma "Cartabia" fra il 2021 e il 2022 (cfr. *supra*, IV.1), è rappresentato dagli artt. 3 e 7 della "Circolare sulla Organizzazione degli Uffici di Procura" (così come modificata dal *plenum* consiliare con delibera del 16 giugno 2022): in particolare, all'art. 3 (previsione poi richiamata anche all'art. 4, comma 1, lett. g) della medesima Circolare) essa stabiliva che il Procuratore della Repubblica "nel rispetto del principio di obbligatorietà dell'azione penale e dei parametri fissati dall'art. 132-bis disp. att. c.p.p. [cfr. *infra*] e delle altre disposizioni in materia, [...] [poteva] elaborare criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti", finalizzati a realizzare "l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale", sempre "tenendo conto della specifica realtà criminale e territoriale, nonché delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili" (comma 2); e che, nel compiere tale operazione, esso avrebbe dovuto considerare "[...]le indicazioni condivise nella conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici requirenti e giudicanti" e dei precedenti interventi consiliari degli anni 2014 e 2016 (comma 3). Tali criteri avrebbe potuto costituire parte integrante del progetto organizzativo (art. 7, comma 5, lett. a) della Circolare; sul progetto organizzativo, cfr. *infra*, IV.2.3.2.1).⁶⁰ Il legislatore, dal canto suo, sino al 2021 ha infatti toccato il tema solo indirettamente: si ricordano, in particolare, l'art. 227 d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 (il quale rimette agli uffici giudicanti, al fine di smaltire l'arretrato, il compito di definire e comunicare al Csm criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti e nella fissazione delle relative udienze, e indica i parametri di cui tenere conto a tale scopo) e l'art. 132-bis disp. att. c. p. p. (il quale indica le fattispecie penali da considerarsi assolutamente prioritarie nella formazione dei ruoli di udienza).⁶¹ Il rilievo delle disposizioni in esame per

funzionale del pubblico ministero (su cui già G. NEPPI MODONA, *Art. 112 [e 107, 4° c.]*, *op. cit.*, pp. 71-85).

⁵⁹ Cfr. risoluzione adottata con delibera 9 novembre 2006, per cui i dirigenti degli uffici "possono e devono, nell'ambito delle loro competenze in tema di amministrazione della giurisdizione, adottare iniziative e provvedimenti idonei a razionalizzare la trattazione degli affari e l'impiego, a tal fine, delle (scarse) risorse disponibili" anche laddove esse consistano nell'adozione di misure come quelle in esame; le quali, tuttavia, per il Csm dell'epoca rimangono "strutturalmente inidonee a dare risposte risolutive e uniformi all'esigenza di selezionare i procedimenti pendenti al fine di garantire comunque la trattazione [dei medesimi]" (sulla risoluzione cfr. già S. CATALANO, *op. ult. cit., passim*; la citazione, in particolare, è a p. 69).

⁶⁰ Cfr. delibere del Consiglio 9 luglio 2014 e 11 maggio 2016 (su cui N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, *op. cit.* [ed. 2019], p. 273).

⁶¹ Sull'art. 227 d. lgs. 51/1998 cfr. già G. MONACO, *op. cit.*, pp. 263-267; dello stesso Autore, sul punto, cfr. *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione*, in "Federalismi.it", 2022, 9, p. 24.

l'esercizio dell'azione penale è chiaramente “riflesso”, e si spiega nella misura in cui i pubblici ministeri sono *logicamente* tenuti ad organizzare il proprio lavoro tenendo conto anche di quello dei corrispettivi organi giudicanti (come confermato, nei tempi pi recenti, dal richiamo all'art. 132-*bis* disp. att. c. p. p. effettuato nella circolare consiliare del 2022).

La “lunga marcia” dei criteri di priorità è stata ripercorsa e ricostruita più volte: e a tali fonti, anche qui, si rimanda.⁶² Piuttosto, quel che preme osservare in questa sede è che l'itinerario ora accennato è segnato, nella prospettiva caratteristica di questo lavoro, dall'assorbimento della problematica del “governo dell'azione penale” nella più generale disciplina apprestata del Csm in materia di prerogativa dirigenziale. È infatti il dirigente che, in una prima fase, adotta gli atti contenenti i predetti “criteri di priorità”; è sempre il dirigente che, poi, è chiamato dal Consiglio superiore a predisporre quel progetto organizzativo – cfr. *infra* IV.2.3.2.1 - il quale, tra i suoi contenuti eventuali, contempla i medesimi. In tale quadro, pertanto, il tema si colloca in quello più generale del modulo di funzionamento dell'ufficio di procura, e dei rapporti interni ad esso (su cui, *infra*, il paragrafo successivo).⁶³

Tuttavia, facendo almeno parzialmente propria la tesi per cui la determinazione di tali orientamenti costituirebbe espressione dell'*indirizzo politico* in materia criminale, e che quindi non potrebbe essere lasciata a soggetti o organi estranei al circuito della rappresentanza (come, evidentemente, sono i dirigenti degli uffici requirenti),⁶⁴ il già molte volte richiamato intervento legislativo del 2021-2022, nel disciplinare per la prima volta la materia a livello primario, ha riservato al Parlamento un ruolo chiave nella elaborazione dei medesimi.

Si riportano per comodità espositiva le norme di riferimento, già evocate in questo lavoro: in primo luogo, nella attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 134/2021, il Governo è tenuto a “prevedere che gli uffici del pubblico ministero, per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, nell'ambito dei *criteri generali indicati dal Parlamento con legge*, individuino *criteri di priorità trasparenti e predeterminati*, da indicare nei *progetti organizzativi* delle procure della Repubblica, al fine di *selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre*, tenendo conto anche del *numero degli affari da*

⁶² S. CATALANO, *Quando perseguire. Aspetti costituzionali delle scelte sui criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, *op. cit.*, pp. 19 e ss.

⁶³ Sul problema della tutela contro i criteri fissati (per l'Autore, illegittimamente) dal dirigente in tale periodo S. CATALANO, *Rimedi peggiori dei mali: sui criteri di priorità nell'azione penale*, *op. cit.*, pp. 86-92 e 95 e ss.

⁶⁴ Su questo dibattito, cfr. S. CATALANO, *Quando perseguire. Aspetti costituzionali delle scelte sui criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, *op. cit.*, pp. 149-155. *Contra* con riferimento al riferimento all'indirizzo politico, E. BRUTI LIBERATI, *Pubblico ministero. Un protagonista controverso della giustizia*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2024, pp. 159-160.

trattare e dell'utilizzo efficiente delle risorse disponibili; allineare la procedura di approvazione dei progetti organizzativi delle procure della Repubblica a quella delle tabelle degli uffici giudicanti [enfasi aggiunta]” (art. 1, comma 9, lett. i) della legge citata); poi, l’art. 13 della l. 71/2022 ha modificato i commi 6 e 7 dell’art. 1 d. lgs. 106/2006 (cfr. *infra* ...), ribadendo la necessaria inclusione nei progetti organizzativi di “*criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre*”, “*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 [enfasi aggiunta]*”; infine, il d. lgs. 150/2022, adottato in base alla l. 134 (ma, come è stato notato, non direttamente attuativo della succitata lett. i) dell’art. 1, comma 9, la quale rimane tuttora tecnicamente senza seguito), ha introdotto nelle disposizioni attuative del codice di procedura penale i nuovi artt. 3-*bis* e 127-*bis*, a mente dei quali, rispettivamente, “[n]ella trattazione delle notizie di reato e nell’esercizio dell’azione penale il pubblico ministero si conforma ai *criteri di priorità* contenuti nel progetto organizzativo dell’ufficio” (art. 3-*bis* disp. att. c. p., introdotto dall’art. 41, comma 1, lett. a) del decreto); e “[n]el disporre l’avocazione delle notizie di reato nei casi previsti dagli articoli 412 e 421-*bis*, comma 2, del codice, il procuratore generale presso la Corte di appello tiene conto dei *criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell’ufficio della procura della Repubblica che ha iscritto la notizia di reato*” (art. 127-*bis* disp. att. c. p., introdotto dall’art. 41, comma 1, lett. o) del decreto).⁶⁵

Dalla lettura combinata delle disposizioni riportate emerge che, da una parte, la determinazione in concreto dei “criteri di priorità” per l’esercizio dell’azione penale è tuttora previsto che si svolga a cavallo tra le procure e l’organo di governo autonomo della magistratura, cristallizzando nella legge lo schema in sostanza già affermatosi in via di prassi e “sanzionato” nel tempo dal Csm. Essa viene infatti rimessa al dirigente dell’ufficio ma all’interno di un *iter* che coinvolge anche il Consiglio superiore, dove il primo (non più *può*, come prima della riforma in base alle fonti consiliari, bensì) *deve* inserirli, tenendo conto di specifici elementi indicati già nella fonte primaria (“numero degli affari da trattare”; “utilizzo efficiente delle risorse disponibili”, siano esse “tecnologiche”,

⁶⁵ Molto criticamente, su questa seconda modifica, S. CATALANO, *op. ult. cit.*, pp. 130-133. Laddove, infatti, la nuova formulazione della disposizione andasse intesa *rigidamente* – nel senso che il Procuratore generale non può avocare procedimenti se non secondo l’ordine di priorità stabilito a livello circondariale (ma questa sembra all’Autore l’unica interpretazione ragionevole) – si verificherebbe, infatti, una vanificazione del controllo sull’esercizio dell’azione penale, che si troverebbe a dipendere da scelte compiute al livello del controllato stesso, perpetuando così una modalità incostituzionale di gestione delle notizie di reato.

“umane” o “finanziarie”,⁶⁶ “specifica realtà criminale e territoriale”), nel progetto organizzativo che il secondo è competente ad approvare. Dall’altro, però, al Parlamento-legislatore (viene così esclusa la possibilità di un intervento con atto non legislativo, ad esempio con risoluzione in Assemblea o in Commissione) è invece rimessa la definizione di “criteri generali”, “predeterminati” e “trasparenti”. L’esercizio dell’azione penale viene così – parzialmente, a livello di orientamenti generali - ricondotto, come anticipato poco sopra, nel circuito della rappresentanza e dell’indirizzo politico. Si potrebbe parlare, in astratto, di una inedita forma di *subordinazione funzionale* dei singoli uffici requirenti al Parlamento e, in certo qual modo, persino al Csm. È questo l’aspetto di interesse che la novella in esame presenta ai fini di questo lavoro.

Si tratta forse di norme illegittime, in quanto violano le garanzie costituzionali di indipendenza della pubblica accusa? Orbene, è ovvio che, se si aderisce alla citata tesi di coloro che considerano i più volte ricordati “criteri di priorità” in generale incompatibili con la Carta (salvo, ovviamente, revisioni della stessa), poiché è l’istituto in sé che si pone in contratto con quest’ultima, il vizio travolge anche i vincoli all’attività del pm da esso discendenti. Tuttavia, va notato che le censure sollevate in tal senso riguardano per lo più profili estranei al rapporto della pubblica accusa con il potere legislativo (o col Csm), e attinenti piuttosto ad altri parametri costituzionali: i rilievi concernono infatti principalmente l’eguaglianza di fronte alla legge penale, come discendente dal combinato degli artt. 3, 25 e 112 Cost. (e, in misura minore, il diritto alla difesa di cui all’art. 24, comma 2 Cost. e la riduzione del condannato di cui all’art. 27, comma 3 Cost.).⁶⁷ Essi cadono dunque al di fuori dell’oggetto della presente indagine.

Invero, dal punto di vista dei rapporti tra i poteri dello Stato (che è quello di interesse in questa sede), l’asse Parlamento-procure stabilito dalle riforme “Cartabia” non sembra in realtà porre particolari problemi: la menzionata subordinazione *esterna* del pm alle Camere si risolverebbe, infatti, in nulla più che nella conferma della subordinazione della pubblica accusa alla legge.

Un ulteriore e diverso problema è infine rappresentato, dopo la novella del 2021, dalla legittimità o meno dei progetti organizzativi adottati dai dirigenti degli uffici pur non avendo il Parlamento ancora approvato le leggi contenenti i “criteri generali” per l’esercizio dell’azione penale:⁶⁸ possono i Procuratori della

⁶⁶ La specificazione delle tipologie di risorse è coerente con il disposto dall’art. 4 d. lgs. 106/2006, anche se non lo riprende in modo del tutto letterale (cfr. *infra* IV.2.3.2.2).

⁶⁷ Ciò emerge dal dibattito puntualmente ricostruito da S. CATALANO, *op. ult. cit.*, pp. 103 e ss.. Con riferimento alla potenziale lesione degli artt. 24 e 27 Cost., in particolare, cfr. pp. 122-126.

⁶⁸ Al momento risulta pendente al Senato un disegno di legge contenente “Disposizioni di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, in materia di criteri di priorità nell’esercizio

Repubblica, nelle more dell'adozione di tali atti normativi, continuare a definire in autonomia le priorità dei procedimenti? Vi è chi in dottrina ha con decisione risolto questo quesito in modo negativo.⁶⁹ Dal canto suo, il Csm sembra aver dato alla questione una risposta esattamente contraria dal momento che, nella nuova "Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura" deliberata il 3 luglio 2024, ha attribuito al dirigente il compito di "determina[re] i *criteri di priorità* finalizzati a *selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza* rispetto alle altre e definiti, *anche* nell'ambito dei criteri generali *eventualmente* indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale, nonché dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili" (art. 4, comma 1). I singoli uffici, dal canto loro, in alcuni hanno pacificamente iniziato a adottare i provvedimenti in esame pur nel silenzio del legislatore;⁷⁰ in altri, invece, hanno preferito astenersi.⁷¹

Orbene, a parer di chi scrive – e salva ogni diversa considerazione su profili di potenziale illegittimità che non attengono all'oggetto del presente lavoro, rappresentato sempre dalla indipendenza della pubblica accusa - il vero problema posto dalla normativa che attualmente disciplina la materia in esame consiste, a ben guardare, nel *contenuto* della legge sui "criteri generali" che il Parlamento è chiamato ad adottare in base agli artt. 1, comma 9 lett. i) l. 134/2021 e 1, comma 6, lett. b) d. lgs. 106/2006 (come modificato dall'art. 13 l. 71/2022). Ammesso infatti che tanto l'azione penale *stricto sensu* quanto tutte le attività ad essa connesse (conduzione delle indagini preliminari, scelte relative all'impiego delle forze di polizia e del personale amministrativo nel corso del procedimento, nonché all'impiego delle risorse tecnologiche ...) contengono inevitabili elementi di discrezionalità "*tecnica*" (come ammesso esplicitamente anche dalla Corte costituzionale nella più volte citata sent. 88/1991),⁷² ma che allo stesso tempo va

dell'azione penale" (A. S. 933), presentato il 10 novembre 2023: esso, tuttavia, versa ancora nella fase dell'esame in commissione.

⁶⁹ Ivi, p. 135; più sfumata la posizione espressa in N. ZANON – F. BIONDI, *op. ult. cit.*, p. 281

⁷⁰ Cfr. il progetto organizzativo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, del 22 febbraio 2022, pp. 46-48 (disponibile sul sito istituzionale dell'ufficio); oppure quello della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli, del 17 giugno 2024 (disponibile sul sito istituzionale dell'ufficio), pp. 81-86.

⁷¹ Cfr. il progetto organizzativo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia, del 24 marzo 2025, p. 93 ("[...] in assenza, fra l'altro, della previsione dei criteri generali che avrebbero dovuto essere dettati dal Parlamento, ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. b) del d. lgs. n. 106/2006, come modificato a seguito della riforma Cartabia – si ritiene di poter rinviare per individuare le priorità all'art. 132 bis disp. att. c. p. p."; il progetto è disponibile sul sito istituzionale dell'ufficio)

⁷² Considerato in diritto, 3. Sul punto della discrezionalità insita nell'attività inquirente-requirente, cfr. già V. ZAGREBELSKY, *Indipendenza del Pubblico Ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, *op. cit.*, pp. 9-12; di recente, G. SALVI, *op. cit.*; N. ROSSI, *op. ult. cit.*, pp. 131-2

escluso che il pm goda anche della facoltà di compiere valutazioni *politiche* – giacché esso è costituzionalmente indipendente solo nella misura in cui svolge una funzione caratterizzata da un vincolo di scopo, ossia esercitare l’azione penale ogniqualvolta rilevi gli estremi di un reato-, è fondamentale che l’atto legislativo in esame lasci residuare in capo alla pubblica accusa unicamente la facoltà di compiere scelte rientranti nel campo della prima, senza mai però sconfinare nelle seconde. In altre parole, *i più volte ricordati “criteri generali” non devono essere anche “generici”*, vale a dire talmente vaghi da caricare il pubblico ministero dell’onere di compiere scelte in merito (non solamente all'*an* del procedere, cosa che - come nessuno dubita - è evidentemente da escludere già sulla base del mero testo dell’art. 112 Cost., ma nemmeno) al *quando* e al *quomodo* della propria attività, tali da integrare veri e propri *indirizzi autonomi di politica criminale*. In questo scenario, infatti, più che ad una indebita compressione, saremmo di fronte a un *eccesso di indipendenza* del pm. Al contrario, tali “criteri” dovranno assicurare la piena subordinazione del pubblico ministero alla legge penale, fornendo al magistrato requirente un quadro di riferimento nel quale ad esso rimanga il compito (fisiologico) di compiere valutazioni – appunto - “tecniche” in ordine ai tempi e ai modi in cui assicurare uniformemente la promozione della repressione giudiziaria dei reati (e così contribuiranno, magari, almeno a ridurre gli eventuali altri profili di illegittimità rilevati dai vari commentatori).⁷³

Ma vi è di più: poiché la legge riserva al dirigente dell’ufficio la definizione dei “criteri di priorità”, l’esercizio di tale discrezionalità “residua” attiene, in linea con quanto già accennato *supra* relativamente alla disciplina precedente al 2021, alla problematica dei rapporti “interni”, per la quale si rinvia al discorso sulla prerogativa dirigenziale (*infra* IV.2.3.2.2). Va da sé che quanto ora detto getta un’ipoteca, almeno in astratto, anche sulla legittimità della prassi storicamente affermata prima del 2021, che vede gli uffici requirenti – *rectius*, i loro dirigenti - definire in autonomia le priorità dell’agire in giudizio (al di là, chiaramente, di ogni valutazione sulle scelte concretamente compiute, che possono essere state anche largamente ragionevoli e condivisibili), prescindendo da qualsivoglia indirizzo legislativo. Qualche attenzione meriterà anche, alla luce dell’*iter* di approvazione del più volte ricordato progetto organizzativo, il rapporto che viene a instaurarsi fra pubblico ministero e Csm: quest’ultimo, infatti, dal momento in cui è chiamato ad approvare lo strumento in esame (art. 1, comma 7 d. lgs. 106/2006), potrebbe forse esercitare una forma di sindacato sulla parte dell’atto che definisce i “criteri di priorità” indicati dal primo, comprimendone così gli

⁷³ Vi è anche chi, al contrario, sottolinea la necessità di un *self-restraint* del Parlamento e sostiene che esso si dovrebbe limitare a indicare “parametri e procedure” il più possibile elastici: *ivi*, p. 130.

spazi di indipendenza? Per ragioni espositive, anche questo quesito sarà trattato *infra, sub...*

Per ciò che attiene, infine, la suddetta scelta del Csm di legittimare l'adozione di "criteri di priorità" da parte degli uffici pur in assenza dei "criteri generali" legislativi attualmente previsti dall'ordinamento, chi scrive ritiene che, anche ammessa la legittimità dell'attività cd. "para-normativa" che il Csm compie *praeter legem* - questione non affrontata direttamente in questa sede -,⁷⁴ e anche senza accedere alla tesi che nega in radice l'ammissibilità di tali criteri in base alla Costituzione, essa non sia condivisibile. La citata norma consiliare di cui all'art. 4 della "Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura", infatti, non sembra integrare bensì *derogare* al chiaro schema dettato dalla l. 134/2021 e dal d. lgs. 106/2006: esso prevede che i criteri legislativi siano un presupposto *necessario* di quelli definiti dal dirigente – seppur entro "*principi generali definiti dal Consiglio superiore della magistratura*" – di talché la citata disposizione si palesa non *praeter*, bensì *contra legem*.

2.3 L'ordinamento interno dell'ufficio requirente

Determinato il rilievo che, ai fini del presente lavoro, ha (o meglio, non ha) la problematica dei rapporti "verticali" tra le procure, e chiarito l'interesse che può invece presentare quella dell'azione penale obbligatoria alla luce delle più recenti riforme, le pagine seguenti si concentreranno sull'ordinamento interno dell'ufficio requirente (volta volta saranno puntualizzate le differenze eventualmente discendenti dal grado dell'ufficio).

L'obiettivo sarà capire come si articola oggi, in considerazione delle ultime novità normative, l'indipendenza *interna* del pubblico ministero, qui inevitabilmente inteso come singolo e muovendo pertanto l'analisi al livello che si è definito "micro" (cfr. I.3). L'attenzione si concentrerà particolarmente sui *profili funzionali*.

A tale scopo, verranno prese in analisi non solo le norme primarie pertinenti, appartenenti tanto al campo dell'ordinamento giudiziario che a quello del procedimento penale (eventualmente lette anche alla luce della relativa giurisprudenza dei giudici comuni); esse – specie le prime – saranno infatti sistematicamente e doverosamente accostate alle altre che in questa materia sono state abbondantemente prodotte dal Consiglio superiore della magistratura nel quadro della sua cd. attività "para-normativa".⁷⁵ Ad oggi, tra le fonti di questo secondo genere di norme campeggia la già ricordata "Circolare sulla

⁷⁴ Per dei riferimenti sul tema, cfr. il capitolo I, nota 8.

organizzazione degli uffici di procura” deliberata dal *plenum* consiliare il 3 luglio 2024 ed entrata in vigore il 2 settembre dello stesso anno. Per quel che rileva in questo paragrafo, essa disciplina le procure circondariali (cfr. Parti I-V, artt. 1-28) e, sia con delle disposizioni *ad hoc* (Parte VII, art. 37-42) sia in virtù di un rinvio generale alle disposizioni sugli uffici di primo grado contenuto all’art. 42 (“Le restanti disposizioni della presente circolare, di cui alle parti I, II, III, IV e V, si applicano alla Procura generale presso la Corte d’Appello, in quanto compatibili”), anche le Procure generali presso le Corti di appello; non riguarda invece la Procura generale presso la Corte di cassazione, se non negli stretti limiti dell’art. 57 (“Il progetto organizzativo della Procura Generale presso la Corte di cassazione”).

L’analisi così condotta consentirà, in un secondo momento, di individuare e studiare le differenze intercorrenti tra il “modello generale” di pubblico ministero presente nel nostro ordinamento e i due “modelli alternativi” individuati nella parte successiva di questo lavoro: quello delle procure antimafia e antiterrorismo (V.1) e quello della Procura europea (V.2), al fine di comprendere se e in che misura essi divergano dal primo. Non saranno invece oggetto di specifica indagine le disposizioni concernenti le Procure presso i Tribunali per i minorenni, pure disciplinate dalla Circolare suddetta (Parte X, artt. 58-62). Tali strutture, infatti, se da un lato costituiscono uffici *sui generis* e pertanto non trovano spazio nell’esame del “modello base” che è oggetto di questo capitolo, dall’altro non presentano neanche profili di specialità tali da giustificarne lo studio nel prossimo.

2.3.1 *Primi indici normativi: l’ordinamento giudiziario (r. d. 12/1941), il codice di procedura penale e la corrispondente normativa consiliare)*

Dal punto di vista legislativo (con ciò intendendo il combinato delle fonti prettamente “ordinamentali” e di quelle processuali) le funzioni proprie del pubblico ministero sono concentrate in capo al dirigente del singolo ufficio di procura (a seconda dei casi, Procuratore della Repubblica o Procuratore generale). Ciò concorre a confermare la perdurante tenuta del *principio di unità di azione e impersonalità del pubblico ministero*, retaggio storico del nostro ordinamento giudiziario (II.1) già valorizzato anche (e, a parer di chi scrive, con argomentazione non del tutto condivisibile) dalla stessa Corte costituzionale (III.2).

Per quanto riguarda il r. d. 12/1941, la norma a cui fare riferimento è l’art. 70, nel testo risultante dalla novella apportata con il d. P. R. 22 settembre 1989, n. 449

⁷⁵ Capitolo I, nota 8.

(art. 20, comma 1), nonché dai successivi e numerosi interventi del legislatore. Esso, al comma 3 (rimasto invariato dal 1989), attribuisce direttamente al dirigente: (a) una *funzione direttiva* dell'ufficio cui esso è preposto; (b) una *potestà organizzativa* del medesimo. La persistente attualità di tale disposizione è tutt'oggi confermata dalla già ricordata "Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura" del 2024, che all'art. 2, comma 1, distingue il potere "amministrativo" del Procuratore della Repubblica (e, mediante il rinvio di cui all'art. 42 della Circolare medesima, del Procuratore generale presso la Corte di appello) in "direzione" e "organizzazione".

Inoltre, come detto, sempre il dirigente è espressamente indicato come l'unico titolare delle "*funzioni del pubblico ministero*" (o "*funzioni attribuite al pubblico ministero*") previste dalla legge, con particolare riferimento a quelle disciplinate nel dettaglio dal codice di procedura penale (art. 70, commi 1, 2 e 3 o. g.) e da questo riferite indistintamente ai "magistrati dell[e] procur[e]" da individuarsi, di volta in volta, a seconda della fase in cui versa il procedimento (indagini preliminari, primo grado, impugnazione: art. 51, comma 1 c. p. p.) e "di riflesso" alla previa determinazione della competenza del giudice (art. 51, comma 3 c. p. p.). Più precisamente, le figure a cui il regio decreto conferisce le funzioni suddette sono quelle indicate nell'art. 70, comma 1, primo periodo o. g.: (a) il Procuratore generale presso la Corte di cassazione; (b) il Procuratore generale presso la Corte di appello; (c) il Procuratore della Repubblica presso i tribunali per le persone, per i minorenni e per le famiglie;⁷⁶ (d) il Procuratore della Repubblica. L'art. 70, comma 2 o. g. specifica poi, con riguardo alle sezioni distaccate delle Corti di appello, che tali funzioni sono svolte dall'Avvocato generale presso tale Corte (norma rimasta invariata sin dal testo originario del decreto). Sempre il medesimo art. 70 o. g., al comma 1, secondo periodo, precisa che in ogni procura possono essere istituiti anche uno o più posti di Procuratore aggiunto, in ragione di uno ogni dieci Sostituti addetti all'ufficio.

Nel quadro di tali norme, alla indiscutibile posizione di supremazia del "titolare dell'ufficio" (secondo la dizione del già ricordato art. 70, comma 3 o. g.) fa da contrappeso, *sotto il profilo funzionale*, la garanzia dell'autonomia del pm in udienza, enunciata in questa sede (art. 70, comma 4 o. g.) ma notoriamente presente anche nella legislazione processuale (art. 53, comma 1 c. p. p.). In questa fase, come noto, il codice di rito prevede che il magistrato procedente possa (*rectius*, debba, giacché si tratta di ipotesi di sostituzione *necessaria*) essere sostituito dal dirigente soltanto con il proprio consenso ovvero per grave impedimento, rilevanti esigenze di servizio, o nelle quattro ipotesi espressamente

indicate dalla legge a tutela dell'imparzialità della pubblica accusa (art. 53, comma 2 c. p. p.; laddove il titolare dell'ufficio rimanga inerte, ai sensi del comma 3 provvede il Procuratore generale presso la Corte di appello). A ulteriore garanzia del pm sostituito, l'art. 70, comma 4 o. g. aggiunge che la sostituzione deve essere motivata e comunicata, in copia, al Csm.⁷⁷ La materia è stata inoltre oggetto di un importante intervento normativo del Consiglio superiore della magistratura, il quale sembra farla tendere, in (parziale) antitesi rispetto alle già menzionate impersonalità e indivisibilità-unità di azione del pm, verso l'opposto principio della *personalizzazione delle funzioni requirenti*. Nella recente Circolare del 2024 l'organo di governo autonomo non si è infatti limitato a recepire (magari, con qualche enfasi)⁷⁸ quanto già disposto dalla fonte primaria, ma ha espressamente prescritto che i “*criteri generali di individuazione del magistrato designato a svolgere le funzioni del pubblico ministero nell’udienza*” siano prestabiliti dal dirigente nel *progetto organizzativo* dell'ufficio (cfr. *infra*), così da assicurare “ove possibile” sia la stabilità della designazione che il *principio di continuità della trattazione tra le indagini preliminari e le fasi successive del procedimento* (art. 18). Ma vi è di più: l’art. 26, da un lato, ha parzialmente esteso alla fase investigativa il descritto regime della sostituzione in udienza *ex art. 53* del codice di procedura penale (l’art. 26, comma 1 della Circolare rende tale misura obbligatoria in quattro delle sette fattispecie contemplate dalla norma codicistica: lett. *a), b), d), e)* dell'art. 36, comma 1 c. p. p., cui l'art. 53 rinvia); dall’altro, ha procedimentalizzato l’adozione del provvedimento sostitutivo, muovendosi sulla falsariga della revoca dell'assegnazione dell'affare penale (artt. 23 e 24 della Circolare; cfr. *infra*)⁷⁹ col chiaro obiettivo di garantire la posizione del destinatario dell'atto (il quale può presentare osservazioni scritte al dirigente, che deve allegarle alla comunicazione del provvedimento al Csm; cfr. commi 2 e 4 dell’art. 26 della Circolare) e rafforzare il coinvolgimento nell'*iter* del Consiglio stesso (il quale può trasmettere al dirigente osservazioni e rilievi; cfr. *ibidem*). Tutto ciò, si noti, non solo laddove la sostituzione intervenga durante le indagini

⁷⁶ In base alle modifiche apportate dal combinato disposto degli artt. 30, comma 1 lett. *i)* e 40, comma 1 d. lgs. 149/2022.

⁷⁷ Tale disposizione è completata dall'art. 5 d. lgs. 273/1989: “La segnalazione al Consiglio superiore della magistratura prevista dall'articolo 70 comma 4 del regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12, come modificato dall'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988 n. 449, avviene in modo riassuntivo semestralmente quando la sostituzione del magistrato alla udienza sia motivata da suo impedimento o da ragioni di servizio. Il magistrato e le parti possono, comunque e in ogni momento, dare notizia al Consiglio superiore della magistratura della avvenuta sostituzione”.

⁷⁸ All'art. 8, u. c., l'autonomia in udienza del Sostituto diviene “piena autonomia”.

⁷⁹ Gli artt. 23, comma 7 e 24 della Circolare sono espressamente dichiarati applicabili dagli artt. 26, commi 2 (con riferimento alla sostituzione nel corso delle indagini preliminari) e 4 (con riferimento alla sostituzione in udienza).

(art. 26, commi 1 e 2 della Circolare) ma anche, con poche varianti, nel caso in cui essa sia disposta nel corso del processo e rientri quindi nell'ambito applicativo dell'art. 53 c. p. p., purché sia motivata in base ad una delle ipotesi dell'art. 36, comma 1, lett. *a*), *b*), *d*), *e*) c. p. p. (art. 26, comma 4 della Circolare; invece, se il provvedimento occorre negli ulteriori tre casi previste dal codice di procedura – consenso, grave impedimento o ragioni di servizio –, tale compendio normativo non risulta applicabile). Si tratta di una disciplina innovativa, non presente nella circolare analoga del 2022 (né in quelle ancora precedenti).⁸⁰

Si ricordi inoltre che il dirigente dell'ufficio è anche l'organo competente per l'accoglimento della dichiarazione di astensione del pm per “gravi ragioni di convenienza” di cui all'art. 52, comma 1 c. p. p. e per la conseguente sostituzione dell'astenuto con altro magistrato dell'ufficio (art. 52, commi 2 e 4 c. p. p.).

Infine, sempre dal punto di vista dell'indipendenza funzionale del magistrato, va segnalato che i commi 3 e 5 dell'art. 70 o. g. - intervenendo su di una materia disciplinata più estesamente dal d. lgs. 106/2006 e della normativa consiliare, su cui *infra*- riconoscono al dirigente il potere di designare (*rectius*, assegnare) per la trattazione degli affari penali (ma il comma 3, primo periodo, sembra riferirsi anche a quelli extra-penali) uno o più magistrati *addetti all'ufficio*, laddove egli non intenda procedere personalmente.

Pertanto, il citato conferimento al Procuratore della Repubblica (o al Procuratore generale) di una *potestà organizzativa* sembra eccedere gli aspetti strettamente operativi dell'attività inquirente-requirente della struttura cui è preposto, coinvolgendo anche profili che potremmo definire in senso lato (utilizzando la classica bipartizione, ma riferendo tale aggettivo ai rapporti interni alla procura e non già a quelli della magistratura con gli altri poteri pubblici) *istituzionali istituzionali*; oppure farli rientrare, come fanno alcuni Autori,⁸¹ nella ulteriore e diversa categoria di quelli “*organizzativi*”.

Ciò detto, non va dimenticato che il ruolo “primaziale” riconosciuto al dirigente della procura dall'attuale art. 70 o. g. è comunque ridotto rispetto a quello che poteva ricavarsi dal – ben più scarno – testo originale dell'articolo, e in particolare dall'utilizzo che esso faceva dell'espressione “*dipendenti magistrati addetti ai rispettivi uffici*” per riferirsi ai Sostituti - ma anche agli Aggiunti-, contenuto nel comma 3 (si tratta, fra l'altro, della norma che fu oggetto della sent. 52/1976 della Corte costituzionale, su cui cfr. III.2).

L'art. 70 o. g. ha inoltre avuto un qualche rilievo giurisprudenziale, giacché da esso hanno tratto origine le sentenze disciplinari per cui la violazione delle norme di funzionamento stabilite dal dirigente dell'ufficio costituiva illecito disciplinare

⁸⁰ Ci si riferisce alle circolari adottate con delibere 16 novembre 2017 e 1° dicembre 2020.

alla stregua dell'art. 18 r. d. lgs. 511/1946⁸² Dal 2006, anno di codificazione della normativa disciplinare a livello legislativo, tale condotta è invece punita in base all'art. 2, comma 1, lett. *n*) d. lgs. 109/2006 (già ricordato nel precedente paragrafo a proposito della sua recente riformulazione, in base alla quale viene espressamente colpita la violazione delle direttive dirigenziali; riformulazione che, peraltro, al momento non sembra essere stata valorizzata in sede applicativa).⁸³

È opportuno segnalare infine che nel r. d. 12/1941 si trovano anche alcune norme specificamente relative al “sistema delle procure antimafia”: sono quelle contenute all'art. 70, comma 1, terzo periodo, e commi 6 e *6-bis*, o. g. (questi ultimi relativi, però, più al profilo dei rapporti tra uffici diversi che a quello dell'ordinamento della singola procura). In particolare, la prima delle disposizioni citate prevede che, nelle procure circondariali dei capoluoghi di distretto, possa essere in ogni caso istituito un posto di Procuratore aggiunto “per specifiche ragioni riguardanti lo svolgimento dei compiti della direzione distrettuale antimafia”. Tuttavia, la normativa “ordinamentale” relativa a queste ultime è contenuta principalmente nel d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (cd. codice delle leggi antimafia).

Per parte sua, l'art. 16 r. d. lgs. 511/1946 attribuisce a cinque tipologie di dirigenti (il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, il Procuratore generale presso la Corte di appello, l'Avvocato generale presso la sezione distaccata della Corte di appello, il Procuratore della Repubblica, il Procuratore della Repubblica presso i tribunali per le persone, per i minorenni e per le famiglie) un potere di sorveglianza sui rispettivi uffici (cd. “sorveglianza interna”, che Procuratori generali distrettuali e gli Avvocati generali presso le sezioni distaccate delle Corti di appello esercitano anche oltre il perimetro del proprio ufficio: cfr. *supra*, IV.2.1)⁸⁴, convenzionalmente interpretato come strumentale alla

⁸¹ Cfr. I.3, e in particolare la nota 44 del primo capitolo.

⁸² Cass. civ., SS. UU., sent. 9 dicembre 1985, n. 6202; Cass. civ., SS. UU., sent. 7 agosto 1991, n. 8588; Cass. pen., SS. UU., sent. 18 aprile 1992, n. 12339; Cass. pen., SS. UU., sent. 8 maggio 1997; Cass. civ., SS. UU., sent. 10 luglio 1997; Cass. civ., SS. UU., 11 febbraio 2003, n. 1994.

Si ricordi peraltro che, da un diverso punto di vista, l'art. 70 o.g., in combinato con l'art. 73, ha permesso di valorizzare la subordinazione del pm *alla legge* anche più che l'organizzazione gerarchica della procura. Esso ha infatti costituito la base dell'indirizzo giurisprudenziale con cui Corte di cassazione ha sancito che la validità processuale degli atti compiuti dai pubblici ministeri non viene meno anche se essi sono stati posti in essere in mancanza della delega del dirigente, pur espressamente prevista dalle “norme interne” stabilite da quest'ultimo (Cass. pen., I, 5 luglio 1979; Cass. pen., I, 28 maggio 1993; Cass. pen. VI, sent. 8 novembre 1996, n. 10851).

⁸³ Per la giurisprudenza disciplinare su questa norma, cfr. il *Codice disciplinare annotato* redatto a cura del Csm (in *www.csm.it*), pp. 47-58.

⁸⁴ Le dizioni qui utilizzate sono aggiornate alle più recenti evoluzioni legislative. La lettera della disposizione, rimasta ferma alla novella del 1989 (art. 30 del già citato d. P. R. 449/1989),

rilevazione dei fatti aventi rilevanza disciplinare e alla conseguente comunicazione dei medesimi alle autorità competenti per l'esercizio della relativa azione avanti l'omonima Sezione del Csm (cfr. art. 14, comma 4 d. lgs. 109/2006). Tuttavia, come già anticipato in I.4 e ribadito, con riferimento ai rapporti "verticali" tra gli uffici, in IV.2.1, l'esercizio della mera sorveglianza, nel permanere della potestà sanzionatoria saldamente nelle mani del Consiglio (e non potrebbe essere altrimenti, alla luce dell'art. 105 Cost.), difficilmente può considerarsi un limite all'indipendenza del magistrato, sotto qualsiasi profilo⁸⁵.

2.3.2 *La fonte centrale: il d. lgs. 106/2006*

Ciò detto con riguardo alle disposizioni più risalenti nel tempo, nessuno negherebbe che, ai fini di un qualsiasi studio sul pubblico ministero, la principale fonte di riferimento sia oggi costituita dal d. lgs. 106/2006, emanato in attuazione dell'art. 1, comma 1, lett. *d*) della l. 25 luglio 2005, n. 150 come parte della più generale riforma cd. "Castelli" dell'ordinamento giudiziario (2005-2006). È a modificare esso, e non il r. d. 12/1941, che si è non a caso concentrato anche il legislatore della riforma "Cartabia" del 2022 - 2024 (art. 13 della l. 71/2022 e art. 4 d. lgs. 44/2024).

Bisogna peraltro sottolineare che, come già ricordato in I.4, che tale decreto disciplina unicamente gli uffici circondariali, e non già quelli generali (come testimonia il fatto che il testo si riferisce esclusivamente alle "Procure della Repubblica" o al "Procuratore della Repubblica"). Questo significa che istituti analoghi a quelli previsti nell'atto normativo in questione, come ad esempio il progetto organizzativo, possono sì trovare applicazione anche nell'ambito degli uffici di secondo grado (e pure, in misura strettissima, dell'ufficio di legittimità), ma solo in base all'intervento "paranormativo" del Csm.

2.3.2.1 *In particolare: il progetto organizzativo*

Orbene, avendoci già più volte fatto riferimento, è opportuno sin da subito concentrare l'attenzione sul *progetto organizzativo*, strumento il cui riconoscimento *in sede legislativa* è stato il principale apporto della suddetta riforma del 2022-2024, nella parte in cui ha riguardato l'ordinamento del pubblico ministero.

reca invece delle denominazioni ormai superate, nonché un riferimento al "procuratore della Repubblica presso la pretura" ormai privo di ogni efficacia.

⁸⁵ Cfr. già la nota 60 del capitolo I, per riferimenti bibliografici sul punto.

Esso costituisce, per le procure, il corrispondente delle tabelle degli uffici giudicanti, adottate da questi ultimi al fine di attuare il principio del giudice naturale di cui all'art. 25, comma 1 Cost. È noto che tali atti sono stati dotati di una espressa base legislativa a partire dal 1987, con l'introduzione dell'art. 10-*bis* l. 24 marzo 1958, n. 195 ad opera dell'art. 4 d. l. 25 settembre 1987, n. 394, convertito dalla l. 25 novembre 1987, n. 479 (la stessa l. 71/2022 è poi intervenuta sulla disposizione in oggetto, portando da due a quattro anni la durata delle tabelle); e che ad esso si sono poi aggiunti gli artt. 7-*bis* e 7-*ter* o. g., inseriti dal già ricordato d. P. R. 449/1988 e da allora più volte modificati. È stata così dotata di legittimazione *ex post* una prassi "amministrativa" invero già diffusasi da decenni, anche grazie alla promozione fattane dal Consiglio superiore della magistratura sin dal 1968; e, al contempo, è stato posto il Consiglio stesso "al centro" del sistema così creato, riservando ad esso la competenza a deliberare le proposte di tabella da emanarsi poi con decreto del Presidente della Repubblica (art. 10-*bis*, comma 1 della citata l. 195/1958).

Nonostante l'applicabilità alla pubblica accusa del suddetto art. 25, comma 1 Cost. sia stata ripetutamente negata dalla giurisprudenza costituzionale,⁸⁶ nel 1998 il legislatore scelse – ancora una volta, recependo una prassi già avviata dall'organo di governo autonomo -⁸⁷ di "tabellarizzare" anche gli uffici requirenti, ossia di vincolare la loro organizzazione e il loro funzionamento interni a parametri stabiliti dal Csm, in modo da porre un limite alla discrezionalità goduta dal singolo dirigente. Venne così previsto che l'organo di governo autonomo determinasse i "criteri generali per l'organizzazione degli uffici del pubblico ministero e per l'eventuale ripartizione di essi in gruppi di lavoro" (comma 3 dell'art. 7-*ter* o. g., aggiunto dal già menzionato d. lgs. 51/1998). È appena il caso di ricordare che tale norma fu abrogata otto anni dopo proprio da una delle disposizioni finali del d. lgs. n. 106, l'art. 7, comma 1, lett. *a*), nel quadro di una decisa valorizzazione del ruolo Procuratore della Repubblica anche per ciò che concerne la funzione organizzativa. In particolare, si ricorda che l'art. 1, comma 6 del nuovo decreto stabiliva che fosse il dirigente, e solo il dirigente, a "determina[re]: *a*) i criteri di organizzazione dell'ufficio; *b*) i criteri di assegnazione dei procedimenti ai procuratori aggiunti e ai magistrati del suo ufficio, individuando eventualmente settori di affari da assegnare ad un gruppo di magistrati al cui coordinamento sia preposto un procuratore aggiunto o un magistrato dell'ufficio; *c*) le tipologie di reati per i quali i meccanismi di assegnazione del procedimento siano di natura automatica"; per quanto riguarda il Csm, invece, il comma 7 del medesimo articolo prevedeva unicamente la

⁸⁶ Cfr, già sent. 148/1963

trasmissione ad esso dei “provvedimenti con cui il procuratore della Repubblica adotta o modifica i criteri di cui al comma 6”. Questo assetto normativo, che non contemplava alcuna facoltà per il Csm di disciplinare la materia, è rimasto intatto sino al 2022. Nonostante ciò, negli anni successivi al 2006 il Consiglio non si è esentato dall’intervenire comunque *praeter legem* (se non *contra legem*)⁸⁸ con i suoi strumenti di regolazione, al fine di vincolare l’esercizio fatto dai dirigenti del nuovo potere organizzativo loro conferito dalla legge – e, più in generale, con l’obiettivo di fornire l’interpretazione “ortopedica” e costituzionalmente orientata di un intero quadro legislativo percepito come non del tutto in linea con il dettato della Carta proprio in quanto capace di dare la stura a lesioni dell’indipendenza interna dei requirenti.⁸⁹ Il primo esempio è rappresentato dalla risoluzione 12 luglio 2007; ad essa seguì la risoluzione 21 luglio 2009 e, alcuni anni dopo, la “Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura” del 16 novembre 2017 (poi modificata con delibere 16 dicembre 2020 e 16 giugno 2022), antecedente di quella, già citata più volte e oggetto del presente lavoro, del 2024.

È in queste circostanze che viene introdotto il *progetto organizzativo* della procura, atto in cui si esprime sì il predetto potere dirigenziale fondato sull’art. 1, comma 6 d. lgs. 106/2006, ma secondo schemi e procedure che il Consiglio superiore della magistratura si riserva di predefinire a livello centrale, col precipuo fine di mettere in sicurezza la sfera di indipendenza dei Sostituti e degli Aggiunti.⁹⁰ In particolare, nell’esercizio della sua autonomia il Csm ha inteso valorizzare il proprio ruolo nel procedimento di adozione dell’atto, ridotto dalla legge a quello di mero destinatario di una comunicazione (art. 1, comma 7, nel testo vigente allora; cfr. *supra*).⁹¹ Si trattava peraltro di limiti solo parzialmente superabili: sia qui sufficiente ricordare che, ancora nella ricordata Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura del 2017, come modificata il 16 giugno 2022 (si tratta dell’ultima novella deliberata dal Consiglio prima delle riforme “Cartabia”), all’art. 8, comma 6, era previsto che il Consiglio non potesse che *prendere atto* del progetto adottato dal Procuratore della Repubblica, inviando inviando semmai ad esso (o al Procuratore generale presso la Corte di appello, in

⁸⁷ Delibera 25 marzo 1993 (cit. in F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, p. 188).

⁸⁸ N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, *op. cit.* [ed. 2024], p. 287.

⁸⁹ P. GAETA, *op. cit.*, p. 189, parla “resistenza paranormativa del Csm”; per tutti, si veda la puntualissima ricostruzione, aggiornata al 2017, operata in A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, pp. 161 e ss. Cfr. anche S. PANIZZA, *L’organizzazione degli uffici del pubblico ministero*, *op. cit.*, 83-39, 93-96.

⁹⁰ A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, p. 180-193, con riferimento in particolare alle Circolari del 2017 (già A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, *op. cit.*, pp. 399 e ss, con riferimento in particolare alle risoluzioni precedenti.)

⁹¹ Cfr. A. GUSTAPANE, *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, *op. cit.*, p. 180.

base al rinvio operato dall'art. 26, comma 2) eventuali osservazioni e rilievi (per quanto riguardava invece il documento adottato dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione, l'art. 44, comma 2 contemplava esclusivamente la presa d'atto e non anche quest'ultima facoltà).

Orbene, a seguito della novella apportata dalla l. 71/2022 e dal d. lgs. 44/2024, i quali hanno modificato i commi 6 e 7 dell'art. 1 del d. lgs. 106/2006, come detto, l'istituto del progetto organizzativo (d'ora innanzi, per brevità, p. o.) risulta oggi codificato *a livello primario*. Esso deve essere adottato ogni quattro anni dal dirigente dell'ufficio, il quale è però tenuto a predisporlo – così recuperando l'idea sottesa all'abrogato art. 7-ter o. g. - “*in conformità ai principi generali definiti dal Consiglio superiore della magistratura [enfasi aggiunta]*”, nonché sulla base di “*modelli standard*” sanciti con delibera dello stesso Csm⁹²; in altre parole, il p. o. costituisce lo strumento con cui il Procuratore della Repubblica si auto-vincola,⁹³ in relazione a numerosi e rilevanti aspetti dalla propria attività, ma non *sua sponte* bensì per obbligo di legge e comunque nei limiti di quanto già stabilito dal Csm. Al medesimo Csm, inoltre, è riservata l'*approvazione* finale (e, ovviamente, se del caso il rigetto) del provvedimento dirigenziale. È di questi ultimi sviluppi che alcuni commentatori hanno parlato nei termini di una “nuova tabellarizzazione” degli uffici requirenti, nel segno di una vera e propria “recezione” della normativa consiliare da parte del legislatore.⁹⁴

A tale proposito, recuperando a questo punto una suggestione già avanzata con riferimento alla definizione dei “criteri di priorità” dell'esercizio dell'azione penale (IV.2.2), ci si potrebbe interrogare sul rapporto tra pm e Csm definito della citata riserva di approvazione del p. o. introdotta dalla legge in favore dell'organo di governo autonomo. Ciò, anche alla luce del fatto che, come si vedrà a breve (e come in parte già anticipato nel paragrafo precedente a proposito dell'autonomia del pm in udienza), se pure è la fonte primaria stessa a demandare al Consiglio superiore la definizione di “principi generali” in materia, esso si è spinto (oltre che a riepilogare il quadro normativo primario) fino a definire numerose regole minute. Orbene, senza volere mettere qui in dubbio la legittimità in sé di tale modalità di intervento *praeter legem* (peraltro, perfettamente in linea con precedenti storici: cfr. *supra*), e ribadendo che, invece, difficilmente esso è ammissibile nella misura in cui si riveli *contra legem*,⁹⁵ è lecito chiedersi: dal

⁹² Il riferimento ai modelli *standard* del Csm è stato aggiunto con l'art. 4, comma 1, lett. a) del d. lgs. 44/2024.

⁹³ Cfr. N. ROSSI, *op. ult. cit.*, p. 126.

⁹⁴ Ivi, p. 118 e 125.

⁹⁵ Si è già registrato un esempio in tal senso, quello del citato art. 4 della “Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura”, il quale sembra *derogare* al combinato disposto della l. 134/2021 e del d. lgs. 106/2006: quest'ultimo, infatti, dispone che i criteri legislativi in materia di

momento che i profili strutturali condizionano evidentemente anche lo svolgimento dell'attività inquirente-requirente, ha il Csm, intervenendo su di essi, indebitamente compresso la sfera competenziale costituzionalmente riservata del pubblico ministero, pregiudicando così la stessa indipendenza funzionale riconosciuta a quest'ultimo dalla stessa giurisprudenza della Consulta? Ad esempio, si è forse auto-attribuito la facoltà di valutare nel merito, sulla base di un proprio giudizio di *opportunità*, il contenuto dei documenti organizzativi sottopostigli dagli uffici requirenti, in particolare riesaminandone le parti direttamente o indirettamente riconducibili all'esercizio dell'azione penale? Se la risposta fosse affermativa, saremmo di fronte ad un intervento incompatibile con l'art. 112 Cost.: nemmeno il legislatore, potrebbe conferire al Consiglio tale potestà, che andrebbe a ledere proprio l'indipendenza funzionale della pubblica accusa. In parte, forse, la risposta è stata già suggerita nelle pagine precedenti, in cui si è parzialmente trattato della normativa consiliare. Quanto segue permetterà di affrontare anche a questo interrogativo, con particolare riferimento ai profili funzionali dell'indipendenza della pubblica e alla portata della prerogativa dirigenziale in tale ambito.

Ciò detto, il contenuto necessario *ex lege* (art. 1, comma 6) del progetto organizzativo, in parte già richiamato in IV.2.2, deve comprendere:

“a) 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);

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 [già ricordati in I.4, e su cui ci si è già soffermati in IV. 2.2, NdR];

c) i compiti di coordinamento e di direzione dei procuratori aggiunti;

esercizio dell'azione penale siano un presupposto *necessario* di quelli definiti dal dirigente, mentre la fonte consiliare prevede l'adozione dei secondi anche in assenza dei primi (cfr. IV.2.2).

Per ciò che concerne il caso di specie, ossia il contenuto della Circolare del 2024 nella parte in cui trascende la definizione di “principi generali”, non sembra che la base normativa di siffatto intervento possa rinvenirsi nell'art. 25, comma 1 dell'attuale regolamento interno del Consiglio (www.csm.it), il quale disciplina unicamente l'adozione di “circolari” e “direttive” di *interpretazione* o *esecuzione di leggi o regolamenti*, nonché “criteri di orientamento” per l'esercizio delle attribuzioni e della discrezionalità del Csm; è infatti evidente che non si versa in alcuna di queste ipotesi, trattandosi con tutta evidenza di misure *attuativo-integrative*. D'altronde, se anche si volesse dare un'interpretazione, per dir così, estensiva di tale disposizione, permanerebbe l'assenza di una fonte primaria.

d) 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;

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

f) i criteri per l'individuazione del procuratore aggiunto o comunque del magistrato designato come vicario, ai sensi del comma 3 [dell'art. 1 del decreto, NdR];⁹⁶

g) 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, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati”.

Il p. o. ha, come detto, la durata di quattro anni, e rimane efficace fino a quando non viene adottato il successivo.

Peraltro, la disciplina testé esposta non è attualmente applicata agli uffici generali (non solo quello di legittimità, ma anche quelli distrettuali), né direttamente né, parrebbe, in via analogica. Su tale posizione si è infatti attestato lo stesso Csm, il quale ha certificato, con riferimento alle procure di secondo grado, la “non inclusione [...] [di esse] nelle modifiche del processo di tabellarizzazione introdotte con la Riforma Cartabia”⁹⁷ e, con riferimento a quello di legittimità, che “il legislatore ha fatto espresso riferimento ai soli uffici requirenti di merito”⁹⁸. Ciò non ha tuttavia impedito all’organo di governo autonomo della magistratura di continuare a prevedere che anche tali strutture si dotino di un proprio progetto organizzativo, disciplinandone *praeter legem* il contenuto e il procedimento di adozione in modo più o meno dettagliato (artt. 37, 38 e 57 “Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura” del 2024). D'altronde, in assenza di una qualsiasi base legislativa, il Csm non si è potuto spingere fino ad auto-attribuirsi, anche in queste due fattispecie, il potere di approvare o respingere il p. o.; di talché, in materia di procure generali, esso tuttora si limita a “*prendere atto*” della decisione comunicatagli dal dirigente.

Ciò detto sulla fonte legislativa, il contenuto necessario del progetto è stato ulteriormente arricchito dalla normativa consiliare. L'art. 11 della già ricordata “Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura” del 2024 (il quale inaugura

⁹⁶ L'art. 1, comma 3 d. gls. 106/2006 dispone che il Procuratore della Repubblica possa nominare un Vicario. Su tale figura cfr. anche infra, IV.2.3.3.

⁹⁷ *Relazione illustrativa*, p. XXXIII.

la Parte III, dedicata appunto agli “Strumenti organizzativi”) individua al comma 3 ben ventisei contenuti obbligatori del p. o. (“documento programmatico e organizzativo generale dell’ufficio”), ai quali vengono infine aggiunti sei contenuti eventuali (comma 4). È evidente che solo in minima parte essi ripetono quanto già disposto dalla norma primaria. Fra i più significativi, vanno ricordati: le “misure organizzative finalizzate a garantire [...] il coordinamento investigativo” di cui al n. 5 del comma 3; i “criteri di assegnazione dei magistrati alle unità organizzative, previo interpello”, di cui al n. 10 del comma 3 (su cui cfr. anche *infra*, IV.2.3.3); i “criteri per l’assegnazione di *singoli atti* nei procedimenti [enfasi aggiunta]” di cui al n. 17 del comma 3 (su cui si veda anche il paragrafo successivo); il “procedimento di esercizio delle funzioni di assenso sulle misure cautelari” e la disciplina dei “visti informativi” e degli “altri strumenti informativi”, di cui, rispettivamente, ai nn. 19 e 20 del comma 3 (su cui si veda anche il paragrafo successivo). Analoghe considerazioni valgono per ciò che concerne i sedici punti in cui si articola il contenuto obbligatorio del progetto organizzativo della Procura generale presso la Corte di appello (art. 37, comma 2 della Circolare). Quest’ultimo, in particolare, deve prevedere anche “criteri di esercizio delle funzioni proprie di *avocazione di cui all’art. 412, comma 1, c. p. p.* e di esercizio del *potere di ordine* di cui all’art. 415 *ter* co. 5 c. p.,”⁹⁹ da compiersi anche tenendo conto dei criteri di priorità individuati dai procuratori della Repubblica ai sensi dell’art. 4 della presente circolare [enfasi aggiunta]” (n. 4; in materia di avocazione, si veda anche l’art. 41, in particolare il comma 3 – cfr. *supra* in IV.2.1); e le “modalità per l’acquisizione dei dati di cui all’art. 6 co. 1 e co 1 bis del d.lgs. 06/06” (n. 16: in materia, con riferimento anche all’art. 39, cfr. anche *supra* in IV.2.1). Per quanto concerne invece la Procura generale presso la Corte di cassazione, giacché il Consiglio -come detto - esclude che essa cada nel campo applicativo dell’art. 1, comma 6 d. lgs. 106/2006,¹⁰⁰ la fonte consiliare si limita a stabilire, in via del tutto autonoma, che l’ufficio adotti un progetto contenente i “criteri di organizzazione dell’ufficio e di assegnazione degli affari” (art. 57, comma 1 della Circolare).

Peraltro, per ciò che concerne il *procedimento di adozione* del progetto, il legislatore (art. 1, comma 7 d. lgs. 106/2006) si è limitato a indicare i vari soggetti “esterni” alla procura a vario titolo coinvolti nell’*iter*, in particolare deferendone

⁹⁸ *Relazione illustrativa*, p. XXXIV. Si noti che con “uffici requirenti di merito” il Consiglio intende, qui, solo quelli circondariali.

⁹⁹ Si tratta del Procuratore generale presso la Corte di appello di ordinare, con decreto motivato, al dirigente della procura circondariale di assumere entro venti giorni le determinazioni inerenti all’esercizio dell’azione penale, laddove esse non siano state ancora adottate nei termini previsti dalla legge.

¹⁰⁰ *Relazione illustrativa*, pp. XXXIII – XXXIV.

l'approvazione finale al Csm. Tali soggetti, che si esprimono in funzione consultiva, sono: il dirigente dell'ufficio giudicante corrispondente alla procura interessata; il Presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati territorialmente competente; il Consiglio giudiziario territorialmente competente; il Ministro della giustizia, che eventualmente può formulare osservazioni ai sensi dell'articolo 11 della l. 195/1958.¹⁰¹ È inoltre specificato, con riferimento all'intervento del Consiglio giudiziario, che esso deve riguardare, sulla base – anche in questo caso – di modelli *standard* approvati dal Csm, “soltanto i rilievi critici in ordine all'analisi dei dati, al contenuto delle proposte e alle scelte organizzative adottate” (art. 7-bis, comma 2.4 o. g., cui rinvia il comma 7 dell'art. 1 del decreto in esame).¹⁰² Il che, sembra a chi scrive, lascia a tali Consigli un margine di intervento comunque piuttosto ampio. Per ciò che concerne la ricordata approvazione da parte del Csm, il decreto in esame prevede che essa possa avvenire anche in forma tacita, laddove l'organo di governo autonomo della magistratura non si esprima entro il novantesimo giorno dall'invio – per via telematica, viene puntualizzato – del suddetto parere del Consiglio giudiziario. Laddove però la proposta di p. o. sia stata oggetto di osservazioni da parte dei magistrati dell'ufficio interessato, ovvero il Consiglio giudiziario competente abbia deliberato su tale proposta a maggioranza, il Csm è tenuto a esprimersi esplicitamente nel diverso termine di centottanta giorni.¹⁰³ Sono previsti delle scadenze anche per l'adozione dei pareri da parte dei due organi consultivi da ultimo citati: essi devono prendere in esame la proposta di p. o. “entro il termine massimo di centottanta giorni antecedenti l'inizio del quadriennio” di vigenza dell'atto, e deliberare “entro i successivi novanta giorni” (art. 7-bis, comma 2.5 o. g., in base al rinvio disposto dal comma 7 dell'art. 1 d. lgs. 106/2006).¹⁰⁴

Inoltre, la legge prescrive che, in ogni caso, il descritto procedimento debba essere seguito anche laddove si presenti la necessità di apportare al p. o. delle

¹⁰¹Sul coinvolgimento del Guardasigilli si era espresso negativamente il Csm, nel parere reso sul testo di A. C. 2681 (il disegno di legge che poi sarebbe divenuto la l. 71/2022) come emendato dal Consiglio dei ministri (delibera 23 marzo 2022).

¹⁰²Tale rinvio all'art. 7-bis o. g. è stato introdotto dall'art. 4, comma 1, lett. b) del d. lgs. 44/2024. La citata disposizione, relativa al procedimento di adozione delle tabelle degli uffici giudicanti, contiene anche un riferimento al Consiglio direttivo della Corte di cassazione che, in questo caso, ipoteticamente costituirebbe la base legale per un parere di questo organo sul p. o. della Procura generale istituita presso quella Corte. Tuttavia, da questo punto di vista il rinvio in esame non sembra da considerarsi operante, se non altro alla luce dell'interpretazione fatta propria dal Csm in merito alla applicabilità dell'art. 1, commi 6 e 7 novellati alle sole procure circondariali.

¹⁰³A tali due ipotesi la normativa consiliare ha aggiunto, con condivisibile intervento *praeter legem*, quella in cui il Consiglio giudiziario territorialmente competente si sia espresso in senso *negativo all'unanimità* (art. 12, comma 15 della Circolare).

variazioni “per sopravvenute esigenze dell'ufficio” (art. 1, comma 7 d. lgs. 106/2006).¹⁰⁵ Tuttavia, in caso vi sia “assoluta necessità e urgenza di provvedere”, ovvero laddove si tratti di modificare l'assegnazione interna di un magistrato, il dirigente può comunque variare il progetto con proprio provvedimento immediatamente esecutivo (art. 7-*bis*, comma 2.1 o. g., cui rinvia il comma 7 dell'art. 1 del decreto in esame).¹⁰⁶

Anche la disciplina ora esposta è stata largamente integrata dal Csm (art. 12, in particolare commi da 2 a 5 e da 4 a 18, e 13 della circolare già più volte citata), senza però alterarne significativamente i tratti caratteristici. Si segnala tuttavia che il Consiglio ha previsto autonomamente che sul progetto intervengano in sede consultiva, oltre ai soggetti già previsti dalla legge, anche il Procuratore generale presso la Corte di appello (commi 4 e 6) e il Procuratore nazionale antimafia (limitatamente alla parte di interesse, commi 4 e 5).

Con riferimento poi alla fase di approvazione *ex art. 1, comma 7 d. lgs. 106/2006*, che abbiamo visto essere particolarmente delicata in quanto momento in cui si toccano, e potenzialmente si scontrano, le reciproche competenze degli uffici e del Csm, sono stati regolamentati gli effetti della mancata approvazione e della approvazione solo parziale del p. o. da parte dell'organo di governo autonomo. In particolare, è stato specificato che in tali ipotesi il Procuratore della Repubblica è tenuto ad avviare nuovamente la procedura entro quindici giorni della recezione della relativa delibera consiliare, e a concluderla entro sessanta (comma 17). È stato anche disposto che il provvedimento del Consiglio sul p. o. della procura sia sempre trasmesso al Tribunale e al Consiglio dell'Ordine degli avvocati corrispondenti, nonché al Procuratore generale del distretto di riferimento e al Procuratore generale presso la Corte di cassazione (comma 18).

Ciò detto, come anticipato, la legge nulla dispone però per ciò che riguarda la fase “interna” della procedura in questione.

Stante tale vuoto normativo, per questo versante della materia in esame l'unica fonte a cui fare riferimento è quella del Consiglio, che quindi diviene

¹⁰⁴ Tale rinvio è stato introdotto dall'art. 4, comma 1, lett. *b*) del d. lgs. 44/2024. Anche in questo caso, i riferimenti al Consiglio giudiziario della Corte di cassazione, contenuti nell'art. 7-*bis* cui viene fatto rinvio, non sono da considerarsi applicabili (cfr. nota 101).

¹⁰⁵ Ai sensi del rinvio operato dal comma 7 all'art. 7-*bis*, comma 2 o. g., in materia di tabelle degli uffici giudicanti, è previsto che tali sopravvenute esigenze possano anche fare riferimento ai “programmi delle attività annuali” *ex art. 4 d. lgs. 240/2006* (“Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera *a*), e 2, comma 1, lettere *s*) e *t*) e 12, della legge 25 luglio 2005, n. 150”) ovvero ai “programmi per la gestione dei procedimenti” *ex art. 37 d. l. 98/2011* (“Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”). Il rinvio in esame è stato introdotto ad opera dell'art. 4, comma 1, lett. *b*) del d. lgs. 44/2024.

¹⁰⁶ Tale rinvio è stato introdotto dall'art. 4, comma 1, lett. *b*) del d. lgs. 44/2024.

particolarmente rilevante. L'*iter* di adozione del progetto organizzativo e delle sue varianti è disciplinato dagli artt. 12 e 13 della vigente “Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura”, con particolare attenzione al caso in cui esso ha luogo negli uffici “di grandi dimensioni” (per tali intendendosi, secondo l’espresso rinvio dell’art. 12, comma 1 della Circolare, quelli indicati nella tabella A allegata al “Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria” di cui alla delibera del Csm 28 luglio 2015¹⁰⁷).

In questi uffici il dirigente è tenuto, almeno trenta giorni prima della scadenza del progetto in vigore (o, al più tardi, quindici giorni prima della comunicazione della proposta di p. o. di cui al comma 3: vd. *infra*), a convocare un'*assemblea generale dell'ufficio* finalizzata non solo a condividere i dati statistici relativi all’attività del medesimo ma anche – e soprattutto, nella prospettiva di questo lavoro – a *sollecitare il confronto* “in ordine alle scelte organizzative e all’individuazione dei criteri di priorità di cui all’art. 4 [della Circolare, NdR]” (art. 12, comma 1 della Circolare). Più precisamente, nel suddetto termine il Procuratore della Repubblica è esplicitamente tenuto a *invitare tutti i magistrati assegnati all'ufficio a formulare*, anche tramite riunioni a livello delle varie articolazioni della procura (dipartimenti, sezioni, gruppi di lavoro: cfr. *infra*, IV.2.3.3) “*proposte in ordine al redigendo progetto organizzativo*” (comma 2). La proposta dirigenziale viene predisposta solo una volta raccolte queste ultime (purché, ovviamente, ve ne siano), e poi discussa in seno alla predetta assemblea generale - previa comunicazione agli interessati almeno quindici giorni prima della data fissata per quest’ultima (commi 2 e 3 della Circolare). Dell’assemblea viene redatto verbale, da allegare al provvedimento finale insieme alle proposte formulate dai Sostituti e dagli Aggiunti nonché agli altri contributi prodotti (comma 7). Una seconda versione provvisoria del p. o. è poi comunicata a tutti i magistrati assegnati all’ufficio (comma 8), i quali, ai sensi del comma 9, hanno dieci giorni per avanzare osservazioni: esse potranno essere accolte (in tutto o in parte) o respinte (formulando in questo caso apposite controdeduzioni) dal dirigente, che adotta il provvedimento definitivo entro i successivi quindici giorni e trasmette il relativo decreto al Consiglio giudiziario competente per il prescritto parere. Ovviamente, una volta intervenuta la delibera del Csm – di approvazione, ma anche di totale o parziale reiezione -, anch’essa deve essere oggetto di comunicazione a cura del Procuratore della Repubblica (comma 18).

Peraltro, alcune delle disposizioni citate risultano (espressamente o implicitamente) applicabili a tutti gli uffici requirenti e non solo a quelli considerati “di grandi dimensioni”: così, in ogni procura il dirigente è comunque

¹⁰⁷ Circolare P-14858-2015, e ss. mm. ii., disponibile in www.csm.it.

tenuto a invitare gli altri magistrati a sottoporli proposte in ordine al redigendo p. o. (art. 12, comma 2 della Circolare), il quale, una volta completato, dovrà esser loro comunicato per permettere la formulazione di osservazioni e, in generale, lo svolgimento della ulteriore fase interlocutoria di cui al descritto art. 12, comma 9 (cfr. *supra*). In sostanza, la differenza tra le due tipologie di ufficio è rappresentata dal fatto che in uno soltanto si celebra un'assemblea generale, in ragione della "maggior complessità sottesa all'elaborazione del [rispettivo] documento organizzativo",¹⁰⁸ e nell'altro no.¹⁰⁹

A mente dell'art. 13 della Circolare, poi, le medesime norme che governano l'approvazione del p. o. si applicano anche alle variazioni di quest'ultimo "per sopravvenute esigenze dell'ufficio" (comma 1), con l'unica differenza che il termine per le osservazioni sulla proposta è ridotto da dieci a sette giorni nel caso essa si riferisca ad una variazione dal carattere *immediatamente esecutivo* (art. 13, commi 3 e 4 della Circolare, d'altra parte corrispondenti alla citata disposizione di cui all'art. 1, comma 7 d. lgs. 106/2006).¹¹⁰

Per ciò che concerne le procure generali – alle quali, si ricordi, non si applica l'art. 1, comma 7 d. lgs. 106/2006 -, il Consiglio ha disciplinato *praeter legem* il procedimento di formazione del p. o. sia con riferimento a quelle distrettuali che a quella di legittimità. L'approccio ai due casi si presenta tuttavia divergente. Infatti, solo nella prima ipotesi il normatore consiliare ha scelto di intervenire in modo tendenzialmente analitico, ricalcando in buona misura quanto già disposto a proposito degli uffici di primo grado "di grandi dimensioni": così, l'art. 38 della Circolare prevede espressamente la convocazione di un'assemblea generale dei magistrati dell'ufficio (ma solo per la prima approvazione; per le variazioni, a seconda dell'oggetto, essa è facoltativa o esclusa) e, in generale, forme di preventiva interlocuzione del Procuratore generale con i medesimi (cfr. commi 2, 4 e 5); il coinvolgimento del dirigente dell'ufficio giudicante di riferimento (comma 2); il parere obbligatorio del Consiglio giudiziario del distretto (comma 6); la presa d'atto (non l'approvazione) del Csm, il quale può richiedere chiarimenti al Pg e formulare "osservazioni" e "rilievi". Nella seconda ipotesi, invece, il Consiglio ha preferito limitarsi a poche indicazioni sintetiche (art. 57 della Circolare): salvo il consueto confronto preliminare del dirigente con i colleghi pubblici ministeri (comunicazione del progetto trenta giorni prima della sua adozione; eventuale formulazione di osservazioni, con conseguente obbligo per il Pg di dare conto di esse nel decreto di adozione del p. o.), è prevista una

¹⁰⁸ Cfr. la *Relazione illustrativa*, p. XVIII.

¹⁰⁹ In generale, *ibidem*, pp. XVIII e ss.

¹¹⁰ A mente dell'art. 13 della Circolare, sono tali le variazioni necessarie e urgenti, ovvero quelle che concerno solo "tramutamenti interni" all'ufficio.

mera comunicazione del documento all'organo di governo autonomo e al Consiglio direttivo della Corte di cassazione.

Volendo trarre una conclusione da quanto detto, si potrebbe dire che il progetto organizzativo costituisce lo strumento principe (ma non l'unico come, vedremo: cfr. il paragrafo successivo) individuato dall'ordinamento - non solo ad opera del Csm ma, nel più recente periodo e almeno con riferimento agli uffici di primo grado, ormai anche del legislatore – al fine di attenuare il ricordato ruolo primaziale del dirigente, vincolando l'esercizio dei poteri di quest'ultimo e financo introducendo un *elemento di collegialità* nella gestione dell'ufficio (si è parlato, a proposito del descritto iter di approvazione, di un procedimento “partecipato e corale”¹¹¹). Tuttavia, la prerogativa del Procuratore della Repubblica tuttora riconosciuta dallo stesso testo del d. lgs. 106/2006 attualmente vigente rimane, come si dirà tra poco, piuttosto accentuata.

Quanto, poi, alla paventata invasione della sfera costituzionale di attribuzione delle procure da parte dell'organo di governo autonomo, almeno in astratto e con riferimento all'*iter* di approvazione del p. o., essa non sembra essersi verificata: infatti, le pertinenti disposizioni della Circolare del 2024 non offrono indizi in tal senso e, a parere di chi scrive, si può concludere che il Csm intenda limitarsi ad una sorta di controllo preventivo di legittimità.¹¹²

2.3.2.2 *Il d. lgs. 106/2006: in particolare, i profili funzionali e la prerogativa dirigenziale*

Dall'insieme delle disposizioni del d. lgs. 106/2006, come pure da quelle del r. d. 12/1941 già ripercorse in IV.2.3.1, si deduce un'opzione per la concentrazione delle funzioni inquirenti-requirenti nella figura del magistrato dirigente della Procura della Repubblica (la quale non è tuttavia completamente riferibile, lo si ricordi, anche ai Procuratori generale: ad essi, infatti, non si applica il d. lgs. n. 106). Può essere letto in questo senso l'art. 1, comma 1 del citato decreto, il quale definisce il Procuratore della Repubblica “preposto all'ufficio del pubblico ministero” e “titolare esclusivo dell'azione penale” (qualificazione, quest'ultima, ripetuta anche all'art. 2, comma 1).

Inoltre, dal punto di vista dell'evoluzione storica della normativa, nello stesso senso depone l'abolizione della norma che più si era avvicinata ad introdurre un esplicito principio di *personalizzazione delle funzioni* nel nostro sistema, ossia l'art. 3 disp. att. c. p. p. (già presente nella versione originaria di tale fonte, del 1989). Esso, a mente del quale “i titolari degli uffici del pubblico ministero

¹¹¹ N. ROSSI, *op. ult. cit.*, p. 126.

¹¹² In questo senso, parrebbe, *ivi*, p. 128.

cura[va]no che, ove possibile, alla trattazione del procedimento provved[esser]o, per tutte le fasi del relativo grado, il magistrato o i magistrati originariamente designati”, è stato infatti abrogato proprio dal d. lgs. 106/2006 (art. 7, comma 1, lett. *b*), confermando ancora una volta l’opzione del legislatore per la più tradizionale (nel nostro sistema) *impersonalità del pm*.

Anche nel quadro delle più recenti riforme, il conferimento al Procuratore della Repubblica del potere di adottare il progetto organizzativo (il quale deve contenere, proprio con riferimento all’azione penale, anche le specifiche “misure organizzative” finalizzate a garantirne un esercizio “efficace e uniforme” - art. 1, comma 6, lett. *a*) - , oltre ai già più volte menzionati “criteri di priorità”) si muove nel solco di tale principio, per quanto significativamente attenuato, come descritto nel paragrafo precedente, dalla previsione – già in sede legislativa - dell’approvazione del documento da parte del Csm e – in sede di normativa consiliare - di un procedimento partecipato che coinvolge anche gli altri magistrati assegnati all’ufficio. Anzi, proprio la “Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura” deliberata il 3 luglio 2024, all’art. 5 (“Il procuratore della Repubblica), riepiloga e conferma il dato normativo primario desumibile dal decreto del 2006.

Si deve dunque concludere che il legislatore, nel disciplinare gli uffici della pubblica accusa, abbia optato per un modello rigidamente verticistico in cui, dal punto di vista funzionale, ognuno di essi viene sostanzialmente a coincidere con il rispettivo dirigente e viene così “azzerata” l’indipendenza interna del singolo magistrato? E che anche il Csm abbia fatto propria questa posizione?

Invero, ad una considerazione complessiva della stessa fonte primaria, pur senza ovviamente negare la portata del descritto accentramento ai fini di una ricostruzione “sistematica” dell’indipendenza “operativa” dei Sostituti (ma anche degli Aggiunti), è possibile pervenire ad una conclusione almeno parzialmente diversa. La chiave di volta del ragionamento è rappresentata dal riconoscimento della natura *garantistica* della *ratio* alla base di tale concentrazione di funzioni, e leggere in questa chiave l’intero impianto del decreto in esame.

Quanto detto trova fondamento, in particolare, proprio nelle norme che definiscono la suddetta titolarità dell’azione penale: essa, infatti, comporta per il dirigente dell’ufficio non solo l’obbligo di agire in giudizio “nei modi e nei termini fissati dalla legge” (art. 1, comma 1)¹¹³, ma anche quello di assicurare che

¹¹³ Il testo originario del decreto conteneva anche un inciso, poi velocemente rimosso (art. 1, comma 2, lett. *a*) l. 269/2006), per cui il Procuratore della Repubblica agiva in giudizio non solo “nei modi e nei termini fissati dalla legge” ma anche “sotto la propria responsabilità” (art. 1, comma 1) ovvero “sotto la sua responsabilità” (art. 2, comma 2). Tale accentramento della responsabilità avrebbe rischiato di indurre il dirigente a un frenetico e minuzioso (nonché, con

tale azione sia esercitata – da se stesso o dagli altri magistrati dell'ufficio - in modo “corretto, puntuale ed uniforme”, nella “osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato”¹¹⁴ e nel “rispetto delle norme sul giusto processo” (art. 1, comma 2; cfr. anche art. 5, comma 2 della Circolare). In altre parole, la ragione dell'attribuzione di tale ruolo di supremazia al Procuratore della Repubblica risiederebbe non tanto nell'adesione acritica del legislatore a un qualsivoglia principio gerarchico, bensì nella volontà di individuare una figura *responsabile* dell'attività dell'ufficio, garante della sua legalità e del rispetto dei diritti delle parti coinvolte.¹¹⁵ Questa concezione del dirigente (non già “padrone” dell'ufficio, ma garante delle regole), si noti, non tradisce il ricordato principio di impersonalità della pubblica accusa, fatto proprio dal legislatore; anzi, contribuisce a declinarlo in modo tale da evitare che la personalizzazione non si realizzi nemmeno al livello di vertice.

A favore della tesi esposta deporrebbe anche la modifica intervenuta, appena pochi mesi dopo la sua entrata in vigore, al testo dell'art. 2, comma 1 del decreto legislativo in esame. In quell'occasione il riferimento alla “*delega*” che, qualora non avesse ritenuto di trattare personalmente un affare penale, il Procuratore della Repubblica avrebbe compiuto nei confronti degli “*addetti all'ufficio*” (il quale, a sua volta, riecheggiava il testo dell'art. 70, comma 3 o. g. precedente alla novella del 1989, per cui i dirigenti delle procure esercitavano le proprie funzioni “*personalmente o per mezzo dei dipendenti magistrati addetti ai rispettivi uffici*”)¹¹⁶, venne sostituito con quello, tuttora presente, alla “assegnazione” del procedimento (sul punto, cfr. poco *infra*). Lungi dal costituire una mera variazione lessicale, tale modifica significò un mutamento rilevante nell'indirizzo del legislatore, tramite il passaggio da un linguaggio marcatamente verticistico e – appunto – “gerarchico” (“*delega*” della funzione, “*addetti*”) ad uno che restituisce un'immagine maggiormente “orizzontale” dell'ufficio requirente, e così contribuisce a rendere lecita una diversa interpretazione del ruolo del dirigente. Si ricordi peraltro, in chiave storica, che tale ruolo risulta oggi comunque rafforzato rispetto a prima della riforma cd. “Castelli”. Allora, infatti, la principale norma di riferimento in materia di ordinamento degli uffici requirenti era il più volte ricordato art. 70 o. g. (come novellato dal d. P. R: 449/1989), il comma 3 del quale, con riferimento all'atto con cui il titolare dell'ufficio “affida” ad un altro

tutta probabilità, spesso praticamente impossibile) controllo dell'attività di tutti i magistrati addetti all'ufficio.

Il medesimo testo originario limitava inoltre l'esercizio dell'azione penale ai “casi” indicati dalla legge.

¹¹⁴ Tale riferimento è stato introdotto dalla l. 103/2017 (art. 1, comma 75).

¹¹⁵ A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, p. 168 (più in generale, sulla posizione del Procuratore della Repubblica, pp. 164-173).

magistrato del medesimo l'esercizio delle funzioni di pm, utilizzava – e utilizza ancora oggi (cfr. *supra*, IV.2.3.1) - il termine “designazione”; e tale parola, è stato spesso ritenuto, rispetto a “assegnazione” lascerebbe intendere una spazio di autonomia operativa comunque maggiore in capo ai Sostituti (e agli Aggiunti).¹¹⁷ Dal 2006, tuttavia, dato la centralità assunta dal d. lgs. 106, è indubbio che vada riconosciuta prevalenza a tale fonte e alla terminologia da essa fatta propria.

Orbene, è proprio sulla suddetta lettura *garantistica* della fonte primaria che, per parte sua, ha fatto leva il Consiglio superiore della magistratura nella propria attività di attuazione e integrazione della medesima. In questo senso è possibile leggere, oggi, il riferimento all’“indipendenza dei magistrati dell’ufficio” come limite generale ai poteri dirigenziali, contenuto all’art. 2, comma 1 della ricordata Circolare;¹¹⁸ e pure il recente tentativo, a proposito della menzionata contrapposizione tra “assegnazione” e “designazione”, di quadrare il cerchio menzionandole entrambe nella medesima norma (“Il procuratore della Repubblica [...] *design[a]* altri magistrati addetti all'ufficio *mediante assegnazione o coassegnazione*”: art. 5, comma 2 della Circolare).

Nella stessa direzione milita, in tempi più vicini a noi e sempre a livello legislativo, l'introduzione del progetto organizzativo (lo si ricordi ancora una volta, a conferma della centralità dell'istituto nell'ordinamento del pubblico ministero italiano), provvedimento la cui adozione è sì riservata – lo si è ribadito anche *supra* – al Procuratore della Repubblica (previa approvazione del Csm), ma proprio affinché esso predetermini e cristallizzi, a garanzia degli altri magistrati della procura e del buon andamento di questa, le modalità di esercizio di una parte rilevante dei propri poteri.

Si può dunque intendere in questa ottica la vera e propria *prerogativa dirigenziale* che, sotto il profilo funzionale, la legge (così come, in subordine, la normativa adottata dal Csm) riconosce al Procuratore della Repubblica, riducendo proporzionalmente gli spazi di indipendenza degli altri magistrati incardinati nella procura. Tale prerogativa, riconducibile alla già ricordata titolarità esclusiva dell'azione penale (artt. 1, comma 1 e 2, comma 1) comprende: (a) il potere di *assegnazione* (o co- assegnazione) e *revoca della assegnazione* (o co- assegnazione) degli affari penali di competenza dell'ufficio (art. 2, commi 1 e

¹¹⁶ Si tratta del testo su cui si espresse la Corte costituzionale nella sent. 52/1976: si veda III.2.

¹¹⁷ N. ROSSI, *op. ult. cit.*, p. 121-123.

¹¹⁸ Su tale clausola cfr. anche *infra*, IV.2.3.3. La stessa *Relazione illustrativa* della Circolare chiarisce che “le attribuzioni dello stesso procuratore si giustificano nella misura in cui effettivamente concorrano a connotare nel senso dell’impersonalità l’ufficio di Procura, non potendo invece sfociare in una personalizzazione della funzione requirente *in capo al titolare dell’ufficio stesso*, incompatibile con il principio di impersonalità, unità ed indivisibilità che è proprio dell’ufficio del pubblico ministero [enfasi aggiunta]” (p. III).

2),¹¹⁹ in parte ricordato poco *supra*; (b) quello di *assegnazione di singoli atti* del procedimento (art. 2, comma 1); (c) l'*assenso* in materia di misure precautelari e cautelari (art. 3); (d) un potere di indirizzo relativo all'impiego di determinate risorse umane e materiali a disposizione dell'ufficio (art. 4); (e) il monopolio dei rapporti con i mezzi di informazione (art. 5).

Ciò detto, la nettezza (verrebbe da dire la "secchezza") con cui le singole previsioni legislative conferiscono i suddetti poteri al Procuratore della Repubblica ha dato la stura, nell'opera di integrazione realizzata nel tempo dal Consiglio, all'introduzione di numerosi dispositivi di ribilanciamento dei rapporti interni all'ufficio requirente, nel segno di un rafforzamento della sfera dei Sostituti (nonché degli Aggiunti).

In materia di assegnazione (o co-assegnazione) del procedimento, l'art. 2, comma 2, primo periodo, specifica che il Procuratore della Repubblica, nel compimento di tale atto, può anche stabilire dei *criteri* ai quali il magistrato assegnatario dovrà attenersi nell'esercizio della relativa attività, così sancendo l'esistenza di un – seppur circoscritto – potere di direttiva, o istruzione, *particolare* del primo nei confronti del secondo. Dal successivo periodo del medesimo art. 2, comma 2, si deduce inoltre che al dirigente è riconosciuto anche l'ulteriore potere di definire "principi e criteri [...] *in via generale* [enfasi aggiunta]". È proprio la violazione di tali "principi" e "criteri" (generalisti o particolari), ovvero, in alternativa, il "contrasto" in ordine alla conduzione degli affari assegnati, a costituire presupposto per la già ricordata revoca dell'assegnazione. In tal caso, è però riconosciuta al magistrato revocato la facoltà di presentare osservazioni scritte al revocante, entro dieci giorni dalla comunicazione ad esso del relativo provvedimento – che, comunque, deve essere motivato (art. 2, comma 2, secondo periodo).¹²⁰ Inoltre, si ricordi che il dirigente è espressamente tenuto a definire una volta per tutte, all'interno del progetto organizzativo (art. 1, comma 6, lett. *d*) e *e*): cfr. *supra* sul punto), una disciplina integrativa degli istituti suddetti, specifica dell'ufficio cui è preposto. In essa devono essere indicate anche quelle tipologie di reato per cui l'assegnazione avviene in maniera automatica, azzerando del tutto una volta per tutta la relativa discrezionalità dirigenziale (lett. *d*).

¹¹⁹ Il testo del decreto recita tuttora che "[s]ono fatte salve le disposizioni di cui all'art. 70-bis" o. g. Tale riferimento è tuttavia da ritenersi superato in quanto tale norma, relativa Direzione distrettuale antimafia, è stata abrogata dal d. lgs. 159/2011 (cd. codice delle leggi antimafia, il quale ha predisposto una nuova disciplina integrale della materia; cfr. V.1).

¹²⁰ Nella sua versione originaria, modificata dall'art. 2, comma 1, lett. *b*) della l. 29/2006, l'art. 2, comma 2 prevedeva che il Procuratore della Repubblica dovesse poi comunicare il provvedimento, corredato dalle eventuali osservazioni scritte del destinatario, *al Procuratore generale presso la Corte di cassazione*. Veniva inoltre specificato che tali atti avrebbero fatto parte del fascicolo personale dei due magistrati.

In tempi recenti, è stato inoltre aggiunto all'art. 2 un comma 2-*bis*, il quale prevede un'ipotesi speciale di revoca obbligatoria (con termine per le osservazioni scritte del revocato ridotto a tre giorni, decorrenti sempre dalla comunicazione del provvedimento), attivabile nel caso il pm assegnatario di un procedimento avente ad oggetto uno dei delitti ivi indicati (si tratta di una serie eterogenea di reati “di allarme sociale”, che vanno dall'omicidio doloso tentato, agli atti persecutori, alla violenza sessuale, a molti altri) non assuma le sommarie informazioni secondo quanto prescritto dall'art. 362, comma 1-*ter* c. p. p.¹²¹

Tale essendo la fonte primaria, il Csm è intervenuto. tanto per ciò che concerne l'assegnazione – sia di procedimenti che di singoli atti – che la revoca *ex* art. 2 d. lgs. 106/2006, con una ricca normativa integrativa- In particolare, il Consiglio ha ulteriormente aggravato, vincolato e procedimentalizzato l'adozione dei relativi provvedimenti proprio al fine di tutelare l'indipendenza interna del singolo magistrato requirente. Tali norme sono applicabili sia agli uffici di primo grado che, in virtù del citato rinvio di cui all'art. 42 della Circolare, a quelli generali distrettuali.

Con riferimento all'assegnazione, la quale deve sempre assicurare l'“equa e funzionale distribuzione dei carichi di lavoro” (art. 15, comma 2 della Circolare), il dirigente è gravato di specifici oneri motivazionali ogniqualvolta intenda co-assegnare a più magistrati il medesimo affare penale,¹²² derogare ai criteri generali stabiliti in materia nel progetto organizzativo (cfr. art. 11, comma 3, n. 11 della Circolare e art. 1, comma 6, lett. *d*) d. lgs. 106/2006), ovvero trattenere (con eventuale co-assegnazione ad un altro pm) un caso presso di sé (art. 15, rispettivamente commi 3, 5 e 9 della Circolare). Tale motivazione appare preordinata a permettere al Csm una forma di controllo successivo sulle modalità di distribuzione del lavoro nell'ufficio, da far valere in sede di *valutazione* del dirigente che faccia domanda per un successivo incarico direttivo (art. 15, u. c. della Circolare). Inoltre, viene espressamente stabilito che all'assegnazione consegue “la *conduzione delle indagini e la determinazione degli esiti finali del procedimento* [enfasi aggiunta]”, così recuperando - fatte ovviamente salve “le prerogative del procuratore della Repubblica previste dalla legge e dalla presente circolare”; il cui esercizio, però, sembra a questo punto configurarsi come eccezione e non come regola - una parziale *personalizzazione delle funzioni* inquirenti e requirenti (art. 15, comma 8 della Circolare) e un rafforzamento dell'indipendenza del singolo magistrato che ne è investito. Particolare attenzione

¹²¹ La modifica, che limita la discrezionalità del dirigente nella gestione della procura, è stata introdotta dall'art. 1, comma 1, lett. *a*) della l. 122/2023.

¹²² In caso di “co-assegnazione successiva”, il dirigente è anche tenuto ad acquisire il parere del primo assegnatario (art. 15, comma 3 della Circolare).

è dedicata alla assegnazione dei singoli atti, prevista dall'art. 2, comma 1 d. lgs. 106/2006. A tale proposito l'art. 17 della Circolare limita tale facoltà, che può essere esercitata liberamente – e pur sempre secondo i criteri predefiniti nel progetto organizzativo dell'ufficio (art. 11, comma 3, n. 17 della Circolare, disposizione *praeter legem* rispetto sul contenuto obbligatorio di tale strumento stabilito dall'art. 1, comma 6 d. lgs. 106/2006: cfr. il paragrafo precedente) - solo all'ambito dei procedimenti trattati personalmente dal Procuratore della Repubblica o dagli Aggiunti, presupponendo altrimenti l'impedimento o il consenso dell'assegnatario dell'affare (commi 1 e 3). Peraltro, il Consiglio precisa che in ogni caso “[l]’assegnazione di singoli atti deve essere effettuata nel rispetto della sfera di *autonomia funzionale e operativa del magistrato*, in modo da non compromettere la dignità delle funzioni dallo stesso esercitate” (art. 17, comma 2 della Circolare).

Per ciò che concerne invece la revoca, la sua disciplina costituisce uno dei più risalenti interventi cd. para-normativi del Consiglio superiore della magistratura in materia di ordinamento giudiziario. Già nel 1986¹²³ il Csm sancì l’obbligo di motivazione dell’atto con cui il dirigente sottraeva la trattazione di un caso al magistrato a ciò originariamente designato, il quale – come visto – oggi ha una diretta copertura legislativa. La più recente disciplina approvata dal Consiglio in questa materia (artt. 23-25 della Circolare) prevede che, prima dell’adozione del provvedimento, siano espressamente sentiti il destinatario e, “ove si tratti di materia specialistica”, il magistrato preposto alla competente unità organizzativa (Procuratore aggiunto o magistrato coordinatore: cfr. *infra* su queste figure) al fine di assicurare “ogni idonea azione volta ad individuare soluzioni condivise.” (art. 23, commi 1 e 3). Deve essere anche informato il Procuratore generale presso la Corte di appello (art. 23, comma 3). La motivazione deve essere redatta sulla base dello schema contenuto nell’art. 25, e comprendere: “a) l’attività del sostituto ritenuta non conforme ai principi e criteri definiti in via generale o con l’atto di assegnazione; b) i principi o criteri definiti in via generale o quelli integrativi di cui all’art. 2 comma 6 della presente circolare [si tratta delle direttive particolari del dirigente di cui si è detto *supra*, già previste dall’art. 2, comma 2 d. lgs. 106/2006, NdR] oggetto di violazione o di contrasto; c) la esplicitazione delle ragioni di contrasto tra attività da svolgere e principi o criteri definiti in via generale o con l’atto di assegnazione posti a fondamento della revoca; d) la esplicitazione delle ragioni di riscontrata non conformità del provvedimento adottato dal sostituto ai principi e criteri definiti in via generale o con l’atto di assegnazione posti a fondamento della revoca”. Laddove il procedimento revocato

¹²³ Delibera 5 marzo 1986 (cfr. F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, p. 187).

riguardi uno dei reati indicati all'art. 2, comma 2-*bis* d. gls. 106/2006 (cfr. *supra*), la motivazione deve inoltre contenere un espresso riferimento alla violazione dell'art. 362, comma 1-*ter* c. p. p. (art. 25, comma 2). Alla revoca segue una nuova assegnazione, che dovrà ovviamente avvenire secondo i criteri definiti nel progetto organizzativo (art. 19, comma 4).¹²⁴ Laddove il magistrato interessato presenti delle osservazioni scritte (art. 2, comma 2 del d. lgs. 106, cfr. *supra*), il Procuratore della Repubblica è tenuto a trasmetterle entro cinque giorni al Csm (il quale può chiedere al Consiglio giudiziario territorialmente competente il proprio parere sulla vicenda), unitamente al provvedimento contestato e ad eventuali sue controdeduzioni (art. 23, comma 5). Qualora il Consiglio superiore ritenga insussistenti i presupposti della revoca, la motivazione di questa incongrua o le norme procedurali applicabili violate, pur non potendo che prendere atto della decisione del dirigente (si tratta pur sempre di esercizio della prerogativa riconosciutagli dalla legge), ha facoltà di formulare “osservazioni” e “specifici rilievi”, che saranno inseriti nel fascicolo del dirigente e comunicati, oltre che a quest'ultimo, al Procuratore generale presso la Corte di appello e a quello presso la Corte di cassazione (art. 23, u. c. della Circolare).

Come detto, un altro lato della prerogativa dirigenziale in commento riguarda poi l'adozione di misure precautelari o cautelari. Nel primo caso, l'art. 3, comma 1 d. lgs. 106/2006 dispone che il solo fermo dell'indiziato di delitto debba essere *assentito per iscritto* dal Procuratore della Repubblica – ovvero dal delegato, Procuratore aggiunto o meno, ai sensi dell'art. 1, comma 4 del decreto (cfr. *infra*). Nel secondo caso, l'art. 3, comma 2 prevede invece che tutte le richieste di misure cautelari debbano essere *assentite in forma scritta* dal dirigente (ovvero, anche in questa ipotesi, dal delegato, Procuratore aggiunto o meno, ai sensi dell'art. 1, comma 4 del decreto; cfr. *infra*), salvo che nelle tre fattispecie espressamente indicate nel comma 4 (istanze cautelari formulate in occasione della richiesta di convalida, rispettivamente, del fermo dell'indiziato di delitto, dell'arresto in flagranza, o della del sequestro preventivo di urgenza). Tuttavia, egli può, con sua direttiva di carattere generale, dispensare da tale assenso le sole richieste che abbiano ad oggetto provvedimenti cautelari di natura reale – ma sempre “avuto riguardo al valore del bene oggetto della richiesta ovvero alla rilevanza del fatto per il quale si procede” (art. 3, comma 3). La disciplina integrativa dell'assenso “sulle misure cautelari [*sic*, senza alcun riferimento a quelle precautelari, NdR]” è recata dall'art. 19 della circolare del Csm più volte citata, il quale prevede che il Procuratore della Repubblica (o il Procuratore generale presso la Corte di appello: cfr. ancora una volta l'art. 42), nel progetto organizzativo (art. 11, comma 3, n.

¹²⁴ Si tratta dei criteri in materia di assegnazioni degli affari di cui all'art. 11, comma 3, n. 11

19), disciplini espressamente le modalità con cui esso deve manifestarsi (art. 19, comma 1). È poi necessario che nel suddetto progetto trovi spazio un intervento regolativo del dirigente anche in materia di competenza delegata – caso previsto dalla legge - e di formulazione differita (pure al fine di determinare gli strumenti idonei a risolvere eventuali contrasti con l’assegnatario del procedimento, che deve essere pur sempre sentito nel merito), rimanendo pur sempre il Procuratore l’unico organo competente ad adottare il relativo decreto motivato (cfr. art. 19, commi 1 e 2). In questo caso, il bilanciamento della prerogativa dirigenziale sembra essere contenuto nella predeterminazione, ad opera del dirigente stesso, delle “norme interne” che disciplinano la materia - ivi compresa la formulazione differita dell’assenso – con la previsione di forme di coinvolgimento dell’assegnatario del caso nel relativo *iter*.

Il Consiglio superiore della magistratura ha inoltre introdotto, *praeter legem*, ulteriori strumenti messi a disposizione del Procuratore della Repubblica (o del Procuratore generale presso la Corte di appello) per la gestione delle attività del proprio ufficio: ci si riferisce in particolare alla possibilità che “determinati atti o categorie di atti” siano sottoposti al *visto*, suo o di un Procuratore aggiunto (art. 20 della Circolare; con riferimento al progetto organizzativo, art. 11, comma 3, n. 20). Le relative norme del Csm ne chiariscono la *ratio* enunciando (art. 20, comma 2) che esso ha “ha funzione conoscitiva” in ordine alla “esatta applicazione” delle direttive (generali o particolari) del Procuratore, anche al fine di favorire il confronto tra di esso e i Sostituti (e i Procuratori aggiunti). Il fine del *visto*, quindi, non è tanto di rafforzare ulteriormente la gerarchia nell’ufficio, quanto di stimolare il dialogo tra tutti i componenti di esso.¹²⁵ Ciò viene chiarito anche dal relativo procedimento, specie con riferimento al primo degli esiti che esso può avere: esso prevede che, in caso di contrasto in merito all’adozione di un atto, si svolga una interlocuzione volta ad “individuare soluzioni condivise” (art. 20, comma 2), di cui andrà dato atto con apposito provvedimento (art. 20, comma 5). Laddove la suddetta interlocuzione dia esito negativo, si aprono tre strade: la prima, espressamente contemplata dal comma 4 dell’art. 20, vede l’atto adottato secondo le determinazioni del titolare del procedimento, secondo un canone di *personalizzazione delle funzioni*; la seconda, prevista dalla medesima disposizione, l’esercizio della revoca da parte del Procuratore della Repubblica, nei termini di cui alla legge e alla Circolare stessa; la terza, indicata dall’art. 27, comma 2 della Circolare, è la rinuncia dell’assegnatario al procedimento.

Ulteriori strumenti di controllo (in senso lato) dell’attività della procura sono rappresentati dalla comunicazione obbligatoria *ex post* degli atti al dirigente o ad

della Circolare e all’art. 1, comma 6, lett. *d*) d. lgs. 106/2006, già accennati nel testo.

un Procuratore aggiunto (senza necessità di visto), di cui all'art. 21; e negli "altri oneri informativi", definiti procedimento per procedimento, cui fa riferimento l'art. 22.

Come anticipato, all'art. 27 della Circolare il Csm ha anche specificamente elencato anche i casi, non espressamente previsti dalla legge, in cui al magistrato assegnatario del procedimento è consentito rinunciare alla trattazione di esso (contrasto relativo alle istruzioni ricevute al momento dell'assegnazione; assegnazione di un singolo atto; diniego di assenso sulla misura cautelare; contrasto insorto nelle interlocuzioni su atto sottoposto a visto; altro contrasto insorto nel corso della trattazione del caso). L'atto deve avere forma scritta ed essere trasmesso al Csm. (art. 27, rispettivamente commi 2 e 4, della Circolare). Anche questo strumento è stato introdotto con una esplicita finalità garantistica, per assicurare che "il magistrato non [...] [venga] costretto a svolgere attività, adottare atti o formulare conclusioni contrarie alle sue convinzioni"¹²⁶.

Il Procuratore della Repubblica gode inoltre, come anticipato, di un potere di indirizzo relativo all'impiego di determinate risorse umane e materiali a disposizione dell'ufficio. Nello specifico, "al fine di assicurare l'efficienza dell'attività dell'ufficio", egli può stabilire un'ulteriore specie di "*criteri generali*", relativi questa volta all'utilizzo della Polizia giudiziaria, del danaro e delle "risorse tecnologiche" della procura (art. 4, comma 1 d. lgs. 106/2006)¹²⁷, nonché alla "impostazione delle indagini in settori omogenei di procedimenti" (art. 4, comma 2 d. lgs. 106/2006). La Circolare del Csm del 2024 a questo proposito distingue – in parte anche ampliando l'oggetto dell'intervento dirigenziale – tra "disposizioni necessarie per l'impiego delle tecnologie e delle risorse [senza ulteriori specificazioni, NdR] dell'ufficio" (art. 5, comma 2 della Circolare), "criteri generali per l'efficiente utilizzo delle risorse umane [dunque non solo della Polizia giudiziaria, NdR], finanziarie e tecnologiche" (contenuto obbligatorio del progetto organizzativo, ex 11, comma 3, n. 23 della Circolare), "criteri generali ai quali i magistrati addetti all'ufficio devono attenersi nell'impiego della polizia giudiziaria, [...] delle risorse tecnologiche assegnate e [...] delle risorse finanziarie delle quali l'ufficio può disporre" (contenuto facoltativo del progetto organizzativo, ex 11, comma 4, n. 4 della Circolare),¹²⁸ oltre a orientare l'esercizio della prerogativa dirigenziale in questa materia verso

¹²⁵ Cfr. *Relazione illustrativa*, pp. XXI-XXIII.

¹²⁶ *Relazione illustrativa*, p. XXVII.

¹²⁷ La norma specifica, inoltre, la fonte normativa ai contenuti della quale è vincolata la determinazione dei criteri generali in esame: il "decreto legislativo emanato in attuazione della delega di cui agli articoli 1, comma 1, lettera a) e 2, comma 1, lettera s), della legge 25 luglio 2005, n. 150", ossia il d. lgs. 240/2006 in materia di amministrazione degli uffici giudiziari.

obiettivi di buona amministrazione (art. 28 della Circolare) e a specificare che – come è ovvio – la disponibilità delle risorse condiziona anche l’esercizio dell’azione penale (art. 4, comma 1 della Circolare).¹²⁹ Pure in questo caso, il limite ai poteri del dirigente consiste nel vincolarne l’esercizio a criteri predefiniti nel p. o.

Si è poi detto che il dirigente detiene il monopolio dei rapporti con i *media*, i quali sono invece espressamente vietati agli altri magistrati dell’ufficio (art. 5, commi 1 e 3 d. lgs. 106/2006; anche in questo caso, tuttavia, è salva la facoltà di delega ad un altro componente della procura). Anzi, il Procuratore della Repubblica è obbligato a segnalare le eventuali infrazioni al Consiglio giudiziario, per gli eventuali seguiti disciplinari (art. 5, comma 4 d. lgs. 106/2006).¹³⁰

Alla luce di quanto detto (nonché degli artt. 6, 7 e 8 della Circolare, per i quali si rinvia al paragrafo successivo), emerge come l’intervento del Consiglio superiore della magistratura abbia perseguito, in linea con i precedenti, l’obiettivo di “smussare” la prerogativa riconosciuta al dirigente dalla legge. Ciò è avvenuto, oltre che introducendo *ex novo* appositi istituti e procedimenti, subordinando l’esercizio di tali poteri alla predeterminazione di criteri all’interno del progetto organizzativo – in ciò sviluppando un indirizzo fatto peraltro proprio dallo stesso legislatore nel 2022. L’effetto sostanziale è che i predetti criteri si cristallizzano una volta per tutte per (almeno) quattro anni, senza che il Procuratore della Repubblica, da allora, possa modificarli. Inoltre, in una prospettiva procedurale, non solo essi vengono sottoposti all’approvazione del Csm, ma maturano – come esposto nel paragrafo precedente - nell’ambito di un *iter* partecipato, oltre da soggetti esterni alla procura, anche e principalmente (seppure in misura variabile) da tutti i magistrati che compongono l’ufficio requirente. Ma vi è di più: sempre a livello di regolamentazione consiliare, infatti, è altresì previsto che “principi e [...] criteri generali per lo svolgimento delle attività dell’ufficio” – i quali sembrano comprendere ma anche superare, per portata applicativa, i vari “principi” e “criteri” già previsti dalla legge (cfr. *supra*) – siano individuati dal dirigente, prima e al di fuori del p. o., tenuto conto delle indicazioni provenienti raccolte in apposite riunioni con gli altri magistrati assegnati alla procura (di cui viene redatto verbale), e infine resi accessibili mediante deposito in segreteria (art.

¹²⁸ La distinzione non era già riscontrabile nelle circolari precedenti (cfr. da ultimo artt. 7 e 17 della “Circolare sulla Organizzazione degli Uffici di Procura” del 16 giugno 2022)

¹²⁹ Cfr. già art. 3, comma 2 della “Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura” del 16 novembre 2017).

¹³⁰ Il Procuratore della Repubblica può inoltre autorizzare, con atto motivato “in ordine alle specifiche ragioni di pubblico interesse che la giustificano”, comunicazioni degli ufficiali di Polizia giudiziaria con gli organi di informazione (cfr. art. 5, comma 3-*bis* d. lgs. 106/2006).

All’art. 5 del d. lgs. 106/2006 viene fatto generico rinvio anche dall’art. 5, comma 7 della Circolare del Csm del 2024.

2, commi da 2 a 5 della Circolare); e che pure l'adozione di "linee guida" e "protocolli investigativi" di indirizzo avvenga secondo un metodo partecipato (art. 14 della Circolare).

Ci si potrebbe domandare, chiudendo la ricostruzione della prerogativa dirigenziale, se quest'ultima sia in qualche modo tutelata in sede disciplinare; se, in altre parole, il magistrato che disattenda quanto disposto dal titolare dell'ufficio sia sanzionabile. Uno spunto, in questo senso, può darlo la già ricordata disposizione dell'art. 2, comma 1, lett. n) d. lgs. 109/2006, laddove punisce la "reiterata e grave inosservanza" di "norme regolamentari", quella di "disposizioni sul servizio giudiziario o sui servizi organizzativi e informatici", e, dal 2022, anche quella di "direttive" – da intendersi come direttive dirigenziali. In effetti, dall'analisi della giurisprudenza della competente Sezione del Csm¹³¹ risulta che le violazioni del progetto organizzativo vengano attualmente colpite proprio in base a tale norma; e che, prima del 2022, la medesima costituisse il fondamento per reprimere i comportamenti contrastanti con i "criteri di organizzazione" previsti dal precedente testo dell'art. 1, comma 6 d. lgs. 106/2006.¹³² Si noti che, sovente, la condotta ritenuta illecita consiste nella mancata ottemperanza ai *doveri informativi* pendenti sul singolo magistrato requirente nei confronti del Procuratore della Repubblica o del Procuratore generale.¹³³ Sempre la fattispecie in questione consente inoltre di sanzionare il mancato rispetto di specifici provvedimenti o decisioni assunte dal titolare con strumenti diversi dal p. o. o dai suoi antecedenti.¹³⁴

2.3.3 *Gli aspetti istituzionali-organizzativi tra d. lgs. 106/2006 e normativa consiliare*

Sotto il profilo, per dir così, istituzionale-organizzativo (cfr. *supra*, IV.2.3.1), al Procuratore della Repubblica è invece riconosciuta la facoltà di designare, tra i

¹³¹ *Codice disciplinare annotato* redatto a cura del Csm (in www.csm.it), pp. 47-58. S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati. Gli illeciti, le sanzioni, il procedimento*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 269-278; M. FRESA, *La giustizia disciplinare. I magistrati ordinari. Quali controlli sui controllori?*, ESI, Napoli, 2022, pp. 305-328.

Nella vigenza dell'art. 18 r. d. 511/1946, ossia prima dell'emanazione del d. lgs. 109/2006, la Sezione disciplinare del Csm e dalla Corte di cassazione hanno tenuto una posizione "ondivaga" in merito al rilievo disciplinare della "disobbedienza" al titolare dell'ufficio – ossia, in merito alla stessa possibilità di riconoscere ad esso un potere di istruzione: cfr. N. ZANON, *op. cit.*, pp. 23-39, che riporta provvedimenti adottati fra gli anni '60 e gli anni '90, i quali alcune volte valorizzavano l'unità d'azione dell'ufficio e altre, invece, l'autonomia dei Sostituti.

¹³² Dopo la novella del 2022, cfr. Sez. disc., 44/2024; Sez. disc., 39/2024. Prima della riforma cd. "Cartabia", cfr. le decisioni 60/2022, 27/2021; 91/2014; 65/2013, *a contrario*, 138/2019; 118/2019; 97/2015.

¹³³ Decisioni 39/2024; 60/2022, 27/2021; 118/2011; 18/2010 *a contrario*, 138/2019.

¹³⁴ Decisioni 42/2018 e 57/2014.

Procuratori aggiunti assegnati al suo ufficio (purché presenti; altrimenti, anche tra gli altri magistrati: cfr. art. 1, comma 6, lett. *f*) d. lgs. 106/2006, nonché art. 7, comma 1 della Circolare), un *Vicario* che ne faccia le veci in caso di assenza o impedimento, nonché di vacanza (art. 1, comma 3 d. lgs. 106/2006).¹³⁵ Egli può inoltre attribuire *deleghe* (art. 1, commi 4 e 5 d. lgs. 106/2006; in questo caso, anche nei confronti di magistrati che non siano Procuratori aggiunti). Le deleghe, evidentemente finalizzate a valorizzare la specializzazione professionale dei requirenti, devono riguardare “specifici settori di affari” (“aree omogenee di procedimenti” oppure “ambiti di attività che necessitano di uniforme indirizzo”) e, a meno che il dirigente intenda non conferirne affatto, una di esse deve necessariamente avere ad oggetto “la cura degli affari in materia di violenza contro le donne e domestica”¹³⁶ (comma 5). Sia la designazione del Vicario che l’attribuzione delle deleghe suddette si accompagnano alla facoltà di dettare i *criteri relativi al loro esercizio*, tanto in via generale che con singoli atti (art. 1, comma 5; questi criteri costituiscono inoltre un contenuto facoltativo del progetto organizzativo, ai sensi dell’art. 11, comma 4, n. 2 della circolare del Csm del 2024 più volte citata: cfr. *supra*, IV.2.3.2.1). Tali prerogative appaiono come specificazioni della più generale potestà organizzativa già prevista dall’art. 70, comma 3 o. g., di cui si è detto in IV.2.3.1. Il legislatore del 2022 ha tuttavia previsto che, in relazione ad alcuni degli aspetti di maggior rilievo per l’andamento dell’ufficio, anche le scelte compiute nel loro esercizio, pur discrezionali, vengano però cristallizzate nel già più volte ricordato progetto organizzativo. In particolare, rileva sottolineare come in quella sede il dirigente è oggi tenuto a definire *a priori* quali saranno i compiti direttivi e di coordinamento affidati agli Aggiunti; quali saranno i criteri di individuazione del Vicario; quali gruppi di lavoro saranno costituiti e in base a quali criteri i magistrati dell’ufficio saranno assegnati ad essi (art. 1, comma 6, rispettivamente lett. *c*), *f*) e *g*), sostanzialmente corrispondenti al comma 3, punto 16), al comma 4, punto 6),¹³⁷ e al comma 3, punti 9) e 10) dell’art. 11 della Circolare: cfr. *supra*, IV.2.3.2.1). In questa ultima ipotesi, in particolare, la discrezionalità dirigenziale è vincolata alla

¹³⁵ Tutt’oggi, l’ipotesi della reggenza dell’ufficio requirente è disciplinata inoltre dall’art. 109 o. g., il quale prevede che suppliscano alla “mancanza” e all’“impedimento” del titolare, rispettivamente, l’Avvocato generale o il Sostituto anziano (negli uffici di secondo grado) ovvero l’Aggiunto o il Sostituto anziano (negli uffici di primo grado). La norma è tuttora richiamata dall’art. 39 della Circolare del Consiglio superiore 20 giugno 2018, “Disposizioni in materia di supplenze, assegnazioni, applicazioni e magistrati delle piante organiche flessibili distrettuali, per assicurare il regolare svolgimento della funzione giurisdizionale in presenza di difficoltà organizzative” (consultabile in www.csm.it).

¹³⁶ Il riferimento a questa delega “vincolata” è stato disposto con l’art. 5, comma 1 l. 168/2023. Criticamente, sul punto, S. MUSOLINO, *op. cit.*, p. 158.

¹³⁷ Peraltro, non sembra legittima la scelta di derubricare un contenuto del progetto indicato come obbligatorio dalla legge a contenuto facoltativo.

valorizzazione del “buon funzionamento dell'ufficio” e delle “attitudini dei magistrati”, ma sempre “nel rispetto della disciplina della permanenza temporanea nelle funzioni”.¹³⁸ Il rispetto di tali parametri legali, i quali costituiscono parte integrante della già evocata “nuova tabellarizzazione” degli uffici requirenti, è assicurato – ovviamente - dal Csm in sede di approvazione (o meno) del p. o.

A tal proposito, rilevano anche le disposizioni contenute negli artt. 9 e 10 della circolare consiliare del 2024, che integrano il quadro normativo di interesse.

L'art. 9 conferma che il Procuratore della Repubblica (e, per estensione, in questo caso anche il Procuratore generale: ci si sta infatti riferendo a norme *del Csm* e non del d. lgs. 106/2006) gode di un margine piuttosto ampio nel definire la struttura della procura cui è proposto, essendo chiamato ad articolarla – laddove le dimensioni dell'ufficio lo consentano -¹³⁹ in “unità organizzative”. Esse non si esauriscono nei soli “gruppi di lavoro” già contemplati dalla legge, ma comprendono anche i “dipartimenti” (le unità più grandi) e le “sezioni” (le unità intermedie), che il dirigente può liberamente decidere di costituire determinandone numero, funzioni e organico a seconda delle specifiche esigenze di repressione penale del territorio di competenza (art. 9, commi 1 e 2 della Circolare). Tuttavia, la preposizione dei magistrati alle varie unità a fini di direzione o di coordinamento (Procuratori aggiunti, ma non solo: anche magistrati che non rivestono funzioni semidirettive, nelle ipotesi consentite dal comma 8,¹⁴⁰ e sempre che si tratti di coordinamento e non direzione¹⁴¹) è *vincolata a criteri preventivamente definiti nel progetto organizzativo* e, soprattutto, deve avvenire sempre previo esperimento della procedura competitiva dell'*interpello* (comma 5; con riferimento al conferimento dell'incarico a magistrati che non ricoprono funzioni semidirettive, comma 9, nonché art. 11, comma 3, n. 25). L'incarico comunque non ha mai durata superiore a due anni, prorogabili per massimo sei mesi qualora ricorrano “specifiche ed imprescindibili esigenze di servizio” (comma 9). Laddove il dirigente intenda revocare la preposizione, deve farlo con provvedimento motivato sulla base di “specifiche esigenze di ufficio”; la procedura prevede inoltre il parere del Consiglio giudiziario e la comunicazione della decisione al Csm stesso, corredata di osservazioni del revocato (comma 6,

¹³⁸ Il legislatore specifica, inoltre, che “ai componenti dei medesimi gruppi di lavoro non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati” (art. 1, comma 6, lett. g) d. lgs. 106/2006).

¹³⁹ L'articolazione in unità organizzative è però ritenuta dal Consiglio obbligatoria nel caso cui la pianta organica dell'ufficio preveda almeno un magistrato con funzioni semidirettive (art. 9, comma 1 della Circolare).

¹⁴⁰ Sostanzialmente, si tratta di casi in cui non è disponibile un Procuratore aggiunto (mancata previsione nella pianta organica; assenza o impedimento superiori a tre mesi; ragioni “specifiche ed obiettive” individuate espressamente dal dirigente).

che dispone anche un parziale rinvio alle norme sulla revoca dell'assegnazione del fascicolo, su cui cfr. IV.2.3.2.2).

In base all'art. 10, è in generale l'assegnazione interna dei magistrati alle varie unità organizzative dell'ufficio che avviene sulla base di un *interpello* e secondo *criteri e modalità predefiniti, anche in questo caso, nel p. o.* (commi 1 e 2; cfr. anche art. 11, comma 3, n. 10). La permanenza nella medesima unità può durare da un minimo di due anni a un massimo di dieci (comma 3). Residuale è invece l'ipotesi dell'assegnazione d'ufficio, contemplata solamente negli specifici casi individuati dal comma 3.¹⁴²

Inoltre, ai fini della presente analisi rilevano anche gli artt. 6, 7 e 8 della Circolare, i quali contengono un breve "statuto", rispettivamente, del Procuratore aggiunto, del Vicario e del Sostituto. Anche le norme ivi contenute costituiscono infatti altrettanti vincoli posti al dirigente che va a definire la struttura dell'ufficio. D'altronde, già l'art. 2, comma 1 indica l'"indipendenza dei magistrati dell'ufficio" come limite generale al dispiegarsi dei poteri (non solo "direttivi" ma anche "organizzativi") riconosciuti a quest'ultimo.

In particolare, con riferimento al Procuratore aggiunto (che, ai sensi dell'art. 9, comma 7, deve sempre rivestire un qualche ruolo di coordinamento o di direzione), si segnala come esso sia sì tenuto, secondo un canone di *leale collaborazione*, a coadiuvare il dirigente dell'ufficio e a rendergli periodicamente conto della propria attività (art. 6, comma 1) - con particolare riferimento all'insorgenza di contrasti con i magistrati dell'unità organizzativa che coordina (art. 6, comma 3) -, ma non in virtù di una generica soggezione alla volontà del "capo" bensì *al fine di conseguire gli obiettivi predefiniti nel progetto organizzativo*, vale a dire nei limiti di quest'ultimo (art. 6, comma 1). La stessa cosa dicasi dei magistrati, pur non titolari di funzioni semidirettive, ai quali vengono conferiti compiti di coordinamento (art. 6, u. c.).

Per parte loro, la norme sul Sostituto procuratore di cui all'art. 8, se anche ribadiscono la subordinazione di esso alle direttive dirigenziali (le quali peraltro vengono menzionate in modo espresso solo con riferimento al "coordinamento delle investigazioni" e all'"impiego della polizia giudiziaria": art. 8, comma 3), appaiono più concentrate nel sottolinearne piuttosto i *doveri di partecipazione alla gestione dell'ufficio* - con particolare riferimento alla elaborazione del p. o., ma anche dei principi generali e dei protocolli investigativi -, da adempiere in seno a

¹⁴¹ In ogni caso, laddove in ufficio sia presente un Procuratore aggiunto, esso non può essere privato dell'esercizio di una qualche forma di coordinamento o di direzione (art. 9, comma 7).

¹⁴² Si tratta di situazioni marginali o patologiche: posti rimasti scoperti nonostante, l'interpello, esigenze "eccezionali e imprevedibili", magistrato di nuova destinazione, magistrato rimasto nello stesso ufficio oltre il termine massimo consentito dalla normativa del Csm (art. 10, comma 1 della Circolare, che, per l'ultima ipotesi qui indicata, rinvia alla delibera 13 marzo 2008).

riunioni periodiche e ad assemblee generali (art. 8, commi 1 e 2), e a ribadire che esso “esercita con professionalità e responsabilità le funzioni attribuite [dall’ordinamento, NdR] al pubblico ministero *con le garanzie stabilite dalla Costituzione e definite dall’ordinamento giudiziario* [enfasi aggiunta]” (art. 8, comma 4). Fra queste ultime è messa, per dir così, in evidenza la “piena autonomia” nell’udienza penale (art. 8, comma 5: cfr. anche *supra*, IV.2.3.1).

Per quanto riguarda il Vicario, la nomina di tale figura - così come i criteri che la guidano, come già segnalato *supra* - deve essere contenuta nel p. o. ovvero in una successiva variazione dello stesso, venendo così sottoposta ai controlli intrinseci al già descritto procedimento di adozione del medesimo (art. 7, comma 1). Parallelamente, la revoca dell’incarico costituisce variazione del p. o. (art. 7, comma 2). La normativa consiliare detta inoltre criteri automatici per individuare chi debba guidare la procura in caso di mancata designazione del Vicario o di assenza o impedimento del medesimo (art. 7, commi 6 e 7), così impedendo al Procuratore della Repubblica (o al Procuratore generale) di disciplinare in autonomia tale ipotesi. Uno speciale rilievo è dedicato alla mancata conferma del magistrato designato al vicariato nelle funzioni direttive o semidirettive: il provvedimento del Consiglio impedisce al destinatario di ricoprire tale ruolo per cinque anni e, laddove intervenga nel corso del mandato, ne provoca l’immediata cessazione (art. 7, comma 3).

2.3.3.1 *Gli aspetti istituzionali-organizzativi: altre fonti*

Al di fuori di quelle già indicate, ai fini della presente ricerca non risultano ulteriori disposizioni di interesse concernenti la dimensione dell’indipendenza del pm da ultimo considerata.

Ci si potrebbe invero chiedere se in qualche modo possano rilevare le norme sulla applicazione e, in generale, sugli altri istituti predisposti dal Csm - in larga misura, ancora, *praeter legem* - per sopperire alle carenze (anche temporanee) di personale: si tratta di strumenti il cui impiego è infatti sensibile proprio sotto il profilo della indipendenza (istituzionale) interna di tutti i magistrati, giacché sovente la loro adozione, la quale comporta forme di mobilità orizzontale non volontaria, è competenza dei dirigenti e non dell’organo di governo autonomo.¹⁴³

¹⁴³ N. ZANON - F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, op. ult. cit., pp. 244-247. Ci si riferisce, in particolare, ai casi della supplenza interna, dell’assegnazione interna e dell’applicazione interna *ad processum*, disposte dal dirigente dell’ufficio circondariale; nonché a quelli della supplenza infradistrettuale, della assegnazione congiunta infradistrettuale e della applicazione infradistrettuale (quest’ultima eventualmente anche *ad processum*), disposte dal dirigente dell’ufficio distrettuale. Invece, le rimanenti misure previste dall’ordinamento sono di competenza del Csm (fra cui, ovviamente, l’applicazione riconducibile all’art. 105 Cost.). Per

Tuttavia, dall'esame della Circolare consiliare 20 giugno 2018,¹⁴⁴ la quale attualmente regola in modo organico la materia, non risultano emergere significativi profili di differenziazione per ciò che concerne il magistrato del pubblico ministero: in altre parole, dal punto di vista in questione, l'indipendenza dei magistrati requirenti nei confronti dei Procuratori della Repubblica (o dei Procuratori generali) non sembra ridotta – né aumentata – rispetto a quella dei giudicanti nei confronti dei Presidenti di Tribunale o di Corte.¹⁴⁵ Un discorso parzialmente diverso deve essere però fatto con riferimento alle procure antimafia e antiterrorismo: per esso si rimanda al capitolo successivo (V.1.2).

3. Considerazioni conclusive

Alla luce della ricostruzione effettuata, si può osservare quanto segue.

Si è già visto nel capitolo precedente (per una sintesi, III.4) come la giurisprudenza costituzionale rilevante in materia di indipendenza della pubblica accusa abbia lasciato, direttamente o indirettamente, un “punto oscuro” consistente nella definizione del modulo organizzativo delle procure. Questo aspetto dell'ordinamento giudiziario – che, dal punto di vista del testo della Carta, corrisponde anche alla esatta individuazione di chi sia, a livello sub-costituzionale, il “pubblico ministero” obbligato ad esercitare l'azione penale di cui all'art. 112 Cost.: il singolo magistrato, l'ufficio per mezzo del suo dirigente, o altri (III.2) – viene, cioè, rimesso dalla Consulta alla discrezionalità del legislatore. Va da sé che la disciplina dei *rapporti interni alla magistratura requirente* (dentro il singolo ufficio ovvero tra uffici diversi) rappresenta

maggiori dettagli sulla disciplina di questi istituti, ci si rimette alla fonte citata e allo schema sinottico di cui alla Circolare del Consiglio superiore del 20 giugno 2018, pp. 56-64 (consultabile in www.csm.it). Resta fermo che la specifica ipotesi della supplenza del dirigente è disciplinata dall'art. 109 o. g., cui rinvia l'art. 39 (oltre che dalle disposizioni sul vicariato e dalla altre già esposte in IV.2.3.3).

¹⁴⁴ Delibera 20 giugno 2018, modificata da ultimo con delibera 18 maggio 2022, “Disposizioni in materia di supplenze, assegnazioni, applicazioni e magistrati delle piante organiche flessibili distrettuali, per assicurare il regolare svolgimento della funzione giurisdizionale in presenza di difficoltà organizzative” (consultabile in www.csm.it).

¹⁴⁵ Una segnalazione merita, tuttalpiù, il caso dell'adozione di un provvedimento di supplenza interna dalla durata superiore ai sessanta giorni: infatti, solo laddove il destinatario sia un pubblico ministero, ai sensi dell'art. 35 esso *non* richiede l'espressione del parere da parte del Consiglio giudiziario competente ovvero del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, bensì la semplice presa d'atto della misura da parte di questi ultimi. Viene così ridotto il ruolo di garanzia svolto da tali organi. Peraltro, ai sensi della medesima disposizione, laddove il provvedimento in esame costituisca mera attuazione (*sic*) del p. o. – il quale, a mente dell'art. 12, comma 1, deve contenere anche l'indicazione preventiva dei magistrati destinati a svolgere eventuali compiti di supplenza – non sembra necessaria nemmeno la presa d'atto suddetta (ovviamente, l'ipotesi *ex art. 35* concerne casi in cui non sia sufficiente applicare il p. o.).

l'elemento fondamentale dal quale dipende il grado di indipendenza – appunto - *interna* goduta dai suoi componenti.

Si è cercato di evidenziare in particolare come, a livello delle fonti primarie, continua a prevalere un *modello verticistico* di organizzazione dell'ufficio requirente, il quale perpetua i tradizionali *principi di impersonalità e indivisibilità - unità di azione* del medesimo, presenti nel nostro sistema sin dall'Età liberale (cfr. II.1.1) e realizzati mediante la concentrazione della funzione inquirente-requirente nel titolare della procura. Detti principi emergono in modo evidente dall'analisi sia della normativa processuale che di quella di ordinamento giudiziario, per dir così, in senso stretto (IV.2.3.1 e IV.2.3.2.2).

La persistenza di tale modello, tuttavia – e ricollegandosi all'interrogativo già posto nel primo capitolo – non permette di affermare che l'unico soggetto realmente indipendente, nell'ambito della magistratura requirente italiana, sia il dirigente della procura, e che gli altri pubblici ministeri vengano relegati dalla legge in una posizione di mera subordinazione al primo, quasi ne fossero poco più che delle appendici; che, in altre parole, l'indipendenza interna del pm non esista. Una conclusione così radicale non pare infatti sostenibile per più ragioni. Piuttosto, alla luce della ricostruzione svolta in questo capitolo, bisogna considerare quali siano i contorni di tale indipendenza.

In primo luogo, proprio al livello delle fonti primarie, va rilevata la presenza di istituti che in sé controbilanciano e limitano la primazia del titolare dell'ufficio: si ricordi su tutti, in tal senso, l'autonomia del pm in udienza (IV.2.3.1); ma anche, in misura minore, l'obbligo di motivazione per la revoca dell'assegnazione del caso, nonché l'utilizzo stesso del termine “assegnazione” (IV.2.3.2.2). Bisogna poi sottolineare che lo stesso testo del d. lgs. 106/2006 (ossia, la fonte centrale per la materia in esame), nonostante sia chiaramente ispirato a un principio gerarchico e, pertanto, codifichi una articolata prerogativa dirigenziale (in ciò sviluppando quanto già previsto, invero, dall'art. 70, comma 3 o. g.), riveli al contempo che il fondamento di una simile concentrazione di potere non consiste tanto in una aprioristica predilezione per una – pur presente – organizzazione “verticale” delle procure, quanto su di una ratio *garantistica*. Essa si spiega, cioè, con la necessità di individuare una figura responsabile dell'attività dell'ufficio, con particolare riferimento al rispetto della legalità nell'esercizio delle funzioni inquirenti-requirenti e dei diritti delle parti coinvolte (IV.2.3.2.2); e, quindi, non è in sé incompatibile col riconoscimento di spazi di indipendenza in capo agli altri magistrati che di esso fanno parte. Inoltre, nel 2022, la supremazia del titolare dell'ufficio è stata ulteriormente attenuata a seguito della “legificazione” del progetto organizzativo (IV.2.3.2.1), ossia dello strumento per mezzo del quale il dirigente stesso (peraltro, solo quello della procura circondariale e non anche

quelli delle procure generali) è tenuto ad auto-disciplinare e vincolare *ex ante*, previa approvazione del Csm, l'esercizio di una parte rilevante dei propri poteri.

Dal canto suo, è stato poi il Consiglio superiore della magistratura, per mezzo dei suoi atti cd. “paranormativi”, a integrare progressivamente nel tempo il modello legale di ordinamento del pubblico ministero, promuovendone una *torsione in senso “orizzontale”* e valorizzando persino un *principio di (relativa) personalizzazione delle funzioni* (IV.2.3.1 e IV.2.3.2.2) – ossia, in altri termini, l'indipendenza (prevalentemente funzionale) del singolo magistrato requirente. Come ricordato, dal punto di vista del Consiglio si è trattato di una attività di “ortopedia” volta a ricondurre *ad Constitutionem* il testo legislativo. Al momento, l'esito conclusivo di tale operazione è rappresentato dalla “Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura” del 2024, del cui contenuto si è ampiamente dato conto nel corso del capitolo. Essa, facendo leva sulla già menzionata interpretazione *garantistica* della prerogativa dirigenziale disciplinata dalle fonti primarie, sviluppa – oltre a crearne di nuovi *prater legem*, come il visto - norme e istituti già presenti in queste ultime al fine di rafforzare la posizione dei Sostituti (e degli Aggiunti). Numerosi elementi si possono ricordare a tale proposito: per essi, si rimanda ai paragrafi da IV.2.3.1 a IV.2.3.3. Ci si limita qui a menzionare, con particolare attenzione ai profili funzionali: il potenzialmente dell'autonomia del pm in udienza operato dall'art. 26, in base al quale tale garanzia viene addirittura parzialmente estesa alla fase investigativa; la previsione per cui, di regola, “la conduzione delle indagini e la determinazione degli esiti finali del procedimento” spettano al magistrato assegnatario, contenuta all'art. 15, comma 8; i significativi aggravati formali e procedurali in materia di revoca dell'assegnazione, di cui rispettivamente agli artt. 25 e 23; l'espressa codificazione dei casi di rinuncia all'assegnazione, di cui all'art. 27. Si noti che, dagli esempi appena fatti (ma, come visto nel corso del capitolo, ne potrebbero essere portati anche altri), emerge con chiarezza il recupero effettuato dal Consiglio della già ricordata personalizzazione delle funzioni, il cui unico riferimento in sede legislativa (il “vecchio” art. 3 disp. att. c. p. p.) fu abrogato nel 2006. Di particolare rilievo è anche la previsione di un metodo collegiale e partecipato (seppure con varianti) per la predisposizione del progetto organizzativo (artt. 12 e 13), oltre al notevole arricchimento del contenuto obbligatorio di quest'ultimo (art. 11). In particolare, il procedimento partecipato di formazione del p. o. permette a tutti i magistrati dell'ufficio di esercitare una forma di controllo preventivo – pur senza poteri di interdizione – sulla genesi delle regole minute “interne” sulla cui base verranno adottati provvedimenti anche di grande rilievo per la loro attività e la loro esperienza professionale (assegnazioni di procedimenti, revoche, assegnazioni a gruppi di lavoro etc.).

In una prospettiva funzionale, il risultato di questa stratificazione normativa può essere considerato, volendo utilizzare un'espressione sintetica che richiami i principi ricordati in apertura di queste considerazioni, la realizzazione di una *“impersonalità temperata” del pubblico ministero*, la quale tiene insieme la primazia del dirigente con una *parziale personalizzazione delle funzioni*. È nel bilanciamento tra questi due poli, opposti e complementari, che si realizza oggi (in particolare, sotto il profilo funzionale) l'indipendenza interna del singolo magistrato del pubblico ministero.

A livello istituzionale-organizzativo, la potestà del dirigente (la potestà organizzativa di cui all'art. 70, comma 3 o. g., poi specificata nel d. lgs. 106/2006: IV.2.3.2.2) si esprime invece nel *governo del personale giudiziario* assegnato all'ufficio, attività consistente nell'assegnazione dei magistrati alle varie articolazioni in cui è suddivisa la procura – previa definizione delle stesse - e nella attribuzione di incarichi ai medesimi (IV.2.3.3). Si potrebbe parlare di una *gestione a livello periferico della mobilità dei pubblici ministeri*, sia “in orizzontale” che “in verticale”. Anch'essa, d'altronde, è subordinata agli (auto-)vincoli contenuti nel progetto organizzativo – dimodoché pure le decisioni in questa materia, seppur in parte, passano per l'approvazione del Csm. Inoltre, si è visto come proprio l'intervento normativo del Consiglio superiore abbia imposto specifiche modalità procedurali all'esercizio della potestà organizzativa del dirigente dell'ufficio (si pensi all'istituto dell'interpello), e al contempo rafforzato la posizione degli altri magistrati che vi prestano servizio, chiamati a partecipare attivamente alla gestione del medesimo - soprattutto in fase di redazione del p. o. (IV.2.3.2.1).

Proprio alla luce di quanto riepilogato sopra, bisogna però ammettere che, nel sistema italiano attuale, al di là delle – pur rilevanti – norme di principio (art. 2, comma 1 della Circolare citata), l'indipendenza interna del pubblico ministero emerge più chiaramente solo nella misura in cui è ravvisabile una *relativa personalizzazione delle funzioni inquirenti-requirenti*.

Per il resto, invece, essa si presenta piuttosto come un effetto prodotto da quella che, più sopra, si è voluta sinteticamente definire come *torsione in senso “orizzontale”* del modello organizzativo della procura, realizzata mediante l'introduzione di norme e istituti che hanno comportato – principalmente sotto il profilo funzionale e operativo, ma non solo – una decisa attenuazione della posizione di supremazia riconosciuta al titolare dell'ufficio e un corrispondente rafforzamento degli altri magistrati ad esso assegnati, emancipandoli dal ruolo di meri subordinati.

Ci si riferisce alla descritta affermazione di un modulo organizzativo “partecipativo” (in qualche misura “post-gerarchico”), discendente dalla

sovrapposizione degli interventi cd. “paranormativi” progressivamente posti in essere dal Csm (da ultimo, la circolare del 2024) con la riforma “Cartabia” che ne ha costituito parziale recepimento (IV.2.3.2.1), per mezzo dei quali è stato superato e parzialmente contraddetto (ma sviluppando pur sempre una sua possibilità interpretativa) quello ricavabile dalla lettura degli indici normativi primari antecedenti al 2022 – i quali, comunque, sono ancora per la grande maggioranza in vigore. Anzi, volendo raffrontare le due fonti – quella legislativa e quella consiliare – si nota come tra di esse sia tutt’oggi ravvisabile una certa tensione “dialettica”: il carattere partecipato della gestione dell’ufficio, realizzato soprattutto nella “fase interna” del procedimento di adozione del p. o (artt. 12, 13, 28 e 57 della Circolare; cfr. IV.2.3.2.1); i riferimenti espliciti, oltre che – appunto – alla partecipazione, intesa *sia come diritto che come dovere*, al principio di *leale collaborazione* (art. 2, comma 1 della Circolare; ma si veda anche IV.2.3.3); la menzione dell’indipendenza come limite generale ai poteri dirigenziali (art. 2, comma 1 della Circolare; IV.2.3.2.2) sono infatti ascrivibili alle sole fonti prodotte dal Csm, mentre quelle legislative si presentano ancora improntate perlopiù, come detto, a un modello verticistico.

Ciò riassunto, è entro questo quadro che si può parlare di un’indipendenza dei magistrati requirenti all’interno dei rispettivi uffici (non rilevando, a tale proposito, la problematica dei rapporti *tra gli uffici*: IV.2.1). Essa non è, evidentemente, una condizione di stabilità della propria posizione, ovvero di autonomia funzionale, garantita dalla presenza di un diaframma impermeabile frapposto dall’ordinamento tra il magistrato del pubblico ministero e il suo dirigente, tale da rendere il primo immune dalla volontà e dalle decisioni del secondo. Ciò emerge in modo chiaro anche laddove i suoi contorni sono più marcati e riconoscibili, ossia nella misura in cui è riconosciuto -come più volte ripetuto - un certo grado di personalizzazione delle funzioni. Anche questa, infatti, non arriva mai a prevalere, fino ad azzerarla, sulla prerogativa dirigenziale e sulla relativa dinamica di accentramento (IV.2.3.2.2). Si pensi, per tutti, al caso della revoca: per quanto il relativo provvedimento sia gravato da un significativo onere motivazionale, si collochi al culmine di un procedimento connotato in senso fortemente interlocutorio, e sia infine soggetto a una forma di controllo (in senso lato) da parte del Csm, esso ricade pur sempre nell’ambito della esclusiva competenza del dirigente. Per il resto, poi, l’indipendenza interna dei requirenti si può rappresentare piuttosto come una sorta di *effetto di risulta* di una certa disciplina – predisposta principalmente dal Csm - del modo in cui le procure sono organizzate e del relativo funzionamento interno (quelli che si sono chiamati i rapporti interni, appunto), nel segno di uno “smussamento” dei poteri del titolare e di una contemporanea valorizzazione del ruolo degli altri procuratori. Da tutto ciò

discende, di riflesso, in prima luogo una maggiore capacità “operativa” di questi ultimi nel trattare in autonomia gli affari penali loro assegnati (IV.2.3.2.2); ma anche, sotto il profilo che si può definire *lato sensu* istituzionale, una maggiore stabilità del suo collocamento nella struttura organizzativa dell’ufficio, che viene anch’essa sottratta a scelte arbitrarie (IV.2.3.2.1; IV.2.3.3).

Riprendendo, dunque, due questioni riproposte in apertura di queste considerazioni conclusive, si può dire che solo in una prospettiva estremamente formalistica, e incentrata unicamente sul dato legislativo, è possibile affermare che l’unico magistrato del pubblico ministero a potersi dire indipendente sia il titolare dell’ufficio. Ad una visione più completa e sistematica dell’ordinamento, infatti, è necessario riconoscere che *esistono numerosi, per dir così, spazi di indipendenza (soprattutto funzionale) riconosciuti anche ai Sostituti (e agli Aggiunti)*.

Tale complessità, peraltro, non risulta per il momento avere mai assunto rilievo nella giurisprudenza costituzionale. Tutt’oggi la posizione della Consulta, espressa in sede di conflitto di attribuzioni intraorganico è quella di identificare il “pubblico ministero” di cui all’art. 112 Cost. – riconosciuto, in tale contesto, come potere dello Stato - nell’ufficio considerato per intero, rappresentato a mezzo del proprio dirigente.

Ci si è poi interrogati sul rapporto intercorrente tra uffici del pubblico ministero e Consiglio superiore della magistratura, in considerazione del fatto che quest’ultimo – come ricordato anche *supra*, in questo paragrafo conclusivo – è chiamato per legge ad “approvare” – o respingere - il progetto organizzativo delle procure circondariali. In particolare, ci si è chiesti se per mezzo di tale intervento il Csm, alla luce della disciplina sub-legislativa predisposta in materia dal Consiglio stesso (in parte *secundum legem*, ossia i principi generali *ex art.* 1, comma 6 d. lgs. 106/2006; in parte *praeter legem*, ossia le regole minute), eserciti una sorta di “sindacato organizzativo” configurato in modo tale da tradursi in una compressione indebita della sfera di competenza costituzionalmente riservata al pm; ossia, in altri termini, dell’indipendenza funzionale dello stesso. La conclusione raggiunta è negativa: l’intervento del Consiglio, almeno sotto questo profilo, appare a chi scrive legittimo: esso si è infatti limitato – in parte, come detto, anche in base ad una espressa riserva di competenza stabilita dal legislatore – a predeterminare dei parametri per l’approvazione del p. o., in modo da compiere quello che tutt’al più, ha tutto l’aspetto di un controllo preventivo di legittimità. Almeno a giudicare delle disposizioni adottate, il Consiglio non si è però arrogato il diritto di entrare nel merito delle scelte compiute dal singolo ufficio (IV.2.3.2.1).

Delimitare in tal senso la competenza del Csm permette anche di definire la più specifica questione, cui si è fatto cenno in IV.2.2, relativa al potere - per dir così - di “interdizione” da esso goduto riguardo ai “criteri di priorità” contenuti nei progetti organizzativi sottopostigli. Anche in questo caso particolare, infatti, a chi scrive la soluzione sembra quella di riconoscere l'ammissibilità di una valutazione svolta sotto il profilo della legittimità e alla luce di parametri predeterminati (che sarebbero, poi, quelli già indicati dalla legge: (“numero degli affari da trattare”; “utilizzo efficiente delle risorse [“tecnologiche”, “umane” o “finanziarie”] disponibili”; “specifica realtà criminale e territoriale”); non già, però, sotto quello dell’opportunità, ossia del merito di questa estrinsecazione – mediata dal metodo partecipativo - della prerogativa dirigenziale.

In definitiva, alla luce dell'analisi svolta, l'opera attuativo-integrativa compiuta dal Consiglio superiore della magistratura nella materia in esame, anche sotto il profilo della auto-delimitazione dei propri poteri, sembra ben corrispondere alla tradizionale idea che vede in esso un *organo di garanzia dell'indipendenza giudiziaria* – con particolare enfasi, come si è visto, sull'indipendenza interna. Volendo schematizzare, si può dire che per legge il Csm interviene “a monte”, tramite la definizione di principi generali che vincolano l'esercizio del potere organizzativo dei titolari degli uffici, e “a valle”, tramite la riserva di approvazione finale del p. o.; e che, lavorando su questa base, esso ha adottato una minuziosa disciplina sub-primaria che irrobustisce le garanzie riconosciute a tutti i pubblici ministeri dell'ufficio e costituisce il parametro affinché la deliberazione dei progetti organizzativi stessi abbia esito positivo. Tale disciplina contempla anche molteplici ipotesi di “controllo” su singole decisioni assunte dalla dirigenza, realizzato però senza la possibilità (non prevista dalla legge) di annullarle, bensì tramite la presa di conoscenza di tali atti, la possibilità di formulare osservazioni e rilievi, e quella di tenerne conto ai fini dell'adozione di futuri provvedimenti consiliari (in generale, IV.2.3). Tuttavia, il Consiglio superiore non risulta aver violato quegli spazi di discrezionalità tecnico-operativa e – nella misura in cui essa è strumentale alla prima - organizzativa, che costituiscono l'oggetto dell'indipendenza del pm garantita dalla Costituzione. Per quanto riguarda il futuro sarà solo la prassi, consolidatasi nel tempo, a dirci il giudizio del Consiglio e, prima ancora, la sua attività cd. paranormativa (*secundum legem o praeter legem*) si trasformeranno in strumenti atti ad invadere indebitamente il campo di attività proprio della pubblica accusa sotto l’ombrello dell’art. 112 Cost.

Piuttosto, come è stato notato, sono norme come quelle introdotte dal legislatore con la l. 8 settembre 2023, n. 122 - la quale ha aggiunto un comma 2-*bis* all'art. 2 del d. lgs. 106/2006 (cfr. *supra*, IV.2.3.2.2) – e con la l. 24 novembre

2023, n. 168 – la quale ha modificato l'art. 1, comma 4 del medesimo decreto (cfr. *supra*, IV.2.3.3) - che sembrano riflettere la volontà di un soggetto esterno alle procure (in questo caso, addirittura un altro potere dello Stato) di predeterminare la morfologia organizzativa e le modalità di funzionamento delle medesime in modo che esse rispondano a determinati indirizzi di politica criminale. Nei casi citati, come visto, si è trattato della introduzione di un'ipotesi di revoca obbligatoria e della previsione di una specifica articolazione dell'ufficio requirente. Tali interventi, per quanto non illegittimi, a parere di chi scrive sono probabilmente inopportuni, poiché irrigidiscono in modo frammentato e disorganico (perché ci dovrebbe essere obbligatoriamente un delegato alla cura degli affari in materia di violenza contro le donne e domestica e non, per esempio, al contrasto alla criminalità finanziaria o ai delitti contro la pubblica amministrazione? Perché la revoca del procedimento deve essere obbligatoria solo in caso di mancato adempimento all'art. 362, comma 1-*ter* c. p. p.) l'operatività delle procure, nel tentativo di condizionarne indirettamente l'azione repressiva secondo gli obiettivi ritenuti, a torto o a ragione, prioritari dalla maggioranza politica; la quale, semmai, dovrebbe impartire alla magistratura requirente un orientamento organico e completo mediante l'adozione della legge contenente i criteri generali di esercizio dell'azione penale.

Si aggiungano, infine, due note sui Procuratori generali: anche i poteri loro riconosciuti dalla legge nei confronti degli uffici di grado (ovviamente, non in senso gerarchico ma solo processuale) inferiore, analogamente alla prerogativa del dirigente nell'ambito dei singoli uffici, hanno una finalità garantistica. Si pensi ai poteri di sorveglianza "interna" preordinati alla rilevazione di eventuali illeciti disciplinari; o anche alla stessa avocazione. A questo scopo risponde pure l'attività di "nomofilachia preventiva",¹⁴⁶ consistente nella redazione di documenti orientativi non vincolanti rivolti a tutti gli uffici di procura a livello nazionale, di cui si è incaricato negli ultimi anni il Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

Infine, si ricordi che ai titolari degli uffici di secondo grado e di legittimità non si applica il d. lgs. 106/2006; di conseguenza, la stessa prerogativa dirigenziale di tali figure è in larga parte basata direttamente sulla disciplina consiliare e non su di una fonte primaria.

¹⁴⁶ Cfr. G. SALVI, *op. cit.*, p. 37

Capitolo V

Un'indipendenza differenziata? Studio sugli (ipotetici) modelli "alternativi" di pubblico ministero nell'ordinamento italiano

Sommario: 1. Il sistema delle procure antimafia e antiterrorismo: un modello *endogeno* deviante? – 1.1 L'evoluzione del quadro normativo dal 1991 ad oggi, in sintesi. – 1.2 Profili dell'indipendenza dei magistrati antimafia e antiterrorismo. – 1.3 Conclusione: una devianza molto limitata. – 2. L'adeguamento dell'ordinamento interno alla creazione della Procura europea (profili ordinamentali): un modello *esogeno* deviante? – 2.1 La Procura europea: un profilo sintetico. – 2.2 L'indipendenza della pubblica accusa nella Procura europea. - 2.2.1 L'indipendenza del Procuratore europeo delegato: profili istituzionali. - 2.2.2 L'indipendenza del Procuratore europeo delegato: profili istituzionali. – 2.2.3 Il rilievo del livello centrale – 2.3. Conclusione: un "altro pm" nell'ordinamento italiano.

Appurati quelli che sono i caratteri essenziali, con particolare riferimento al profilo della indipendenza, del modello di pubblico ministero attualmente vigente in Italia, è possibile ora domandarsi se esso costituisca un tipo inderogabile di organizzazione e funzionamento della pubblica accusa oppure se, al contrario, l'ordinamento contempra delle varianti.

Al fine di dare una risposta a questo quesito, come già anticipato in I.4, un primo ambito di indagine, è offerto da quello che possiamo chiamare il "sistema delle procure antimafia e antiterrorismo". Un secondo, poi, sarà rappresentato dagli effetti sull'ordinamento nazionale di una Procura europea.

1. Il sistema delle procure antimafia e antiterrorismo: un modello endogeno deviante?

Quello che abbiamo sinteticamente indicato come "sistema delle procure antimafia e antiterrorismo", notoriamente, è costituito da una serie di strutture specializzate nel contrasto alla criminalità mafiosa e terroristica (e ormai non solo di quelle, come si dirà a breve). A livello centrale, è posta la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (d'ora innanzi, Dnaa); a livello periferico, da un lato sono istituite le Direzioni distrettuali antimafia (d'ora innanzi, Dda), dall'altro alcune procure vengono individuate dalla legge come "procure antiterrorismo" (art 51, comma 3-*quater* c. p. p.). Unicamente tali uffici sono competenti a trattare i procedimenti relativi a determinati reati – di mafia e terrorismo, appunto, ma non

solo - sia per quanto riguarda la fase delle indagini preliminari che per ciò che concerne il giudizio di primo grado.¹

Altrettanto notoriamente, il sistema suddetto è caratterizzato, sul piano normativo, dalla presenza di alcune disposizioni che derogano alla disciplina generale del pubblico ministero, andando a incidere sia sul piano dei rapporti intercorrenti tra le suddette strutture, sia su quello dell'organizzazione interna delle medesime. Ci si riferisce, in particolare, all'esistenza di un Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (d'ora innanzi, Pnaa), organo direttivo della Dnaa investito anche del coordinamento delle attività investigative e processuali svolte a livello locale (in materia di antimafia, dalle già menzionate Dda; in materia di antiterrorismo, dalle procure circondariali competenti *ex art 51, comma 3-quater c. p. p.*: cfr. *infra*, V.1.1); nonché a quella di Procuratori distrettuali preposti alle varie Dda o ai quali è comunque riservata la repressione giudiziaria di determinati reati.²

È appena il caso di ricordare che le misure ora ricordate si collocano nel quadro del cd. “doppio binario” relativo al contrasto di specifici fenomeni criminosi.³

Orbene, è lecito affermare che da queste norme discende l'esistenza, in Italia, di un vero e proprio modello speciale di pubblica accusa, alternativo a quello generale, sorto dalla necessità di reprimere forme di delinquenza che quest'ultimo si era rivelato inadeguato a fronteggiare? E che, in particolare, tale modello speciale sia connotato da forme di *gerarchizzazione* del personale giudiziario – almeno, nel perimetro del suddetto “sistema” di procure -, ovvero, al contrario, da una più marcata indipendenza del singolo magistrato o del singolo ufficio?

1.1 *L'evoluzione del quadro normativo dal 1991 ad oggi, in sintesi*

Sta di fatto che le Direzioni antimafia traggono origine dalla – più o meno condivisibile - valutazione, svolta dal legislatore agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, dell'inadeguatezza dell'assetto “ordinario” della magistratura

¹ Per riferimenti maggiormente dettagliati alle norme qui evocate, si veda *infra*, V.1.1

² Approfondite ricostruzioni dell'ordinamento delle Direzioni antimafia, che vanno anche oltre i profili di interesse di questa tesi, si possono trovare in A. GUSTAPANE, *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, BUP, Bologna, 2018, pp. 227-241; V. MANCA, *Legislazione antimafia. “Doppio binario” e modello differenziato di giustizia penale*, Giuffrè Francis Lefevre, Milano, 2023, pp. 175-190; A. NICOLI, *Gli organi requirenti*, G. DI FEDERICO (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Uffici giudiziari, Csm e governo della magistratura*, BUP, Bologna, 2019, pp. 180-184 e 219-236; A. CISTERNA – M. DE LUCIA, *Direzione nazionale antimafia*, in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, Agg. VI, UTET, Torino, 2011. In questo lavoro, riferimenti maggiormente dettagliati alle norme evocate saranno indicati nei paragrafi successivi.

³ Sul tema del “doppio binario”, con specifico riferimento al contrasto della criminalità mafiosa, si veda da ultimo V. MANCA, *op. cit.*

requirente (ovviamente, per come esso si presentava allora, ben prima delle riforme intervenute nel nuovo millennio) ai fini del contrasto del fenomeno mafioso.

Tale giudizio negativo, e l'individuazione delle misure con cui intervenire, furono l'oggetto di un aspro dibattito tra le forze politiche e, ancor più, tra l'esecutivo e la stessa magistratura. Ad esso prese parte, sostenendo la posizione del Governo e dell'allora Guardasigilli Claudio Martelli, anche Giovanni Falcone. Si parlò espressamente della creazione di una "superprocura" (la futura Dna), di un ufficio del pubblico ministero sostanzialmente distinto da quelli ordinari, "inserito in una struttura gerarchica in linea con la politica anticrimine del Governo".⁴

Tuttavia, l'intervento normativo che contenne la disciplina originaria della materia in esame - il noto d. l. 20 novembre 1991, n. 367, poi convertito dalla l. 20 gennaio 1992, n. 8 -, più che ad imprimere una svolta "verticistica" agli apparati della pubblica accusa (e, tantomeno, a subordinare questi al potere esecutivo), sembrò orientato a colmare, da una parte, la carenza di *specializzazione del personale* e, dall'altra, l'assenza di un efficiente *coordinamento investigativo* tra i diversi uffici coinvolti nella lotta al crimine organizzato.⁵

Così, se anche il testo originario del decreto-legge poteva dare adito a qualche perplessità (ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni che facevano del neo-istituito Procuratore nazionale antimafia il *dominus* degli indirizzi investigativi e di gestione del personale giudiziario in tutto il settore del contrasto alla delinquenza mafiosa: si vedano le lett. *e*) e *f*) del comma 3 dell'art. 371-*bis* c. p. p. nella forma introdotta dall'art. 7 del decreto, poi soppresse dal Parlamento),⁶ alla luce della legge di conversione l'obiettivo perseguito appare chiaro: istituire un apparato repressivo specializzato ma pur sempre interno alla magistratura ordinaria⁷ e pertanto assistito dalle garanzie di indipendenza della stessa, definirne le competenze e assicurare la *qualità* e la *coerenza complessiva* (e, dunque, la resa finale) della sua azione, dotando le unità che la compongono ai vari livelli territoriali di strumenti di raccordo più robusti rispetto a quelli previsti dalle norme generali, sia sul piano delle indagini (appunto, il coordinamento

⁴ La citazione è tratta da una intervista del Guardasigilli al "Corriere della Sera" del 3 settembre 1991, cit. in E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari, 2018, p. 237. Sulla vicenda, *ivi*, pp. 236-240. Gli atti del dibattito parlamentare relativo alla conversione in legge del d. l. 367/1991, che istituì le procure antimafia, sono riportati in R. TERESI, *Direzione nazionale e direzione distrettuale antimafia*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 215-413.

⁵ Cfr. A. CISTERNA – M. DE LUCIA, *op. cit.*, p. 160; R. TERESI, *op. cit.*, pp. 1-2.

⁶ Sul punto, *infra*, V.1.2.

investigativo) che su quello processuale⁸. A ciò si provvede mediante l'integrazione tanto del codice di procedura penale che dell'ordinamento giudiziario di cui al r. d. 30 gennaio 1941, n. 12. Per quanto riguarda il primo dei due versanti, il nuovo art. 54-*ter*, introdotto dall'art. 2 del decreto, disciplinò per la prima volta l'ipotesi del contrasto tra uffici requirenti, laddove una delle parti in conflitto fosse una procura antimafia; le modifiche all'art. 51, previste all'art. 3 del decreto, introdussero la figura del Procuratore distrettuale e specificarono che l'avocazione dei procedimenti di competenza di questo spetta al Procuratore nazionale antimafia e non al Procuratore generale presso la Corte di appello; il nuovo art. 371-*bis*, introdotto dall'art. 7 del decreto, enumerò i poteri di coordinamento del Procuratore nazionale antimafia; le modifiche all'art. 328, disposte dall'art. 12 del decreto, definirono la competenza del Gip in materia di reati di competenza delle procure antimafia. Per quanto riguarda invece il r. d. 12/1941, gli artt. 70-*bis* e 76-*bis*, introdotti rispettivamente dagli artt. 5 e 6 del decreto, istituirono la Dna e il Procuratore nazionale antimafia; l'art. 76-*ter*, introdotto dall'art. 9 del decreto, attribuì al Procuratore generale presso la Corte di cassazione la *sorveglianza* (che, come più volte ricordato in questo lavoro – in particolare, IV.2.1 - , comunque non comporta un rapporto gerarchico) sul Procuratore nazionale antimafia; l'art. 110-*bis*, introdotto dall'art. 11 del decreto, conferì al Pna uno speciale potere di applicazione del magistrato, in ragione della complessità del caso o dello specifico *expertise* dell'applicato.⁹ Venne inoltre prevista una specifica copertura organica (art. 13) e finanziaria (art. 14) per far fronte alle esigenze delle nuove strutture. Tali disposizioni sono, in larga parte, o vigenti ancora oggi o transitate in fonti successive. Per tale ragione, chi scrive si sente di richiamare, a proposito di esse, le considerazioni che saranno svolte a breve con riguardo alla disciplina attuale.

In particolare, la centralità del problema del coordinamento trova riscontro anche in un intervento che Giovanni Falcone tenne all'epoca:

⁷ Questo aspetto è stato a più riprese confermato anche in sede giurisprudenziale: si vedano *ex aliis*, Cass. pen., I, 9 gennaio 2018, n. 28238; Cass. pen., SS. UU., 6 dicembre 2012, n. 21913; Cass. pen., III, 24 giugno 1997, n. 8048; Cass. pen., I, 31 gennaio 1994.

⁸ Ciò, seppur limitando la competenza delle procure antimafia al primo grado di giudizio (cfr. art. 3).

⁹ In particolare, sul d. l. 367/1991 si veda il volume di R. TERESI, *op. cit.* In argomento, A. CISTERNA – M. DE LUCIA, *op. cit.*, p. 59-161; A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, BUP, Bologna, 2012, pp. 303-307; U. NANNUCCI, *Storia critica delle leggi di ordinamento giudiziario. Gli errori dei giudici e le colpe dei politici*, Aracne, Roma, 2016, pp. 177 e ss. Non mancò, tuttavia, chi sembrò auspicare che il decreto-legge in esame costituisse un primo passo verso un riassetto generale in senso "verticistico" degli uffici del pm A. GAITO, *Natura, caratteristiche e funzioni del pubblico ministero. Premesse per una discussione*, in ID. (a

“L’esigenza di scambio e comunicazione tra magistrati è reale, e due sono le possibilità: o il coordinamento lo fanno gli uffici del pubblico ministero o gli uffici di polizia giudiziaria. *Tertium non datur*. Questi sono problemi veri, problemi che dovrebbero stare a cuore a tutti i cittadini. E l’articolo 109 della Costituzione è più rispettoso del coordinamento tra pubblici ministeri [...] [Con l’istituzione delle Direzioni antimafia, NdR] *si è tentato di creare* – se ci siamo riusciti o meno è un altro problema – *un collegamento, una rete molto complessa che presupponga il coinvolgimento di tutti i magistrati del pubblico ministero* [enfasi aggiunta]”.¹⁰

Semmai, dal punto di vista costituzionale, col senno di poi (si pensa agli sviluppi della giurisprudenza costituzionale in materia di “limiti logici” all’utilizzo del decreto-legge, e in particolare alla sent. 220/2013) si può dubitare che la decretazione d’urgenza fosse il mezzo più adatto con cui realizzare ciò che difficilmente può non essere considerata come la “costruzione di una nuova struttura istituzionale” (ossia proprio ciò che, per la Corte, rimarrebbe precluso a tale strumento normativo).¹¹

In tempi più recenti, poi, il genere di raccordi funzionali che caratterizzano il sistema delle procure antimafia è stato esteso ad ambiti ulteriori rispetto alla repressione della sola criminalità mafiosa. In seguito all’attentato che devastò il *World Trade Center* di New York, infatti, il d. l. 18 ottobre 2001, n. 374 (convertito con l. 15 dicembre 2001, n. 438) aggiunse al già ricordato art. 51 c. p. p. il comma 3-*quater*, ancora vigente: esso stabilisce che, nei procedimenti per i delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo, la competenza in materia di indagini e giudizio di primo grado è attribuita esclusivamente “all’ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente”.¹² Peraltro, in attuazione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla criminalità informatica del 23 novembre 2001 (cd. Convenzione di Budapest), la medesima forma di “accentramento distrettuale” venne poi estesa anche ad una diversa classe di fattispecie delittuose (cfr. il comma 3-*quinquies* dell’art. 51 c. p. p., introdotto con la l. 18 marzo 2008, n. 58, e da allora più volte modificato aggiungendo riferimenti ad ulteriori reati).

cura di), *Accusa penale e ruolo del Pubblico Ministero*, Jovene, Napoli, 1991, in particolare p. 158.

¹⁰ G. FALCONE, *Il coordinamento delle indagini nei procedimenti per delitti di criminalità organizzata*, in *Interventi e proposte (1982-1992)*, edito dalla Fondazione Giovanni e Francesca Falcone, Sansoni, Firenze, 1994, p. 133.

¹¹ Cfr. sent. 220/2013, considerato in diritto, 12.1.

¹² La formulazione originaria della disposizione contemplava anche la possibilità (mediante rinvio al comma 3-*ter*, tuttora vigente e relativo ai soli procedimenti antimafia) che, su richiesta del Procuratore della Repubblica individuato sulla base del comma 3-*quater* e per giustificati motivi, il Procuratore generale presso la Corte di appello potesse applicare al dibattimento un magistrato estraneo all’ufficio distrettuale, designato dal dirigente della procura circondariale presso il giudice competente. Tale norma è stata poi abrogata con d. l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito con l. 24 luglio 2008, n. 125.

In seguito, il d. l. 18 febbraio 2015, n. 7 (convertito con l. 17 aprile 2015, n. 43) modificò il già ricordato art. 371-*bis* c. p. p. (“Attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo”), introdotto nel 1991, trasformando il Procuratore nazionale antimafia in Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo ed estendendo a quest’ultimo ambito (ma solo ad esso; non dunque anche ai procedimenti, pur “distrettualizzati”, avanti ad oggetto gli ulteriori delitti individuati dal ricordato comma 3-*quinqües* dell’art. 51 c. p. p., ma solo a quelli riconducibili al precedente comma 3-*quater*) le competenze di coordinamento che, fino a quel momento, erano state riconosciute a tale organo unicamente in materia antimafia. Il medesimo intervento provvede anche a mutare il nome della Direzione nazionale antimafia in quello, attuale, di Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

In generale, negli anni, sia il comma 3-*bis* che il comma 3-*quinqües* dell’art. 51 del codice sono stati oggetto di numerose modifiche, le quali ne hanno progressivamente ampliato l’ambito applicativo, operando così un graduale accentramento delle ipotesi di competenza distrettuale, tale da estenderne i confini ben oltre il solo contrasto alle mafie (e, con riferimento al secondo dei due commi citati, ai delitti, già di natura non mafiosa, previsti nella redazione originaria di esso). Per limitarsi a richiamare l’episodio più recente, si veda l’integrazione apportata al comma 3-*bis* dal d. lgs. 26 settembre 2024, n. 41, concernente taluni reati in materia doganale. Ciò, considerato il rinvio operato dal comma 1 dell’art. 371-*bis* c. p. p. al comma 3-*bis* (oltre che al comma 3-*quater*) del suddetto art. 51 c. p. p., ha a sua volta determinato, nel tempo, anche un conseguente ampliamento delle competenze del Pnaa (da cui rimangono però esclusi, come detto, i reati contemplati nel comma 3-*quinqües*). A tale ultimo proposito, il d. l. 10 agosto 2023, n. 105, convertito con l. 9 ottobre 2023, n. 137, ha aggiunto al citato art. 371-*bis* c. p. p. un nuovo comma 4-*bis*: in virtù di tale disposizione, l’attività di coordinamento del Pnaa è stata estesa anche a reati informatici che non presentano necessariamente una connotazione terroristica.

L’intento che ha mosso il legislatore nell’adozione delle novelle qui richiamate è sempre stato, chiaramente, quello di applicare un determinato modello di organizzazione della pubblica accusa, pur nato al fine specifico di contrastare il crimine mafioso, anche a fattispecie differenti ma considerate ad esso assimilabili. D’altro canto, va notato come tale operazione risulti tuttora parzialmente incompleta: il citato d. l. 7/2015, infatti, ha sì modificato il regime del Pna e della Dna, ma al contempo ha lasciato inalterate le norme sulle Direzioni distrettuali: con l’effetto che tali strutture periferiche, per come previste e disciplinate dalla fonte primaria (cfr., oggi, l’art. 102 del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159, cd. “codice delle leggi antimafia”: sul punto, V.1.3), rimangono tuttora deputate al

solo contrasto delle mafie – nonché degli ulteriori delitti previsti all’art. 51, comma 3-*bis* c. p. p. - e non anche a quello del terrorismo; di converso, per ciò che riguarda quest’ultimo, gran parte della regolamentazione e la costituzione stessa di corpi analoghi alle Dda – fermo il già menzionato accentramento della competenza nella procura cd. “distrettuale” ex art. 51, comma 3-*quater* c. p. p. - è rimessa a fonti sub-legislative (sul punto, cfr. il paragrafo successivo).¹³

1.2 Profili dell’indipendenza dei magistrati antimafia e antiterrorismo

Orbene, alla luce del quadro normativo attualmente vigente, che considerazioni possono svolgersi in merito all’indipendenza del pubblico ministero - inteso sia come singolo magistrato, sia come struttura intermedia in cui esso opera - nello specifico contesto degli uffici dedicati alla lotta contro le mafie e il terrorismo (e, come si è detto, anche di ulteriori e diversi reati)?

La suggestione per cui si potrebbe parlare di una “torsione gerarchica” è originata in primo luogo dal codice di procedura penale, in particolare dal combinato dei commi 3-*bis* e 3-*quater* dell’art. 51 con l’art. 371-*bis*.

Mentre le prime due disposizioni citate accentrano nelle procure presso i tribunali dei capoluoghi del distretto in cui si trova il giudice competente (dette pertanto “procure distrettuali”) la competenza a trattare, fino a tutto il primo grado di giudizio, i procedimenti relativi a determinati reati (principalmente, anche se non solo, delitti di stampo mafioso e terroristico), la terza, nel disciplinare la “attività di coordinamento” del Pnaa, attribuisce espressamente a quest’ultimo non solo funzioni di *collegamento* e *coordinamento investigativi* (commi 3 e 4-*bis*), ma anche poteri di *impulso* (commi 2 e 4-*bis*), di *direttiva* (commi 1, 3 e 4-*bis*), di *applicazione* (commi 3 e 4-*bis*) e di *avocazione* (commi 3, 4 e 4-*bis*), esercitabili, oltre che nei confronti degli addetti alla Dna, anche e soprattutto in quelli dei Procuratori distrettuali – e, parzialmente, pure degli altri magistrati designati nelle Dda.

Tali disposizioni codificano forse una *gerarchia funzionale* tra il Pnaa e le strutture periferiche?

Da un lato, il testo porta a dare una risposta affermativa a questa domanda. Si consideri, in particolare, il riferimento alla capacità di emanare atti chiamati “direttive”.¹⁴

Tuttavia, ci sono anche elementi che sembrano, se non negare, almeno ridimensionare la portata di tale conclusione. A ben guardare, è già lo stesso

¹³ A. GUSTAPANE, *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, op. cit., pp. 237-238.

¹⁴ Cfr. V. MANCA, op. cit., pp. 176-177. A. GUSTAPANE, op. ult. cit., p. 228.

tenore letterale dell'art. 371-*bis* c. p. p. a circoscrivere ad ambiti specifici i poteri "gerarchici" del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo. Si osservi in primo luogo come proprio le suddette direttive, infatti, hanno per legge non un carattere generale, bensì un oggetto precisamente delimitato, consistente: (a) ai sensi del comma 1, nella regolazione dell'impiego a fini investigativi della Dia ovvero dei servizi centrali e interprovinciali della forze di polizia (nel primo caso, solo nel quadro dei procedimenti di cui al citato art. 51, comma 3-*bis* c. p. p., fra cui sono compresi anche quelli in materia di criminalità mafiosa; nel secondo caso, sia nell'ambito di questi ultimi che di quelli di cui al successivo comma 3-*quater*, relativi invece alla criminalità terroristica); (b) ai sensi della lett. f) del comma 3, nella definizione delle misure cui i Procuratori distrettuali antimafia devono attenersi al fine di prevenire e risolvere i "contrastati riguardanti le modalità secondo le quali realizzare il coordinamento nell'attività di indagine". Si tratta dunque di poteri che, seppur configuranti una relazione gerarchica in materie (si pensi soprattutto all'impiego della polizia) assai delicate, investono l'attività inquirente in misura pur sempre parziale. Poi, in riferimento alla fattispecie di cui alla lett. b) del comma 3 - a mente del quale il Pnaa applica temporaneamente i magistrati della Dnaa e delle procure distrettuali al fine di garantire "la necessaria flessibilità e mobilità che soddisfino specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali" – si osserva come il potere da essa conferito appaia avere una natura eccezionale (per le ulteriori norme che governano questa ipotesi, di cui al d. lgs. 159/2011, si veda *infra*). Per quanto riguarda le funzioni di "impulso", "collegamento" e "coordinamento" (cfr. commi 2, 3 e 4-*bis*), invece, se considerate isolatamente – ossia, scisse dal contestuale riconoscimento di un potere di direttiva – esse non sembrano nemmeno idonee a porre il loro titolare in una posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto agli organi che ne sono destinatari. Piuttosto, il loro fine sembra essere quello di soddisfare quella "esigenza di scambio e comunicazione" tra gli uffici evocata da Falcone nell'intervento più sopra richiamato (ad esempio, tramite la condivisione con le strutture periferiche dei dati e delle informazioni acquisite dalla Dna)¹⁵. Da ultimo, la fattispecie di avocazione prevista dai commi 3, lett. h) e 4 (nonché 4-*bis*), cui rinvia già l'art. 51, comma 2,¹⁶ non pare condurre a valutazioni diverse, per ciò che concerne i rapporti "verticali" tra gli uffici, da quelle previste in via generale; ci si rimette pertanto alle veloci considerazioni già svolte in IV.2.1.

¹⁵ Cfr. V. MANCA, *op. cit.*, p. 183. A. CISTERNA – M. DE LUCIA, *op. cit.*, p. 162.

¹⁶ Si ricordi, inoltre, che nei procedimenti per i reati indicati al comma 4-*bis* dell'art. 371-*bis* c. p. p., nonché, in generale, per quelli di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, l'avocazione può essere disposta anche dal Procuratore generale presso la Corte di appello. Esso, tuttavia, è tenuto a informare il Pnaa da tale sua decisione (art. 412, comma 2-*ter* c. p. p.).

Per canto suo, l'art. 51, comma 3-ter c. p. p. disciplina anch'esso un caso di applicazione, consentendo al Procuratore generale presso la Corte di appello, su richiesta del Procuratore distrettuale e per giustificati motivi, di designare per la trattazione della fase dibattimentale un magistrato non appartenente alla Dda, scelto dal dirigente della procura circondariale presso il giudice competente.¹⁷

Inoltre, in materia di contrasti di competenza tra gli uffici requirenti coinvolgenti procure del "sistema antimafia", le norme speciali di cui al già ricordato art. 54-ter ("Contrasti tra pubblici ministeri in materia di criminalità organizzata"), e all'art. 54-quater ("Richiesta di trasmissione degli atti a un diverso pubblico ministero"), comma 3, ultimo periodo c. p. p. si limitano, in primo luogo, a riconoscere al Pnaa una funzione consultiva nei confronti Procuratore generale presso la Corte di cassazione, qualora quest'ultimo si trovi a decidere contrasti di portata extra-distrettuale; e, dall'altra, a conferire al medesimo Pnaa un diritto informativo nei confronti dei Procuratori generali presso le Corti di appello, laddove essi definiscano contrasti endo-distrettuali. Pertanto, esse non presentano deviazioni significative rispetto alle regole generali di cui ai precedenti artt. 54 ("Contrasti negativi tra pubblici ministeri") e 54-bis ("Contrasti positivi tra uffici del pubblico ministero"), e alle rimanenti disposizioni dello stesso art. 54-quater.¹⁸ Anche qui, dunque, si rinvia a quanto già concluso in IV.2.1.

A finalità puramente informative risponde, con tutta evidenza, l'obbligo di comunicazione al Pnaa pendente sul Procuratore della Repubblica che procede per reati ambientali (art. 118-bis, comma 1 disp. att. c. p. p.).

L'esposto "ridimensionamento" della ipotizzata specialità delle procure antimafia e antiterrorismo, desunto dalle norme processuali, non deve in realtà stupire. In fondo, come già menzionato nel paragrafo precedente, fu proprio la legge di conversione del d. l. 367/1991 a eliminare quelle disposizioni che, nel testo originario del decreto-legge, parevano maggiormente idonee a realizzare la paventata "torsione gerarchica". L'originario comma 3 dell'art. 371-bis c. p. p. prevedeva infatti che il Procuratore nazionale antimafia "*individua[sse] i temi di investigazione e orienta[sse] i piani di indagine sul territorio nazionale, informandone i procuratori generali presso le corti di appello e i procuratori distrettuali [enfasi aggiunta]*" (lett. d); esso inoltre era chiamato ad "*imparti[re] ai procuratori distrettuali specifiche direttive volte ad assicurare il miglior impiego dei magistrati delle direzioni distrettuali antimafia e delle forze di polizia, anche coordinando i modi e le forme secondo i quali i procuratori distrettuali po[tessero]*

¹⁷ La *ratio* della disposizione risiede probabilmente nella volontà di alleggerire, laddove possibile, il carico di lavoro delle Direzioni distrettuali (A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, pp. 241-242).

¹⁸ Sul punto, cfr. A. CISTERNA – M. DE LUCIA, *op. cit.*, p. 163.

avvalersi della direzione investigativa antimafia [enfasi aggiunta]" (lett. e). La l. 8/1992, di conversione del decreto-legge, eliminò tuttavia queste norme.¹⁹

Ulteriori indizi si possono trarre dagli artt. 102-106 del citato "codice delle leggi antimafia" di cui al d. lgs. 159/2011 (Libro III, Titolo I, Capo I: "Direzione distrettuale antimafia e Direzione nazionale antimafia"). Esso reca la normativa di ordinamento giudiziario, per dir così, complementare a quella processuale, il cui oggetto è costituito prevalentemente dai profili di *status* dei magistrati che prestano servizio presso la Dnaa, le Dda e, in parte, anche le procure distrettuali antiterrorismo. In tale materia, infatti, il r. d. 12/1941 si limita a prevedere che, negli uffici presso cui è istituita una Dda, possa essere istituito anche un posto da Procuratore aggiunto per l'assolvimento delle specifiche esigenze di tale struttura (art. 70, comma 1, ultimo periodo o. g.).

Più nel dettaglio, l'art. 102 prescrive che i pubblici ministeri delle Direzioni distrettuali antimafia, costituite nell'ambito delle procure circondariali presso i tribunali dei capoluoghi di distretto agli specifici fini (giòva ricordarlo) della trattazione dei reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis* c. p. p., siano designati a tale incarico dal dirigente dell'ufficio (il Procuratore della Repubblica, che assume la veste di Procuratore distrettuale antimafia), venendo di norma scelti tra gli addetti al medesimo (cfr. i commi 1 e 3). La designazione è effettuata previo parere del Pnaa (salvo, specifica la norma, nel caso la Dda venga costituita per la prima volta), che deve anche essere informato di ogni variazione nella composizione della Direzione distrettuale (comma 4). Tale provvedimento deve essere altresì comunicato al Csm (comma 1). Al Procuratore distrettuale antimafia è riconosciuto uno speciale potere direttivo sulla struttura, trasferibile ad un delegato, concernente il coordinamento investigativo e l'impiego della Polizia giudiziaria (comma 2).²⁰

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, invece, è disciplinata dall'art. 103. Essa è istituita nell'ambito della Procura generale presso la Corte di cassazione (comma 1), ed è composta dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, da tre Procuratori aggiunti e da un numero di Sostituti procuratori non definito per legge (comma 2). La scelta legislativa di mantenere la Dna all'interno della suddetta Procura generale rappresentò un compromesso tra la volontà di non alterare la tradizionale caratterizzazione di quest'ultima quale organo di legittimità e quella, opposta, di non creare uffici giudiziari estranei e

¹⁹ Su questo passaggio; R. ROMBOLI, *Il pubblico ministero nell'ordinamento costituzionale e l'esercizio dell'azione penale*, in S. PANIZZA - A. PIZZORUSSO - R. ROMBOLI (a cura di), *Ordinamento giudiziario e forense*, I, Edizioni Plus, Pisa, 2002, pp. 316-317.

²⁰ A. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, pp. 227-228.

concorrenti alla magistratura ordinaria.²¹ Alla Dna corrispondono delle specifiche funzioni, nel quadro di quelle previste dall'art. 10 d. lgs. 5 aprile 2006, n. 160: si tratta, per i Sostituti, delle funzioni requirenti di coordinamento nazionale; per i Procuratori aggiunti, delle funzioni semidirettive requirenti di coordinamento nazionale; per il Pnaa, delle funzioni direttive requirenti di coordinamento nazionale (art. 10, commi 5, 7-*bis* e 13). Tali funzioni possono essere conferite solamente una volta conseguite determinate valutazioni di professionalità: la quarta, nella prime due ipotesi;²² la quinta, nell'ultima (art. 12, commi 5 e 7 d. lgs. 160/2006). Inoltre, l'art. 103 d. lgs. 159/2011 richiede che i candidati abbiano già maturato un'esperienza nella lotta a specifiche forme di criminalità (mafiosa, terroristica, informatica ...) e possiedano "specifiche attitudini" e "capacità organizzative", sulla base di una norma introdotta nell'ordinamento sin dal d. l. 367/1991 (art. 76-*bis*, comma 2 o. g., aggiunto dall'art. 6 del decreto-legge citato).²³ Per la nomina del solo Procuratore nazionale è previsto, come per tutti gli incarichi direttivi, il concerto ministeriale di cui all'art. 11, comma 3 l. 24 marzo 1958, n. 195 (comma 4 dell'art. 103 d. lgs. 159/2011). Da parte sua, il Procuratore generale presso la Corte di cassazione è chiamato a sorvegliare (anche)²⁴ sul Pnaa e su tutta la Dna (art. 104). Proseguendo, l'art. 105 integra la disciplina dell'applicazione alle procure antimafia e antiterrorismo, già prevista nei tratti essenziali dal ricordato art. 371-*bis*, comma 3, lett. b) c. p. p. Il comma 1 conferma il carattere eccezionale del provvedimento, specificando che esso è adottato (per la durata massima di un anno, rinnovabile fino a due anni) "quando si tratta di procedimenti di particolare complessità o che richiedono specifiche esperienze e competenze professionali", ovvero "sussistono protratte vacanze di organico, inerzia nella conduzione delle indagini" o "specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali" (quest'ultima è la formula già utilizzata nel codice di procedura penale). La norma precisa, inoltre, che l'applicazione in esame può essere disposta, laddove sussista il loro consenso, anche con riguardo a magistrati che non appartengono già a procure antimafia o antiterrorismo. Il medesimo comma 1, insieme ai successivi commi da 2 a 4, descrive poi gli aspetti procedurali. Il provvedimento è adottato con decreto del Pnaa oppure, quando ad essere applicati siano magistrati già operanti nel medesimo distretto della sede di

²¹Sul punto; A. CISTERNA – M. DE LUCIA, *op. cit.*, pp. 168-169.

²² Al conferimento dei posti di Sostituto presso la Dnaa si applica la procedura speciale prevista dall'art. 38-*bis* del regolamento interno del Csm, che disciplina anche i trasferimenti e le assegnazioni ad alcuni specifici uffici della Corte di cassazione e la designazione dei Procuratori europei delegati.

²³ Al contrario, il criterio della mera anzianità di servizio è decisamente recessivo (cfr. comma 3). Sull'importanza storica della disposizione, cfr. A. CISTERNA – M. DE LUCIA, *op. cit.*, p. 169.

²⁴ Si ricorda che i poteri di sorveglianza dei Procuratori generali sono disciplinati dall'art. 16 r. d. 511/1946 (cfr. I.4, IV.2.1, IV.2.3.1).

destinazione, dal Procuratore generale presso la Corte di appello (con successiva comunicazione al Pnaa). In ogni caso, la misura deve essere *approvata* dal Csm (e comunicata al Ministro Guardasigilli). L'art. 106, infine, disciplina l'applicazione dei pubblici ministeri nei procedimenti di prevenzione patrimoniale, sia nel caso essa consista nella destinazione di magistrati della Dnaa alle procure distrettuali (su disposizione del Pnaa e sentito il Procuratore distrettuale: comma 1, che richiama altresì l'art. 105 "in quanto compatibile"), sia in quello in cui a venire applicati siano, "per giustificati motivi", magistrati delle procure circondariali presso i giudici competenti, designati dai rispettivi dirigenti (su disposizione del Procuratore generale presso la Corte di appello, richiesta dal Procuratore distrettuale: comma 2).

Ancora una volta, inoltre, un ruolo importante viene giocato dalla normativa consiliare. Ad oggi, in particolare, rilevano le Parti VI ("La Direzione Distrettuale Antimafia", artt. 29-36) e VIII ("Disposizioni organizzative per la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo", artt. 43-56) della "Circolare sulla organizzazione degli uffici di Procura" del 2024, già largamente esaminata nel capitolo precedente.²⁵

Tale fonte si è incaricata di disciplinare più nel dettaglio, in primo luogo, la fase costitutiva delle Dda (si vedano i criteri di cui all'art. 30, commi da 2 a 5, della Circolare). Inoltre, essa ha pure precisato, con riferimento alle funzioni antiterrorismo indicate dall'art. 51, comma 3-*quater* c. p. p., che l'unità organizzativa ad esse preposta può essere sia una sezione autonoma dell'ufficio requirente, distinta cioè anche dalla Dda, sia un'articolazione interna di quest'ultima (art. 30, comma 6; sul punto, cfr. anche l'art. 29, comma 4²⁶). Sotto il profilo della direzione dell'unità, poi, il Procuratore della Repubblica ha facoltà di scegliere se trattenere tale ruolo oppure delegarlo ad uno o più Procuratori aggiunti o ancora, laddove la pianta organica non preveda incarichi semidirettivi ovvero in casi eccezionali di diversa natura, ad altro magistrato dell'ufficio (art. 34, il quale attua il disposto del già richiamato art. 102, comma 3 d. lgs. 159/2011; cfr. anche l'art. 32, comma 4, per l'ipotesi di deleghe parziali). In ogni caso, ciò che non sembra sia delegabile è la vigilanza sulla Direzione al fine di assicurare il coordinamento investigativo, cui è sempre tenuto il Procuratore della Repubblica in qualità di Procuratore distrettuale antimafia (art. 29, comma 3). Per ciò che

²⁵ La scelta in sé di assorbire la disciplina consiliare in tema di Dnaa e Dda all'interno dello strumento regolativo generale degli uffici requirenti costituisce una novità della modifica alla Circolare sulla Organizzazione degli Uffici di Procura disposta dal Csm nel 2020 (cfr. *Relazione Introductiva alla Modifica alla Circolare sulla Organizzazione degli Uffici di Procura*, Parte III, § 3.1 e Parte IV, § 1), poi confermata in quella in esame.

concerne il delicato profilo della designazione dei pubblici ministeri alla Dda, la quale ha durata biennale (art. 35, comma 1), l'adozione del relativo provvedimento da parte del dirigente dell'ufficio (la quale, ad una lettura sistematica della Circolare, sembra un altro esempio di competenza non delegabile) è assistita da forti garanzie volte ad assicurarne l'obiettività: l'art. 31 della Circolare, infatti, prevede una procedura di interpello ed elenca una serie di criteri a cui il Procuratore deve attenersi nella selezione, finalizzati a valorizzare le "specifiche attitudini" e le "esperienze professionali" pregresse dei candidati (art. 31, commi 2 e 3; si noti che, ai sensi del n. 7) del comma 3, gli ulteriori criteri individuati dal dirigente, parimenti obiettivi, devono essere predeterminati all'interno del progetto organizzativo, il che significa che sono sottoposti alla previa approvazione del Csm). La forma del provvedimento è il decreto, dalla cui motivazione deve risultare la valutazione comparativa dei candidati (art. 31, comma 6). Il Pnaa è chiamato a rendere il suo parere su ogni designazione (art. 35, comma 1), come già previsto dalla legge (art. 102, comma 4 d. lgs. 159/2011, già richiamato *supra*). Ciò su cui il Csm ha innovato rispetto alla fonte primaria, piuttosto, è il ruolo che esso stesso si riserva nel quadro di tale procedura: infatti, nonostante – come visto – il d. lgs. 159/2011 si limiti a prescrivere una *comunicazione* della nomina in esame al Consiglio (art. 102, comma 1), la Circolare parla espressamente di una *approvazione* della medesima (art. 33, commi 1 e 3). Nel caso il Consiglio neghi quest'ultima, il Procuratore della Repubblica è tenuto ad effettuare una nuova designazione nel termine di trenta giorni dalla ricezione della delibera di non approvazione (art. 33, comma 4). L'organo di governo autonomo si è così riservato un maggior peso nel decidere la composizione delle Direzioni distrettuali antimafia. Inoltre, a garanzia degli interpellanti non designati, è previsto che essi possano far pervenire al Procuratore della Repubblica le proprie osservazioni, provocando così una variante del procedimento che coinvolge, in questo caso, non solo il Csm ma anche il Consiglio giudiziario competente su base distrettuale (art. 33, comma 2). Orbene, pur non considerando tale disciplina inopportuna in sé, a chi scrive essa appare tuttavia *contra legem* e perciò illegittima dal punto di vista dei rapporti tra le fonti: le norme appena riassunte, infatti, spogliano il Procuratore distrettuale della facoltà di scegliere i componenti della Dda, facoltà che però gli è attribuita direttamente dalla legge (art. 102, comma 1 d. lgs. 159/2011). Al contrario, il rinnovo della designazione (l'art. 35, comma 1, consente rinnovi biennali nel limite di un decennio complessivo) è sì circondato da specifiche garanzie, ma

²⁶ Ai sensi del medesimo art. 29, comma 4 della circolare, può essere costituita una autonoma unità organizzativa anche per la trattazione dei procedimenti aventi ad oggetto i reati informatici di cui all'art. 371-*bis*, comma 4-*bis* c. p. p.

diverse da quelle della designazione originaria e, soprattutto, legittime (art. 35): in particolare, va osservato che il Csm non è chiamato, in questo ipotesi, ad approvare il provvedimento, ma lo riceve solamente in comunicazione (art. 35, comma 3). Inoltre, mentre per ciò che riguarda la prima designazione, le delibere del Csm adottate in relazione ai provvedimenti del Procuratore della Repubblica sono inserite nel fascicolo personale di quest'ultimo (e concorrono quindi, per così dire, alla sua *accountability* dirigenziale), oltre ad essere sempre comunicate al Procuratore generale presso la Corte di appello competente ai fini della vigilanza *ex art. 6 d. lgs. 20 febbraio 2006, n. 106* (art. 33, rispettivamente commi 5 e 6), nulla di tutto ciò è contemplato con riferimento ai rinnovi successivi.

Sotto il profilo più strettamente funzionale, poi, l'art. 36 dedica particolare attenzione al caso della co-assegnazione di un procedimento ricadente nell'ambito dell'art. 51, comma 3-*bis* c. p. p. a un magistrato esterno alla Dda. Tale provvedimento non solo deve essere adottato nel rispetto dei criteri generali fissati nel progetto organizzativo (come devono esserlo, di regola generale, tutte le co-assegnazioni: cfr. art. 11 della Circolare), ma deve essere anche specificamente motivato (art. 36, commi 2 e 3) e comunicato al Csm (art. 36, comma 5). Inoltre, sempre in relazione ai procedimenti suddetti, viene disposto anche un irrigidimento per ciò che concerne la assegnazione dei medesimi, vietando che essa intervenga in momento successivo alle indagini preliminari – salvo necessità derivante dal sopravvenuto impedimento dell'assegnatario originario (art. 36, comma 4): viene così realizzata un'ipotesi di parziale *personalizzazione delle funzioni*.

Con riferimento, invece, alla Direzione nazionale antimafia, la Circolare concentra nel Pnaa (cui essa si riferisce, però, esclusivamente come “p. n. a.”), in coerenza con il ruolo direttivo riconosciutogli dalla legge (art. 10, comma 13 d. lgs. 160/2006, già citato), funzioni tipicamente dirigenziali. Tale magistrato è infatti investito di un potere organizzativo, che è tenuto ad esercitare in modo tale da assicurare: (a) la ragionevole durata del processo; (b) il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale; (c) l'efficienza delle attività di coordinamento e di impulso delle indagini; (d) la funzionalità nell'impiego della polizia giudiziaria; (e) la completezza e la tempestività delle indagini (art. 43, comma 1; in materia di indagini, a mente dell'art. 44, comma 1, lett. c), esso è specificamente incaricato anche di curare l'eventuale elaborazione di protocolli investigativi comuni). Si tratta, in parte, di obiettivi che la medesima Circolare impone di perseguire, in via generale, a tutti i Procuratori della Repubblica (cfr. art. 2, comma 1, con riferimento alla ragionevole durata del processo e alle modalità di esercizio dell'azione penale), sempre (e riprendendo ancora canoni già enunciati dall'art. 2, comma 1) nel rispetto delle norme sul giusto processo

nonché, per ciò che qui interessa maggiormente, dell'*indipendenza* - individuale, si intende - *dei magistrati che compongono l'ufficio* e dei *principi di partecipazione* (su cui cfr. anche lett. g) dell'art. 44, comma 1, che impone uno specifico onere di partecipazione alle riunioni della Direzione) e *leale collaborazione* nella gestione del medesimo. Il Pnaa adotta un progetto organizzativo autonomo (d'ora innanzi, p. o.) rispetto a quello della Procura generale presso la Corte di cassazione (della quale, si ricordi, la Dnaa costituisce pur sempre una articolazione interna), analogo a quelli di cui agli artt. 11 (sul p. o. delle Procure della Repubblica) e 37 (sul p. o. delle Procure generali presso le Corti di appello) della Circolare (art. 47 e, con riferimento ai provvedimenti attuativi, art. 49). Per quanto riguarda il procedimento di formazione di tale strumento, esso si presenta maggiormente affine a quello che la Circolare disciplina con riguardo all'organizzazione delle procure generali, che a quello relativo alle procure circondariali (cfr. art. 48, con riferimento, rispettivamente, agli artt. 38 e 12). In particolare, il Csm non è chiamato ad approvare il p. o. ma solamente a prenderne atto, eventualmente avanzando osservazioni e rilievi (art. 48, comma 6, in ciò più simile all'art. 38, comma 8 che all'art. 12, commi 14-16). Peraltro, rimane fermo il fatto che il Pnaa è destinato a rendere conto delle scelte operate in questa materia, poiché le delibere del Csm relative ai progetti da esso redatti verranno inserite nel suo fascicolo personale, ai fini sia della valutazione periodica di professionalità che della eventuale conferma nella funzione direttiva (art. 48, comma 7). Sempre con riferimento al potere organizzativo del Pnaa, esso si esprime, oltre che nella facoltà di nominare un Vicario (art. 46)²⁷, anche nella preposizione alle varie unità organizzative in cui, ai sensi del progetto organizzativo, è suddivisa la Dna (art. 44, comma 1, lett. b) e art. 48, comma 4, lett. a) della Circolare), di Procuratori nazionali aggiunti ovvero, laddove ciò non risulti possibile, di Sostituti procuratori nazionali in veste di "magistrati coordinatori"; tuttavia, in entrambi i casi, è necessario procedere alla nomina per via di interpello secondo criteri di selezione predefiniti nel p. o., similmente a quanto previsto in via generale (cfr. l'art. 45, commi 1, 2, 4 e 6 con l'art. 9, commi 4 e 5 della Circolare, relativamente alla attribuzione di funzioni direttive e di coordinamento, da parte del dirigente, a magistrati che ricoprono incarichi semidirettivi; nonché gli artt. 44, comma 1, lett. c) e 45, comma 9 con l'art. 9, comma 8, relativamente alla attribuzione del coordinamento di unità organizzativa ad un magistrato che *non* ricopre funzioni semidirettive). Laddove tale nomina sia revocata, poi, il magistrato colpito dal provvedimento ablativo gode delle speciali garanzie previste dall'art. 45, comma 5 (il quale mima la disciplina generale di cui

²⁷ Peraltro, in caso di mancata nomina di un Vicario, le relative funzioni sono esercitate dal

al combinato disposto degli artt. 9, comma 2, 23 e 24 della Circolare).²⁸ In generale, lo strumento dell'interpello sulla base di criteri già stabiliti nel p. o., posto a presidio dell'indipendenza interna dei pubblici ministeri della Dna, è prescritto per l'effettuazione di tutte le assegnazioni interne, a prescindere dal fatto che ad esse si accompagni il conferimento di funzioni di coordinamento o di direzione (art. 44, comma 1, lett. *i*), il quale, ancora una volta, ricalca una regola comune: in questo caso, quella di cui all'art. 10, comma 1). L'art. 44, comma 1, lett. *f*) della Circolare conferma inoltre il conferimento al Pnaa, con riferimento ai magistrati assegnati alla Dna, del potere di applicazione che la legge già gli riconosce anche nei confronti di quelli in servizio presso le direzioni distrettuali (art. 44, comma 1, lett. *f*) della Circolare, e art. 371-*bis*, comma 3, lett. *b*) c. p. p.; cfr. *supra*). Dal canto suo, la lett. *e*) dell'art. 44, comma 1 consente al Pnaa di affidare la responsabilità di assicurare il collegamento investigativo nazionale ad altri magistrati della Direzione (in linea con quanto previsto dall'art. 371-*bis*, comma 3, lett. *a*) c. p. p.), ma sempre previo interpello e secondo criteri predeterminati nel progetto organizzativo.

Con riferimento all'applicazione del magistrato antimafia, inoltre, vanno ricordate le norme contenute in un'altra importante circolare del Csm ("Disposizioni in materia di supplenze, assegnazioni, applicazioni e magistrati delle piante organiche flessibili distrettuali, per assicurare il regolare svolgimento della funzione giurisdizionale in presenza di difficoltà organizzative", approvata dal *plenum* consiliare il 20 giugno 2018 e modificata, da ultimo, il 18 maggio 2022; in particolare, si veda il Titolo VIII, artt. 149-160), alla quale quella in esame fa espresso rinvio (art. 29, comma 2). Esse peraltro consistono largamente in un rinvio fisso a quanto già disposto dai citati artt. 105 e 106 d. lgs. 159/2011, essendosi limitato il Consiglio a definire pochi ulteriori dettagli: in particolare, viene esplicitato il divieto di applicare, per la trattazione dei procedimenti aventi ad oggetto i reati di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* c. p. p., i magistrati delle Procure generali presso le Corti di appello (art. 156); e che, fra le finalità dell'istituto in esame, c'è anche quella di "non disperdere il bagaglio di conoscenze del magistrato che ha iniziato il procedimento" (art. 157, comma 1; nell'ipotesi in cui, si intende, il provvedimento riguardi un magistrato trasferito ad una struttura non competente per i reati in questione). I magistrati della Dda sono poi di regola esclusi sia dall'inserimento nelle tabelle infradistrettuali (art. 61)²⁹

Procuratore nazionale aggiunto (o, in mancanza, dal Sostituto) più anziano nel ruolo (art. 46).

²⁸ Per l'art. 9 della Circolare, cfr. IV.2.2.3.

²⁹ Ma sempre "salvo il caso in cui, con adeguata motivazione, risulti che tale inserimento non li sottragga, neanche in parte, ai compiti prioritari di trattazione dei procedimenti di cui all'articolo 51 del codice di procedura penale".

che dalle applicazioni “comuni”, sia infradistrettuali che extradistrettuali (rispettivamente, artt. 85³⁰ e 121, comma 1, lett. c) della circolare del 2018).

Anche sotto il profilo più strettamente funzionale, la Circolare del 2024 si attiene al modello comune di organizzazione degli uffici requirenti e attribuisce al Pnaa il potere di assegnare e co-assegnare gli affari penali, denominati “*dossier*”, ovvero singoli atti (in generale, sul punto, cfr. artt. 50-55). A tale proposito, il bilanciamento tra la prerogativa del dirigente assegnante e l’indipendenza dell’assegnatario è raggiunto riconoscendo al primo il consueto potere di impartire istruzioni relative alla trattazione del *dossier* (art. 50, comma 5), e al secondo la “titolarità nello svolgimento delle attività necessarie e nella determinazione degli esiti finali” del *dossier* (art. 50, comma 4), nonché il “rispetto della sfera di autonomia funzionale e operativa” nel compimento del singolo atto (art. 51). È ovviamente ribadita, anche in questo contesto, la regola dell’art. 53 c. p. p. relativa all’autonomia del pm in udienza (art. 52 della Circolare). Per quanto riguarda la disciplina del visto (art. 55) e della revoca (art. 54), esse non presentano peculiarità che le differenzino in modo significativo degli analoghi istituti generali previsti dalla Parte V della Circolare (artt. 20 e ss.). Per ciò che concerne la rinuncia all’assegnazione, invece, è da segnalare come la fattispecie speciale disciplinata dall’art. 55 non contempli il controllo del Csm sui presupposti dell’atto, previsto dall’art. 27.

Il Pnaa è inoltre l’unico magistrato della Dna abilitato a tenere rapporti con la stampa (art. 44, comma 1, lett. p), che rinvia all’art. 5 d. lgs. 106/2006).

Gli artt. 43, comma 2 e 56, infine, attribuiscono al Pnaa una serie di competenze residuali, parimenti di tipo dirigenziale, fra cui quelle in materia di risorse umane, finanziarie e tecnologiche di cui all’art. 4 d. lgs. 106/2006.

1.3 *Conclusioni: una devianza molto limitata*

Alla luce della ricostruzione effettuata, è possibile concludere che la disciplina di quello che abbiamo chiamato, per usare un’espressione sintetica, sistema delle procure antimafia e antiterrorismo, dal punto di vista delle garanzie di indipendenza – esterna, ma soprattutto interna – di cui generalmente godono gli organi inquirenti-requirenti in Italia, non presenta deviazioni di particolare rilievo rispetto alle forme ordinarie di organizzazione e funzionamento della pubblica accusa.

In particolare, in base sia all’esame delle fonti legislative che quelle “consiliari”, con riferimento alla figura del Procuratore nazionale antimafia e

³⁰ Ma sempre “salvo che per motivate e comprovate esigenze di servizio, d’intesa col

antiterrorismo si può apprezzare: (a) come l'attribuzione al Pnaa di un *potere direttivo* nei confronti di uffici diversi da quello al quale è preposto, pur in sé significativa, si riferisca però ad ambiti, per quanto delicati, decisamente limitati (regolazione dell'impiego a fini investigativi della Dia, ovvero dei servizi centrali e interprovinciali della forze di polizia; definizione delle misure cui i Procuratori distrettuali antimafia devono attenersi al fine di prevenire e risolvere i “contrastanti riguardanti le modalità secondo le quali realizzare il coordinamento nell'attività di indagine”); (b) come il potere di *applicazione*, riconosciuto al medesimo Pnaa sia nei confronti dei magistrati assegnati alla Dna che di quelli assegnati alle Direzioni distrettuali, rimanga vincolato alla sussistenza di specifiche esigenze legate al buon andamento delle attività investigative, abbia una natura eccezionale e debba passare pur sempre per l'approvazione del Csm; (c) come le funzioni di impulso, avocazione e definizione dei contrasti tra procure diverse, parimenti riconosciute al Pnaa, non comportino però l'instaurazione di vincoli gerarchici tra di esso e i loro destinatari, e una conseguente diminuzione dell'indipendenza di questi ultimi.³¹

Per ciò che invece concerne i *rapporti interni alle singole parti che costituiscono il suddetto “sistema”* - sia a livello centrale che a livello periferico - bisogna evidenziare come sia riscontrabile lo stesso fenomeno già rilevato in via generale nel capitolo IV, consistente nella attenuazione dei poteri del vertice della struttura - in questo caso, Pnaa o Procuratore distrettuale - e nel conseguente rafforzamento, sia sotto il profilo operativo che sotto quello *lato sensu* “istituzionale”, degli altri magistrati ad essa assegnati. Ciò è dipeso, anche in questo caso, in larga parte dall'intervento attuativo-integrativo realizzato dal Consiglio superiore della magistratura e dalla introduzione del progetto organizzativo, secondo le dinamiche già descritte nel capitolo precedente. In particolare, le “norme interne” relative sia alle Direzioni distrettuali antimafia che alle corrispondenti strutture antiterrorismo, in quanto articolazioni di uffici circondariali, devono essere previamente approvate dal Csm, il quale è quindi capace di realizzare una forma di controllo preventivo anche a garanzia dell'indipendenza interna di tutti i loro componenti. Ma vi è di più: pure i singoli provvedimenti di designazione alla Dda devono essere approvati dal Consiglio superiore (ma questa specifica norma, come detto, andrebbe considerata *contra legem*), oltre ad essere vincolati al rispetto di specifici requisiti sostanziali - valorizzazione delle “specifiche attitudini” ed “esperienze professionali”

Procuratore della Repubblica, non sia possibile provvedere altrimenti.”

³¹ Vede nell'attribuzione di tali poteri una *ratio* improntata essenzialmente alla garanzia di buona esecuzione delle indagini contro la criminalità organizzata M. MENNA, *La tenuta*

pregresse dei candidati, inserimento della valutazione comparativa nella motivazione - e procedurali – utilizzo dell'interpello - anch'essi posti a tutela del destinatario. Inoltre, dalla disciplina delle assegnazioni dei casi traspare una parziale personalizzazione delle funzioni.

2. *L'adeguamento dell'ordinamento interno alla creazione della Procura europea (profili ordinamentali): un modello esogeno deviante?*

2.1 *La Procura europea: un profilo sintetico*

Come noto, il regolamento Ue 2017/1939 (d'ora innanzi, regolamento o reg. Ue) ha istituito un nuovo soggetto inquirente-requirente, pienamente integrato nell'organizzazione unionale: lo *European Public Prosecutor's Office* (d'ora innanzi, *EPPO* o Procura europea). Esso, come noto, si distingue da altre strutture già create in precedenza a livello dell'Ue per il contrasto alle attività criminali (Olaf; Eurojust; Europol) poiché, a differenza di queste, svolge un'attività giudiziaria vera e propria e non funzioni meramente strumentali e di supporto.

L'adozione del suddetto atto normativo, giunta al termine di un lungo e travagliato processo di gestazione,³² costituisce probabilmente uno dei principali esempi di utilizzo del meccanismo della cooperazione rafforzata riscontrabili nel più recente periodo.³³ Ad oggi, tale forma di integrazione euro-unitaria “a geometria variabile” è partecipata da ventiquattro Stati membri.³⁴

Per gli aspetti che richiedevano l'intervento del legislatore nazionale, l'Italia ha adottato il d. lgs. 2 febbraio 2021, n. 9, attuativo della delega contenuta nell'art. 4 della l. 4 ottobre 2019, n. 117 (i commi da 5 a 8 del quale recavano anche una disciplina transitoria, applicabile nelle more dell'esercizio della delega, concernente la procedura di designazione dei Procuratori europei da parte delle autorità nazionali: cfr. *infra*, V.2.2.3).

Il nuovo organo presenta una struttura unitaria ma articolata su due livelli: uno centrale ed uno decentrato (art. 8, parr. 1 e 2 reg. Ue).

costituzionale delle funzioni di coordinamento del procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo, in “Archivio penale”, 2023, 3, pp. 1-15 (in particolare, pp. 4-13).

³² Dettagliate ricostruzioni di tale processo si possono trovare in F. LOMBARDI, *La Procura europea: A) Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in “Processo Penale e Giustizia”, 2021, 4, pp. 927-931; L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della procura europea*, in “Archivio Penale”, 2017, 3, pp. 1-61.

³³ Artt. 86, par. 1, comma 3 e 331, par. 1, commi 2 e 3 TFUE, cit. in art. 2 reg. Ue

³⁴ Si tratta di: Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Cechia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Svezia (www.eppo.europa.eu, consultato da ultimo il 3 giugno 2025).

Il primo, l'“ufficio centrale”, in base all'art. 8, par. 3 del regolamento comprende: (a) un Collegio (art. 9 reg. Ue); (b) delle Camere permanenti, il numero, la composizione e le competenze delle quali sono determinate “in conformità del regolamento interno dell'EPPO” (art. 10 reg. Ue, in particolare il par. 1);³⁵ (c) un Procuratore capo europeo (d'ora innanzi, Pce; art. 11, parr. 1 e 3, e art. 14 reg. Ue); (d) due Sostituti del procuratore capo europeo (art. 11, par. 2, e art. 15 reg. Ue); (e) dei Procuratori europei (art. 12 e art. 16 reg. Ue; essi sono uno per ogni Stato membro, cfr. artt. 9, par. 1 e 16, parr. 1 e 2 del regolamento); (f) un Direttore amministrativo (artt. 18 e 19 reg. Ue). Il Collegio, che ex art. 9, par. 2 reg. Ue è l'organo incaricato della “supervisione generale delle attività” della Procura europea, è composto dal Pce, che lo presiede, e da un Procuratore europeo per ogni Stato membro (art. 9, par. 1 reg. Ue). Esso adotta, a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, il già citato regolamento interno dell'EPPO (art. 21 reg. Ue; per conto suo, l'art. 1 del regolamento interno, ai parr. 1 e 2, specifica che le norme in esso contenute riguardano l'“organizzazione del lavoro” dell'ufficio e sono complementari rispetto a quelle dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio). Le Camere permanenti hanno invece funzioni di monitoraggio, indirizzo e coordinamento delle indagini e dell'esercizio dell'azione penale, svolte in riferimento ai singoli casi trattati dall'EPPO, e danno inoltre esecuzione alle decisioni di carattere generale adottate dal Collegio in base al suddetto art. 9, par. 2 del regolamento (art. 10, par. 2 reg. Ue; cfr. anche art. 45 reg. int.). Ed esse è poi demandata l'adozione di tutta una serie di decisioni relative all'attività investigativa e processuale, nelle ipotesi previste dal regolamento (cfr. art. 10, parr. 3 e ss. reg. Ue; cfr. V.2.2.1 per le fattispecie più significative).

Per parte sua, il livello decentrato è costituito da Procuratori europei delegati (d'ora innanzi, Pped – o, al singolare, Ped) con sede negli Stati membri (art. 8, par. 4 reg. Ue), i quali sono “membri attivi delle procure o della magistratura”³⁶ di essi che “offrono tutte le garanzie di indipendenza” (art. 17, par. 2 reg. Ue, il quale specifica anche che devono “possedere le qualifiche necessarie” e vantare una “rilevante esperienza pratica relativa al loro sistema giuridico nazionale”),³⁷ ma

³⁵ Salva la riserva di regolamento interno, in ogni caso, la decisione istitutiva delle Ccp spetta comunque al Collegio, su proposta del Procuratore capo europeo (art. 9, par. 3 reg. Ue).

Peraltro, lo stesso regolamento interno demanda a separate decisioni del Collegio la disciplina di dettaglio concernente la composizione delle Camere permanenti (art. 16 e ss.), nonché il numero e le competenze di esse e il meccanismo di assegnazione dei casi tra le medesime (art. 15 e ss.; si veda, a tale proposito, la decisione 15/2020). Tutti gli atti citati sono disponibili in www.eppo.europa.eu.

³⁶ Infatti, a mente dell'art. 13, par. 3 reg. Ue, il conferimento dell'incarico di Ped non impedisce a un pubblico ministero di continuare ad esercitare anche funzioni nazionali (cfr. anche *infra*, nel testo).

³⁷ Per parte sua, l'art. 33 reg. int. demanda ad una decisione del Collegio il compito di definire i requisiti integrativi.

“agiscono per conto dell’EPPO” e a tal fine dispongono “degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine, azione penale e atti volti a rinviare casi a giudizio, in aggiunta e fatti salvi i poteri specifici” derivanti dall’ordinamento euro-unitario (art. 13, par. 1 reg. Ue; cfr. in generale l’art. 13 e l’art. 17 del regolamento). Essi costituiscono il “braccio operativo” dell’EPPO, il quale è così chiamato ad agire principalmente per il tramite degli apparati nazionali. Il numero (in ogni caso, almeno due per ogni Stato membro) e la ripartizione territoriale e funzionale dei Pped sono definite per mezzo di un accordo stipulato tra la Procura europea e le singole autorità nazionali (art. 13, par. 2 reg. Ue).³⁸ Peraltro, il regolamento stesso (art. 28, par. 4) prevede che, in “casi eccezionali”, la funzione di indagine possa essere assunta direttamente dal “Procuratore europeo incaricato della supervisione” del singolo caso – ossia da una figura a cui, come indica la formula, generalmente compete un ruolo di “raccordo” tra i due livelli, centrale e periferico, e non direttamente operativo.³⁹ Per ciò che concerne la disciplina integrativa predisposta dal legislatore interno, si rinvia a quanto detto nel prosieguo del lavoro.

Con riferimento all’attività propria dell’ufficio, essa ha carattere sia inquirente (l’EPPO “svolge indagini” al fine di “individua[re]” gli autori dei reati) che requirente (l’EPPO “porta in giudizio” i rei identificati, “esercita[ndo] l’azione penale”), sintetizzabile nel “perseguimento” degli specifici illeciti finanziari contro l’Ue di cui si dirà poco *infra*, in relazione ai quali esso “*esplica le funzioni di pubblico ministero [enfasi aggiunta]*” (su tutto, cfr. l’art. 4 reg. Ue). Le norme che la governano sono quelle previste dal regolamento stesso (le quali prevalgono dunque sull’ordinamento processuale interno, in coerenza col principio del primato), eventualmente integrate dal diritto nazionale (art. 5, par. 3 reg. Ue; cfr. sul punto anche *infra*). Inoltre, il regolamento stabilisce espressamente alcuni principi di carattere generale, fra i quali: il rispetto della Carta dei diritti

³⁸ Nel caso dell’Italia, l’art. 4 d. lgs 9/2021 individua tale autorità nel Ministro della giustizia, il quale deve comunque sottoporre il progetto di accordo al Csm (e, nel caso intenda confermarlo nonostante il parere contrario dell’organo di governo autonomo, è tenuto a fornire una motivazione rafforzata). Il riparto di competenze descritto sembra rispettoso dell’art. 110 Cost. per L. SALAZAR, *L’adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell’avvio delle prime indagini*, in “Sistema penale”, 2021, 4, pp. 60-1.

³⁹ A norma dell’art. 12, par. 1 del regolamento, “i procuratori europei supervisionano le indagini e le azioni penali di cui sono responsabili i procuratori europei delegati incaricati del caso nel rispettivo Stato membro di origine”. A norma dell’art. 28, par. 4 tali procuratori, da “supervisor” possono decidere passare a svolgere le indagini personalmente “qualora ciò risulti indispensabile ai fini dell’efficienza dell’indagine o dell’azione penale” in ragione dei tre criteri espressamente previsti nel medesimo par. 4. In tali casi di “avocazione interna” (cfr. G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Wolters-Kluwer, Padova, 2021, p. 59), sotto il profilo dei poteri e delle responsabilità, il Pe è equiparato in tutto e per tutto al Ped (art. 28, par. 4, comma 2 reg. Ue). Si ricordi che, a mente dell’art. 34 del

fondamentali dell'Unione europea (art. 5, par. 1); i principi dello Stato di diritto e di proporzionalità (art. 5, par. 2); quello di tempestività delle investigazioni e dell'azione (art. 5, par. 5 reg. Ue); quello di imparzialità (art. 5, par. 4; nonché considerando 65, che richiama anche i principi di proporzionalità ed equità); quello di sincera cooperazione con le autorità nazionali (art. 5, par. 6).

Come appena anticipato, sulla base del testo approvato da ultimo nell'ottobre del 2017, l'*EPPO* è competente per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione come individuati dall'art. 22, alle condizioni di cui all'art. 23. Tali reati sono, a mente del par. 1 del ricordato art. 22, quelli previsti dalla direttiva Ue 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (cd. direttiva Pif, attuata in Italia con d. lgs. 14 luglio 2020, n. 75);⁴⁰ nonché, ai sensi del par. 2, quelli previsti dalla decisione quadro 2008/841/GAI, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, nella misura in cui essi consistano in un'attività criminosa incentrata sulla commissione di illeciti riconducibili alla direttiva Pif. Inoltre, *EPPO* può agire anche per il perseguimento di qualsiasi altro reato, purché “indissolubilmente connesso” a condotte rientranti nell'ambito del suddetto par. 1 dell'art. 22 (art. 22, par. 3). Laddove *EPPO* ritenga di esercitare la sua competenza, avviando un'indagine - in base all'art. 26 reg. Ue - ovvero avocando un procedimento - ai sensi dell'art. 27 del medesimo regolamento -, essa spoglia le autorità nazionali della propria (art. 25, par. 1 reg. Ue). Queste ultime, dal canto loro, devono essere informate della decisione senza indebito ritardo (art. 25, par. 5 reg. Ue, il quale estende il medesimo obbligo informativo al caso in cui, viceversa, la Procura europea scelga di astenersi dal procedere). Il regolamento in esame prevede anche che la competenza dell'organo unionale venga meno in una serie di ipotesi, legate prevalentemente all'entità contenuta del danno arrecato agli interessi finanziari della Ue o della sanzione (cfr. art. 25, parr. 2, 3 e 6⁴¹ reg. Ue); e che, in ogni caso, essa sia esclusa “per i reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati ad essi indissolubilmente legati” (art. 25, par. 4 reg.

regolamento interno, i Procuratori europei possono anche essere investiti dal Pce del coordinamento dei Pped dei rispettivi Stati membri.

⁴⁰ Lo stesso regolamento prevede però che, nella specifica ipotesi della frode dell'IVA transfrontaliera (art. 3, par. 2, lett. d) della direttiva Pif), la Procura eserciti la propria competenza soltanto nel caso il reato sia commesso nel territorio di due o più Stati membri e provochi un danno complessivo pari almeno a 10 milioni di euro (art. 22, par. 1).

⁴¹ Nei casi indicati dell'art. 25, par. 6 reg. Ue (reati di criminalità organizzata relativi alla cd. direttiva Pif, o indissolubilmente connessi a quelli di cui direttiva medesima; reati caratterizzati all'entità contenuta del danno arrecato agli interessi finanziari della Ue o della sanzione: si tratta delle fattispecie di cui, rispettivamente, agli artt. 22, par. 2 e 3, e 25, parr. 2 e 3, del regolamento, già richiamati nel testo), la questione di competenza è definita unilateralmente dall'autorità nazionale, individuata dallo Stato membro. In Italia, tale autorità è individuata nel Procuratore generale presso la Corte di cassazione (art. 16 d. lgs. 9/2021).

Ue). Si noti che, proprio in ragione della natura della fonte che originariamente le contempla (una direttiva), le fattispecie per cui è competente l'*EPPO* non sono definite in autonomia dall'ordinamento unionale, venendo anzi compiutamente determinate soltanto dal legislatore domestico – come ricordano espressioni più volte ricorrenti del tipo “[direttiva] quale attuata dal diritto nazionale” (cfr. lo stesso art. 22, par. 1). Ciò non ha mancato di suscitare critiche da parte della dottrina penalistica, le quali si muovono fra l'altro non solo sul piano sostanziale (l'*EPPO* procede per reati configurati diversamente da Stato membro a Stato membro, a seconda di come è stata implementata la direttiva suddetta) ma anche su quello procedurale: poiché i singoli procedimenti rimangono incardinati negli ordinamenti nazionali, *EPPO* agisce infatti di volta in volta secondo regole differenti: Si veda sul punto l'art. 5, par. 3 reg. Ue, a mente del quale, in materia di indagini e azioni penali della Procura europea, per gli aspetti non direttamente disciplinati dal regolamento si applica il diritto nazionale – cioè, salva disposizione contraria del regolamento stesso, quello dello Stato membro del Ped. Le questioni sollevate hanno un indubbio rilievo costituzionale, coinvolgendo principi come l'eguaglianza di fronte alla legge (penale) e la legalità processuale;⁴² essi, tuttavia, cadono al di fuori dall'oggetto di questa ricerca, e pertanto non verranno trattati.

Il fine della presente indagine non è dunque quello di analizzare nel dettaglio la disciplina - sovranazionale e interna - di *EPPO*, affrontando le varie questioni che essa pone. Su ciò, chi scrive si sente di rimandare alla copiosa letteratura già prodotta sull'argomento.⁴³ Lo scopo di queste pagine, nel trattare la tematica della Procura europea, è, più limitatamente, quello di capire se e quali conseguenze la creazione di tale organo abbia comportato per l'indipendenza del pubblico

⁴² Cfr. A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in “Sistema penale”, 2021, 11, pp. 30-33.

⁴³ Su tutti, il citato volume di G. BARROCU, *op. cit.* Cfr. *ex multis* anche A. BERNARDI, *op. cit.* e L. SALAZAR, *op. cit.*; M. BONTEMPELLI, *Lo “statuto” del pubblico ministero europeo italiano*, in “Milan Law Review”, 2022, 1, pp. 20-36; M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, in G. DI PAOLO - L. PRESSACCO - R. BELFIORE (a cura di), *L'attuazione della procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2022; L. CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in “Cassazione penale”, 2018, pp. 958-76; D. CAVALLINI, *Analisi della disciplina e prime riflessioni sui profili ordinamentali della procura europea, alla luce del d. lgs. n. 9 del 2021 di adeguamento della normativa nazionale al regolamento europeo*, in www.dirittodidifesa.eu, 14 maggio 2021; G. MELILLO, *Il ruolo delle Procura della Repubblica di fronte alla nuova normativa sulla Procura europea*, in www.questionegiustizia.it, 29 aprile 2021; L. TAVASSI, *Il primo anno di EPPO: appunti per una revisione critica*, in “Sistema penale”, 2022, 5, pp. 51-61 (con particolare riferimento ai profili processuali). Si vedano anche, in lingua inglese, V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in “Maastricht Journal of European and Comparative Law”, 2021, 2, pp. 245-264; J. ÖBERG, *The*

ministero in Italia. Il problema fondamentale che si pone è rappresentato dal fatto che, come detto, per talune fattispecie di reato la funzione di accusa risulta riallocata adesso presso organi – i Procuratori europei delegati e, nei limiti dall’art. 28, par. 4 reg. Ue, gli stessi Procuratori europei – le cui garanzie di indipendenza, in misura maggiore o minore, differiscono da quelle previste in via generale dall’ordinamento italiano. In cosa consistono, sia sul piano istituzionale che su quello funzionale, queste divergenze? Quando conducono indagini ed esercitano l’azione penale, i Pped (e i Ppe) sono forse meno indipendenti (e da chi?) dei loro colleghi “di diritto comune”? Oppure, addirittura, lo sono di più? Il problema che si presenta – lo si sarà notato – è analogo a quello già posto con riferimento al sistema delle procure antimafia e antiterrorismo (V.1), con la significativa differenza che, in questo caso, il “modello alternativo” è di origine esogena e non endogena.

Nel rispondere a queste domande saranno prese in considerazione sia fonti dell’Unione europea (il più volte richiamato regolamento 2017/1939, il regolamento interno di EPPO, alti atti – almeno, in senso lato – normativi adottati dal Collegio in base ai due regolamenti menzionati) sia domestiche (il già citato d. lgs. 9/2021).

2.2 *L’indipendenza della pubblica accusa nella Procura europea*

Alla luce di quanto già detto, è chiaro che per questa ricerca il principale oggetto di interesse è il Procuratore europeo delegato (Ped). Infatti, poiché, come detto, è esso il “braccio operativo” della Procura europea a livello nazionale, è con riguardo ad esso che rischiano di prodursi le maggiori “frizioni” tra lo statuto domestico di indipendenza della pubblica accusa e la disciplina euro-unitaria.

Come si apprezzerà a breve, l’aspetto più interessante di questa figura risulta essere quello funzionale, sotto il quale essa si trova in una posizione di inedita subordinazione – ossia, di minorata indipendenza - “operativa” nei confronti di un organo sovranazionale: il livello centrale dell’EPPO. Viceversa, appare meno significativa la “alterazione” subita dallo *status* istituzionale del Ped rispetto a quello del pm “comune”. Si noti inoltre che, proprio ragionando quindi in termini di “dimensioni” dell’indipendenza magistratuale, se in questo contesto si può utilizzare la tipica distinzione tra indipendenza funzionale e indipendenza istituzionale, quella fra “indipendenza interna” e “indipendenza esterna” sembra invece dover intendersi in modo diverso rispetto a quello consueto. Essa è infatti generalmente impiegata con riferimento ai rapporti tra gli appartenenti all’ordine

European Public Prosecutor: Quintessential supranational criminal law?, in “Maastricht Journal

giudiziario e gli altri poteri dello Stato mentre, nel caso di specie, i nessi - funzionali o istituzionali - che vengono in esame legano magistrati nazionali (i Pped, appunto) ad un corpo sicuramente *esterno* alla magistratura italiana (il livello centrale di *EPPO*) ma non nel senso in cui lo sono il Governo o il Parlamento, poiché pur sempre dotato di natura giudiziaria.

2.2.1 *L'indipendenza del Procuratore europeo delegato: profili funzionali*

Orbene, sul piano funzionale, la dipendenza del Ped (o, nei casi eccezionali suddetti, del Pe) nei confronti del livello centrale di *EPPO* si esprime fondamentalmente in due modi.

In primo luogo, va rilevata la sottoposizione di esso agli indirizzi generali adottati dal Collegio (che è, si ricordi, l'organo che riunisce il Procuratore capo europeo e tutti i Procuratori europei) nell'esercizio della sua funzione di "controllo" o "supervisione" sul complesso dell'attività dell'organo.⁴⁴ Il già ricordato art. 9, par. 2 reg. Ue, infatti, non solo qualifica in modo espresso il Collegio come "responsabile della supervisione generale delle attività dell'*EPPO*", ma prevede specificamente che esso deliberi "su questioni strategiche e su questioni di ordine generale derivanti dai singoli casi", col fine di assicurare coerenza, uniformità ed efficienza all'azione della Procura europea – che nella pratica vuol dire, per lo più, "all'azione dei Pped". Il medesimo regolamento contempla poi, in altri luoghi, singole fattispecie in cui il Collegio è chiamato a deliberare atti di indirizzo generale dal contenuto specifico (ad esempio, in materia di non esercizio dell'avocazione del procedimento nei confronti delle autorità nazionali;⁴⁵ oppure in materia di attivazione, sulla base delle circostanze del caso, delle procedure semplificate eventualmente previste dal sistema processuale nazionale⁴⁶). A tale organo è invece preclusa l'adozione di "decisioni operative" in relazione al caso concreto trattato dalla Procura europea (art. 9, par. 2 reg. Ue). Per conto suo, il regolamento interno dell'*EPPO* (d'ora innanzi, reg. int.), fonte a cui l'art. 9, par. 2 reg. Ue demanda di stabilire "le modalità dell'esercizio delle attività di controllo generale e dell'adozione delle decisioni su questioni strategiche e di ordine generale ai sensi del presente articolo", integra in misura piuttosto scarsa la disciplina contenuta nella fonte

of European and Comparative Law", 2021, 2, pp. 164-181.

⁴⁴ Fra i primi commentatori vi è però chi ha sostenuto che nell'adozione tali atti di indirizzo il Collegio si debba in realtà limitare a svolgere una funzione di coordinamento sovranazionale, senza quindi che essa comporti alcuna implicazione *stricto sensu* gerarchica per ciò che concerne i rapporti tra tale organo e i Pped (D. CAVALLINI, *op. cit.*).

⁴⁵ Art. 27, par. 8 reg. Ue. In materia, si vedano anche l'art. 42 del regolamento interno e le Linee guida adottate dal Collegio con decisione 29/2021 (e poi modificate con decisione 26/2022).

⁴⁶ Art. 40, par. 2, comma 2 reg. Ue.

superiore. Nella sostanza, infatti, tale atto interviene solamente, da un lato, disponendo che spetta al Collegio definire genericamente le “priorità” e le “politiche investigative e di persecuzione dei reati”, su proposta del Pce (art. 6 reg. int.); e, dall’altro, disciplinando un aspetto di grande dettaglio, ossia le informative sulla base delle quali il Collegio esercita la “supervisione generale”, prescrivendo la anonimizzazione di tali documenti laddove riguardino casi specifici (art. 5, par. 2. Reg. int.).

Il ricordato divieto, imposto al Collegio, di adottare “decisioni operative” in relazioni ai singoli affari penali è coerente con la riserva di un (parzialmente limitato) potere di istruzione, invece, in capo alle Camere permanenti e ai Procuratori europei. Tale potere, l’esercizio del quale è con tutta evidenza caratterizzato da una estrema delicatezza – giacché da esso, quando è esercitato, dipende la conduzione delle indagini e dell’attività processuale dell’EPPO -, è articolato, per dir così, in una sorta di “condominio” tra i due organi citati.

Da una parte, l’art. 10, par. 5 del regolamento prevede che la Camera permanente (d’ora innanzi, Cp) assegnataria del caso (sul meccanismo di assegnazione dei casi alle Ccp, cfr. V.2.2.3) possa, purché ciò sia necessario “per l’efficiente svolgimento dell’indagine o dell’azione penale”, “nell’interesse della giustizia”, ovvero “per assicurare il funzionamento coerente dell’EPPO” (come si vede, si tratta di condizioni formulate in modo piuttosto generico), “fornire istruzioni” al Ped incaricato del caso (si ricordi che, già a mente dell’art. 10, par. 2 reg. Ue e dell’art. 45 reg. int., nei confronti delle investigazioni e delle azioni penali di competenza dei Pped, le Camere permanenti svolgono comunque compiti di monitoraggio e di indirizzo, nonché di coordinamento delle medesime laddove queste assumano una dimensione transfrontaliera; inoltre, sempre le Ccp danno esecuzione agli atti di indirizzo generale del Collegio; cfr., sul punto, il paragrafo precedente).⁴⁷ L’attribuzione di un simile potere alla Cp è confermato anche dall’art. 13, par. 1, comma 2 reg. Ue, nonché da alcune disposizioni di carattere particolare (ad esempio, l’art. 36, par. 7 reg. Ue prevede che essa adotti istruzioni specifiche in materia di appelli o di decisioni relative alla conduzione dell’accusa che potrebbero portare all’archiviazione del caso). A questo riguardo, è vero che il regolamento stesso puntualizza che tali istruzioni debbano essere impartite “conformemente al diritto nazionale” (art. 10, par. 5): il che parrebbe significare – oltre al divieto per esse di violare le norme interne - che, qualora l’ordinamento domestico non contempra in via generale strumenti di questo

⁴⁷ Anche in relazione a questa ipotesi, è stato sostenuto che tali istruzioni esprimano in realtà una funzione di coordinamento sovranazionale, senza quindi far da esse discendere alcuna implicazione *stricto sensu* gerarchica per ciò che concerne il rapporto tra Camere permanenti e Pped (D. CAVALLINI, *op. cit.*). *Contra* G. BARROCU, *op. cit.*, p. 207.

genere, il loro utilizzo risulti precluso anche alla Cp. Cionondimeno, quando invece il sistema nazionale prevede dispositivi simili, la facoltà di utilizzarli viene traslata in una sede diversa rispetto a quella presso cui era stata originariamente allocata dal normatore interno, così alterando i rapporti di potere delineati da quest'ultimo. Intervenendo sul punto, il Csm ha espresso la posizione per cui, nel caso italiano, è possibile riconoscere il potere in questione alla Cp mutuandolo dalla prerogativa tipica del magistrato dirigente (IV.2.3.2.2): ma anche che del medesimo debba essere data un'interpretazione restrittiva, escludendo la possibilità che esso si esprima in prescrizioni minute.⁴⁸

Dall'altro lato, il Pe è titolare *iure proprio*: (a) di un generico potere di supervisione sull'intera attività svolta dai Procuratori europei delegati del suo Stato membro di appartenenza, in conformità alle istruzioni eventualmente impartite dalla Cp al riguardo (art. 12, par. 1 reg. Ue); (b) di uno specifico potere di istruzione nei confronti del Ped, integrativo rispetto a quello della Cp ed esercitabile alle stesse (generiche) condizioni previste dall'art. 10, par. 2 con riguardo alla Camera permanente (artt. 12, par. 3 e 13, par. 1, comma 2 reg. Ue).⁴⁹ Anche in questa ipotesi, d'altronde, l'esercizio del potere è vincolato alla "osservanza del diritto nazionale applicabile" (art. 12, par. 3 reg. Ue; si rimanda, a tal proposito, alle osservazioni già svolte *supra*).

In entrambi i casi, la violazione delle istruzioni impartite al Ped è sanzionata con la revoca dell'assegnazione del caso, e la conseguente ri-assegnazione di esso ad un diverso procuratore (art. 28, par. 3, lett. b) reg. Ue: altra analogia con l'ordinamento nazionale italiano, cfr. IV.2.3.2.2). Peraltro, dall'esame del regolamento interno si riscontra che, mentre il Procuratore europeo delegato, laddove rilevi un contrasto tra le istruzioni impartitegli dalla Camera permanente

⁴⁸ È in questo senso che sembrano doversi intendere i rilievi formulati dal Consiglio superiore della magistratura nel parere reso nel 2018 sul d. d. l. governativo per l'attuazione del regolamento Ue (in *www.csm.it*), per cui "un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni regolamentari imporrebbe di emendare la legge delega sopprimendo detto riferimento [il riferimento letterale alle "istruzioni" impartite al Ped, NdR] e riconducendo le "istruzioni" al più ampio *genus* dei "principi e criteri" direttivi già previsti nell'ordinamento vigente." (p. 10). In tale senso, cfr. anche le considerazioni svolte nel successivo parere 20 dicembre 2020 (reso, questa volta, sullo schema di decreto legislativo attuativo della l. 117/2019: cfr. V.2.1 e *infra*), le quali riconoscono cittadinanza alle "istruzioni" in esame nell'ambito dell'ordinamento italiano, ma a patto che esse assumano una natura garantistica analoga a quella di tutti i poteri riconosciuti al pubblico ministero dirigente. Esse devono infatti intendersi finalizzate ad assicurare "la conformità a legge dell'attività del Ped, il conseguimento di un risultato investigativo o processuale "efficiente" e la tendenziale uniformità dell'azione complessiva dell'ufficio, nell'esercizio di tutte le attività, in tutti gli Stati membri (art. 12, par. 3 Reg.)" (parere 20 dicembre 2020, in *www.csm.it*, p. 16). Contra, nel senso per cui le "istruzioni" previste dal regolamento Ue non possono che intervenire "in termini più penetranti" sull'attività del Ped rispetto ai "criteri" previsti nell'ordinamento interno, M. BONTEMPELLI, *op. cit.*, p. 31.

⁴⁹ Per la tesi secondo cui tale facoltà non definirebbe un rapporto gerarchico, cfr. ancora una volta D. CAVALLINI, *op. cit.*

e il diritto dell'Unione ovvero il diritto nazionale, può contestarle avanti la Cp medesima (e, in secondo grado, avanti una diversa Cp, su ri-assegnazione della controversia da parte del Pce) al fine di proporle la modifica o la revoca, tale forma di tutela non è contemplata con riferimento alle istruzioni "integrative" del Procuratore europeo (cfr. art. 47 reg. int.). Si tratta, a ben vedere, di una disciplina difforme da quanto previsto dal considerando dello stesso regolamento del Parlamento e del Consiglio, i quali prevederebbero piuttosto: (a) che il Ped abbia la facoltà di chiedere *direttamente al Pce* il riesame delle istruzioni ricevute *sia dalla Cp che dal Pe*, anche se solo con riferimento "alla legislazione nazionale" e non anche al diritto dell'Unione (considerando 34);⁵⁰ (b) che lo stesso Pe possa rendere noto alla Cp che le istruzioni da essa adottate non sono conformi alla legislazione nazionale di riferimento per il caso concreto (considerando 28).

Sempre il regolamento interno integra ulteriormente la disciplina delle istruzioni rivolte al Ped specificando che, in materia di indagini, esse possano prevedere l'imposizione o il divieto di adottare determinate misure investigative (art. 46, par. 1) e un obbligo di rendicontazione relativo alla loro esecuzione (art. 46, par. 2). Tale esecuzione è assicurata dal Pe supervisore, il quale eventualmente propone anche la revoca del caso *ex art. 28, par. 3, lett. b) reg. Ue* (art. 46, par. 5).

A rafforzare tale posizione supremazia "operativa" di Pe e Cp concorre anche la facoltà, riconosciuta a entrambi dall'art. 12, par. 1 reg. Ue (ma poi limitata al solo Pe dalla norma attuativa dell'art. 46 reg. int.), di riesaminare gli atti adottati dal Procuratore europeo delegato. Tuttavia, similmente a quanto in materia di istruzioni *ex art. 10, par. 5* del regolamento, anche in questo caso si tratta di un potere utilizzabile solo in quelle fattispecie per le quali esso è già contemplato dalla legislazione nazionale.⁵¹ A questo proposito ci si è domandati se, con riferimento all'Italia, tali ipotesi di riesame siano da considerarsi limitate ai soli rapporti intercorrenti tra magistrati requirenti (ad esempio, la definizione di un conflitto di competenza tra procure in base agli artt. 54 e ss. c. p. p.), ovvero comprendano anche taluni controlli giurisdizionali.⁵² Alla luce della prassi applicativa, risulta seguita la seconda interpretazione.

Ma vi è di più: alla Camera permanente sono infatti riservate, centralizzandole, una serie di rilevantissime decisioni concernenti le indagini e l'azione penale (cfr. art. 10, parr. 3 e 4 reg. Ue, i quali contengono numerosi rinvii ad altri luoghi del medesimo regolamento). Le principali di esse, dal punto di vista della dialettica che si instaura tra le Cp e il Procuratore europeo delegato in relazione alla attività inquirente e requirente, sono probabilmente rappresentate dalle determinazioni

⁵⁰ Su cui cfr. anche G. BARROCU, *op. cit.*, pp. 205-206; D. CAVALLINI, *op. cit.*

⁵¹ Cfr. sul punto G. BARROCU, *op. cit.*, pp. 60-61.

⁵² Cfr., sul punto, *ibidem*.

inerenti l'esercizio dell'azione - ivi compresa la scelta di utilizzare procedure alternative a quella ordinaria - (cfr. artt. 35, 36 e 39e 40 reg. Ue), da quelle relative alla riapertura delle indagini archiviate (cfr. art. 39 reg. Ue) e da quelle relative agli appelli (cfr. art. 36 reg. Ue), le quali vengono pur sempre assunte sulla base di una proposta del Ped; nonché dalla assegnazione degli affari penali ai Pped (prevista laddove le indagini non siano ancora state avviate a livello nazionale: cfr. art. 26 reg. Ue); dalla revoca, con conseguente ri-assegnazione, dei medesimi (cfr. art. 28 reg. Ue); dalla decisione di avocare un caso alle autorità nazionali laddove il Ped non abbia ritenuti sussistenti gli estremi per farlo ovvero, al contrario, di rinviare il caso alle autorità nazionali in quanto non ritenuto di competenza della Procura europea (cfr. artt. 27 e 34 reg. Ue).

Nel primo dei casi elencati, la procedura prevede che il Ped avanzi al Pe una relazione contenente un progetto di decisione, da trasmettere alla Cp (cfr. art. 35, par. 1 reg. Ue). Esso può recare, sulla base dei risultati delle indagini, sia la proposta di agire in giudizio che quella di archiviare il caso. A questo proposito, il legislatore euro-unitario ha fatto proprio un principio di *favor actionis*, coerente con il canone dell'azione penale obbligatoria - canone non espressamente fatto proprio dal testo normativo, ma a cui fanno riferimento i considerando 66 e 81 laddove evocano il principio di legalità:⁵³ se infatti il Ped prospetta la possibilità di andare a processo, la Cp non potrà disporre l'archiviazione (art. 36, par. 1 reg. Ue). Viceversa, laddove il Ped ritenga che sussistono i presupposti per l'archiviazione (puntualmente indicati all'art. 39, parr. 1 e 3 reg. Ue), la Cp può sia condividere la valutazione proposta che respingerla e imporre l'esercizio dell'azione penale - se sussistono "motivi sufficientemente giustificati", anche in uno Stato membro diverso da quello del Ped proponente (cfr. art. 36, par. 3 Reg. Ue)⁵⁴. Pertanto, in queste fattispecie la Cp assume il ruolo che, nell'ordinamento italiano, è proprio non di un magistrato del pubblico ministero ma di un giudice (gup o gip).⁵⁵

⁵³ Ritiene che il regolamento unionale codifichi il principio G. BARROCU, *op. cit.*, pp. 130-134.

⁵⁴ La sussistenza di questi motivi deve essere valutata dalla Cp alla stregua dei criteri indicati all'art. 26, parr. 4 e 5 in materia di avvio delle indagini in uno Stato membro diverso da quello in cui si trova il "centro dell'attività criminosa" ovvero di prosecuzione delle medesime (in tutto o in parte) nel primo Stato membro, pur essendo iniziate nel secondo.

⁵⁵ La disciplina contenuta nel regolamento solleva peraltro alcune non irrilevanti questioni processuali. In primo luogo, se trovino o meno applicazione le ipotesi di archiviazione eventualmente previste dall'ordinamento nazionale e *non* corrispondenti a quelle indicate nel citato art. 39 (G. BARROCU, *op. cit.*, pp. 135-138). Si noti che, proprio con riferimento all'Italia, i margini lasciati in tal senso dall'art. 408 c. p. p. sembrano più ampi di quelli previsti dalla fonte euro-unitaria. In secondo luogo, ci si chiede se anche nei procedimenti di competenza dell'EPPO permanga, laddove sussistente a livello nazionale in via generale, una forma di *verifica giurisdizionale* sulla scelta di non esercitare l'azione. Qui, in relazione al sistema italiano, viene chiaramente in rilievo il controllo esercitato dal gip sulla richiesta di archiviazione (G. BARROCU, *op. cit.*, pp. 138-139). Con riferimento a quest'ultimo interrogativo, vi è chi ha ritenuto che il

Anche la riapertura delle indagini precedentemente archiviate, qualora emergano nuovi fatti ignoti al momento della precedente decisione, compete alla Cp (art. 39, par. 2 reg. Ue e art. 59 reg. int., il quale specifica anche che l'impulso deve però provenire dal Ped)⁵⁶: e, anche qui, essa ricopre la funzione attribuita in Italia al magistrato giudicante (art. 414 c. p. p.).

Analogamente, sarà la Camera permanente a decidere pure in ordine alla possibilità di celebrare il procedimento penale secondo riti alternativi a quello ordinario, incaricando il Ped di agire avanti al giudice nazionale ai fini della pronuncia di un provvedimento definitivo in base al sistema processuale domestico (art. 10, par. 3, lett. c) reg. Ue, che rinvia all'art. 40 del medesimo regolamento; cfr. in particolare il par. 2; e il par. 1, che fa sempre salve le "condizioni previste nel diritto nazionale"⁵⁷); e in ordine agli appelli e a tutte le "posizioni che condurrebbe[ro] all'archiviazione del caso" (art. 36, par. 7 reg. Ue). In queste ultime due ipotesi, tuttavia, laddove si presenti un'urgenza a causa dell'incombere di un termine (ad esempio, un termine decadenziale per la proposizione di una impugnazione), il Ped ha facoltà di procedere in autonomia, salvo il controllo successivo da parte della Cp.⁵⁸

Per quanto riguarda l'assegnazione degli affari penali, l'art. 26, par. 3 reg. Ue prevede che, laddove le indagini non siano già state avviate da un Ped a livello nazionale, è la Cp assegnataria (secondo le regole che saranno richiamate in V.2.2.3) del caso a incaricare un Procuratore europeo delegato per la trattazione. A questo proposito, va però ricordato come il regolamento interno sia intervenuto a sancire una -verrebbe da dire - parziale "personalizzazione delle funzioni" specificando che, una volta iniziata o avocata l'investigazione, il Ped debba rimanere competente per la sua conduzione sino alla fine (art. 43, par. 1 reg. int.; è

giudice per le indagini preliminari italiano possa comunque prendere in esame l'archiviazione in base all'art. 42, par. 1 dello stesso regolamento, secondo cui gli "atti procedurali destinati a produrre effetti nei confronti dei terzi" sono soggetti ai controlli giurisdizionali previsti dall'ordinamento processuale nazionale (F. FALATO, *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega)*, in "Archivio penale", 2020, 3, p. 85). D'altronde, il par. 3 del medesimo art. 42 riserva alla Corte di giustizia dell'Unione europea la competenza sulle decisioni di archiviazione laddove esse vengano contestate in base al diritto unionale (sull'interpretazione dell'art. 42 del regolamento cfr., di recente CGUE, sentenza 8 aprile 2025, *Procura europea (Controllo giurisdizionale degli atti procedurali)* punti 52 e ss.).

⁵⁶ Sul punto, si veda anche la decisione del Collegio 27/2022, modificata da ultimo dalla decisione 28/2024.

⁵⁷ Ciò significa che, laddove tali condizioni contemplino la partecipazione di magistrati giudicanti, ovviamente questa non è esclusa dalla fonte euro-unitaria.

⁵⁸ Art. 36, par. 7 reg. Ue.

tuttavia salva, in base al par. 2, la facoltà del Pe supervisore di affiancargli un altro Ped).⁵⁹

In relazione alla revoca la Cp provvede, su proposta del Pe, alla ri-assegnazione di un caso sia laddove il Ped si trovi personalmente impossibilitato a trattarlo (art. 28, par. 3, lett. *a*) reg. Ue; in particolare, l'art. 13, par. 3 del regolamento contempla l'ipotesi in cui l'impossibilità discenda dal contrasto insanabile tra le funzioni di Ped e quelle di Pm nazionale, le quali possono essere sempre ritenute⁶⁰) sia laddove – come è stato già evidenziato *supra* – esso abbia violato le istruzioni ricevute (art. 28, par. 3, lett. *b*) reg. Ue). In questa ipotesi, quindi, dal punto di vista dell'ordinamento italiano la Cp si sostituisce al dirigente dell'ufficio. Va inoltre notato che il regolamento interno contiene una disposizione che, almeno sotto il profilo letterale, non sembra del tutto allineata con le discipline citate. L'art. 49 reg. int., infatti, sembra attribuire alle Ccp – sempre su proposta del Pe incaricato della supervisione - un potere di revoca e ri-assegnazione pressoché illimitato, in quanto sganciato da ogni presupposto. Al Ped è lasciata solo la possibilità di presentare osservazioni scritte in merito alla proposta del Pe nel termine di cinque giorni (comunque riducibile dal Pe stesso per ragioni di urgenza) da quello in cui essa gli è stata notificata. Tale previsione sembra tuttavia doversi interpretare in senso restrittivo, limitandone la portata applicativa sulla base del regolamento del Parlamento e del Consiglio. Un caso particolare di ri-assegnazione è disciplinato dall'art. 26, par. 5 reg. Ue, e riguarda la prosecuzione delle indagini (in tutto o, tramite separazione dei procedimenti, solo in parte) in uno Stato membro diverso da quello in cui esse sono iniziate. Tale ri-assegnazione, che comunque deve essere sempre “nell'interesse generale della giustizia”, è comunque sempre disposta previa consultazione con i Ppe “e/o” (*sic*) i Pped interessati.

In materia di avocazione, a mente dell'art. 27, par. 6, comma 2 reg. Ue (a cui rinvia l'art. 10, par. 4, lett. *b*) del medesimo regolamento), è sempre la Cp a decidere in ordine alla proposta del Ped di *non* avocare il procedimento su di un fatto di cui ha avuto notizia e per cui si sono già attivate le autorità nazionali – viceversa, e a ulteriore conferma del *favor actionis* che pervade il regolamento, la decisione di avocare è assunta in autonomia dal Ped senza sottostare a questa forma di controllo “interno” alla Procura europea.⁶¹ Parallelamente, anche la competenza sul rinvio di un affare alle autorità nazionali è rimessa alla Camera

⁵⁹ Sul punto, cfr. anche la decisione 29/2021 del Collegio.

⁶⁰ Il conflitto di competenza, in questo caso, è definito di concerto tra il Pe incaricato della supervisione e l'ufficio nazionale di appartenenza del pm (art. 13, par. 3 reg. Ue).

⁶¹ Cfr. sul punto anche la decisione del Collegio 27/2022 (III.1), modificata da ultimo dalla decisione 28/2024.

permanente (art. 10, par. 3, lett. *d*) reg. Ue, che rinvia all'art. 34 del medesimo regolamento).⁶²

Un'ulteriore decisione che l'art. 10, par. 3 riserva alla Camera permanente è l'approvazione della scelta del Pe di procedere a trattare personalmente un caso in base all'art. 28, par. 4 reg. Ue (art. 10, par. 3, lett. *f*) reg. Ue).

Non è peraltro escluso che, in certe ipotesi, la Cp possa spogliarsi delle sue funzioni decisorie delegandole al Pe incaricato della supervisione; per poi, se ritiene, solo in un secondo momento ritirare la delega (art. 10, par. 7, commi 1 e 3 reg. Ue). Questa facoltà può essere esercitata proprio con riguardo al rinvio a giudizio e alla archiviazione, laddove sussista una debita giustificazione (in relazione al grado di gravità del reato e alla complessità del procedimento) e con riguardo a reati che comportino (o possano ipoteticamente comportare) un danno agli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 100.000,00 € (art. 10, par. 7, comma 1 reg. Ue).⁶³

In alcuni e limitati casi, invece, il regolamento interno riserva uno spazio decisionale al Pe. Laddove l'*EPPO* debba verificare la propria competenza a trattare un affare penale, infatti, sarà il Procuratore europeo ad individuare il Ped che dovrà effettuare tale verifica (sempre che, laddove ricorrano gli estremi di cui al più volte citato art. 28, par. 4 reg. Ue, non intenda procedere personalmente) e, se ritiene, potrà anche adottare criteri astratti relativi a questo genere di assegnazioni (art. 39, parr. 1-2 reg. int.; lo stesso meccanismo si applica in caso di riapertura di indagini precedentemente archiviate, cfr. art. 59 reg. int.). Laddove il Pe competente non proceda (o dichiari di non procedere) in tal senso, supplisce il Pce o un suo Sostituto (art. 39, par. 5 reg. int.). Si tratta, come è evidente, di una fattispecie abbastanza delicata, poiché dall'esito della verifica in questione dipende l'attivazione o meno di un procedimento penale da parte della Procura europea. Si ricordi inoltre la già menzionata facoltà, riconosciuta al Pe dal regolamento interno, di affiancare al Ped precedente un altro delegato scelto a propria discrezione (art. 43, par. 2 reg. int.).

Si annota inoltre che, con riferimento alle fonti unionali, in base all'art. 34 del regolamento interno il Procuratore capo europeo ha la facoltà (non prevista dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio) di delegare al Pe il coordinamento dei Pped del rispettivo Stato membro.

⁶² Tale decisione non è sempre priva di margini di discrezionalità, riducendosi a un puro accertamento della competenza (si fa riferimento, in particolare, ai procedimenti riguardanti danni finanziari all'Unione europea inferiori ai 100 000 euro, per cui è anche data facoltà al Collegio di adottare direttive *ex art.* 9, par. 2 per orientare le scelte della Cp: art. 34, par. 3 Reg. Ue).

⁶³ In generale, sulla delega in esame, cfr. art. 10, par. 7 reg. Ue e art. 11 reg. Ue per la procedura di adozione degli "orientamenti" in materia da parte del Collegio.

Infine, è necessario ricordare che anche l'intervento del legislatore nazionale, operato con il già ricordato d. lgs. 9/2021, ha contribuito a determinare i contorni dell'indipendenza funzionale del Procuratore europeo delegato. In particolare, l'art. 9, comma 3 del decreto citato dispone che a tale figura (ma, in base al comma 4, non al Pe avocante in base all'art. 28, par. 4 reg. Ue: asimmetria che ha lasciato perplesso lo stesso Csm)⁶⁴ non si applichino alcune delle norme fondamentali che disciplinano l'attività del pm nel processo penale. Fra di esse è annoverato anche l'art. 53 c. p. p., cosicché il Ped risulta privato dell'autonomia in udienza per come definita da tale disposizione. Allo stesso modo, non gli si applicano altre significative norme del codice di rito: ad esso il Procuratore generale presso la Corte di appello non può avocare il procedimento ai sensi degli artt. 372, 412, 413 e 421-*bis* c. p. p., né il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo può esercitare nei suoi confronti il coordinamento previsto dall'art. 371-*bis* c. p. p. Ma non solo: dal punto di vista più strettamente "ordinamentale", sempre ai sensi dell'art. 9, comma 3 del decreto in commento, il Ped risulta svincolato – ovviamente, nei limiti dell'esercizio delle sole funzioni riconducibili alla Procura europea- dai "poteri di direzione" del Procuratore della Repubblica ex art. 70 o. g. (su cui cfr. IV.2.3.1), così come da gran parte della prerogativa dirigenziale disciplinata dal d. lgs. 106/2006 (su cui cfr. IV.2.3.2.2), rimanendogli applicabili solamente gli artt. 4, comma 2 e 5 di quest'ultimo. Ne consegue che, da una parte, esso risulta pur sempre soggetto, per ciò che concerne l'impiego della pg e delle risorse finanziarie e tecnologiche dell'ufficio in cui è incardinato, ai "criteri generali" all'uopo stabiliti dal dirigente in relazione all'impostazione delle indagini in settori omogenei di procedimenti; dall'altro, che non è indipendente nei rapporti con i *media*. Il Ped è anche escluso dal circuito di vigilanza di cui all'art. 6 del medesimo decreto 106. Il tutto, in un quadro in cui, laddove la Procura europea decida di procedere (*ab origine* ovvero mediante avocazione), la competenza si sposta automaticamente in capo al Ped "sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione" di esso (art. 9, comma 2), "in via esclusiva e fino alla definizione del procedimento" (art. 9, comma 1), e l'attività inquirente-requirente verrà da quel momento in poi svolta "nell'interesse della Procura europea" (art. 9, comma 1).

La compatibilità dell'assetto normativo da ultimo descritto, secondo il quale, in base ad una decisione estranea al sistema giudiziario nazionale, un procedimento penale può essere condotto da un ufficio sottoposto a un regime diverso da quello delle procure domestiche proprio sotto il profilo dell'indipendenza (nello specifico, non tanto esterna ma interna) di chi lo compone, ha portato in dottrina

⁶⁴ Cfr. il parere reso dal Csm sullo schema del futuro decreto legislativo, ex art. 10 l. 195/1958,

addirittura a dubitare della costituzionalità dello stesso: in particolare, si vi è chi ha ritenuto che l'espressa negazione dell'autonomia in udienza del Procuratore europeo delegato, mediante la non applicazione ad esso dell'artt. 53 c. p. p., comprometterebbe in modo intollerabile la sfera di indipendenza funzionale che la Costituzione garantirebbe a tutti i pubblici ministeri⁶⁵ (la quale, in tale ordine di idee, non andrebbe quindi riferita all'ufficio di procura nel suo complesso – tantomeno, laddove tale ufficio si identifichi in *EPPO*). D'altronde, chiamato ad esprimersi sul testo dello schema di decreto approvato dal Consiglio dei ministri, lo stesso Csm ha riconosciuto la coerenza di tale soluzione con il fatto che il Ped, pur rimanendo “membro attivo” della magistratura italiana, è pur sempre inserito in un'organizzazione da questa distinta, dotata di un funzionamento differente e incompatibile con il riconoscimento dell'autonomia funzionale generalmente riconosciuto ai magistrati requirenti italiani. Allo stesso tempo, però, nel medesimo parere si specifica che, in generale, è scorretto interpretare il rapporto tra il livello centrale di *EPPO* e quella nazionale secondo un canone di gerarchia.⁶⁶

2.2.2 *L'indipendenza del Procuratore europeo delegato: profili istituzionali*

Dal punto di vista dei provvedimenti di *status* (cioè, quello della indipendenza istituzionale), invece, le alterazioni che la normativa unionale ha apportato alle garanzie previste dall'ordinamento domestico - di cui il Ped, in quanto magistrato del pubblico ministero italiano, continua a godere – sono relativamente limitate. Si ricordi, in particolare, che l'art. 17, par. 4 reg. Ue prevede il necessario

p. 6 (delibera 20 dicembre 2020, in *www.csm.it*).

⁶⁵ G. BARROCU, *op. cit.*, p. 207. Al contrario, in M. BONTEMPELLI, *op. cit.*, pur ammettendosi che nel sistema della Procura europea “il potere di azione penale [...] [è] demandato a una figura intermedia a composizione collegiale, quale è la camera permanente” (p. 25), “la limitazione dell'indipendenza funzionale dei procuratori europei delegati non appare, di per sé, inconciliabile con la Costituzione” (p. 28) in ragione del ruolo, per dir così, “di garanzia” giocato dal Pe supervisore – che, si ricordi, è pur sempre un magistrato italiano (pp. 28-29; e sempre purché esso non sia sostituito, come pure il regolamento unionale consente all'art. 12, par. 2, da un Pe appartenente a un diverso Stato membro). Con specifico riferimento all'art. 53 c. p. p., poi, questo Autore ritiene che l'esclusione della sua applicazione al Ped non operi in relazione al comma 1 – ossia, appunto, alla codificazione del principio di autonomia del pm in udienza (pp. 31-33).

⁶⁶ “Le “istruzioni” [delle Ccp e del Pe, NdR] devono intendersi non già come significative dell'esistenza di un vincolo di subordinazione gerarchica del PED rispetto al PE e alle Camere permanenti, ma quali espressione di un potere di direzione assegnato a questi ultimi che tende a garantire la conformità a legge dell'attività del PED, il conseguimento di un risultato investigativo o processuale “efficiente” e la tendenziale uniformità dell'azione complessiva dell'ufficio, nell'esercizio di tutte le attività, in tutti gli Stati membri (art. 12, par. 3 Reg.)” (parere 20 dicembre 2020, in *www.csm.it*, p. 16).

consenso del Procuratore capo europeo alla rimozione dall'incarico⁶⁷ ovvero all'applicazione di sanzioni disciplinari nei confronti del Procuratore europeo delegato da parte della competente autorità nazionale, nel caso in cui tali provvedimenti siano adottati per “motivi connessi alle responsabilità che gli [al Ped, NdR] derivano dal presente regolamento”). Nel caso di diniego del consenso, è lasciata allo Stato membro la possibilità di investire il Collegio della questione, confermando così una sorta di “condominio” della potestà disciplinare – e dei provvedimenti di rimozione del magistrato – per ciò che riguarda l'attività compiuta in quanto Ped.

La materia è stata oggetto anche di intervento del legislatore nazionale: l'art. 13 del d. lgs. 9/2021 ha infatti integrato la fonte euro-unitaria specificando che, nel ricordato caso in cui al Ped venga addebitato un illecito disciplinare per “motivi connessi” ai compiti di cui al regolamento, è il Procuratore generale presso la Corte di cassazione a fungere da contatto con il Pce, richiedendo quest'ultimo il consenso necessario per l'esercizio dell'azione avanti la competente Sezione del Csm – procedura prevista anche laddove sia il Ministro della giustizia, ai sensi dell'art. 14, comma 2 d. lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, a promuovere il procedimento. Invece, la richiesta di riesame da rivolgere al Collegio in caso di diniego è, alternativamente, di competenza del Procuratore generale o del Guardasigilli a seconda che l'iniziativa disciplinare sia stata presa esclusivamente dal primo ovvero su impulso del secondo. Peraltro, qualora il consenso venga negato sia dal Pce che dal Collegio dell'*EPPO*, a meno che la decisione di quest'ultimo organo non escluda in maniera irrevocabile la sussistenza del fatto addebitato, il procedimento disciplinare a carico del Ped non si estingue ma viene solamente sospeso, per poi riprendere il suo corso una volta terminato l'incarico del magistrato per conto della Ue (art. 13, commi 4 e 5 d. lgs. 9/2021). In questo modo il legislatore italiano ha trattenuto quanto più possibile presso il Csm l'esercizio della funzione disciplinare ad esso riservata dall'art. 105 Cost., contenendo così la deroga che a tale disposizione la fonte dell'Unione europea opera (legittimamente, come noto) nella parte in cui, come detto, essa fa sì che il Consiglio condivida parzialmente tale potestà con un altro organo.⁶⁸

⁶⁷ Ipotesi generica la cui consistenza, non precisata dal regolamento, non è stata chiarita nemmeno dal legislatore italiano (cfr. sul punto il parere Csm 30 dicembre 2020 sullo schema di decreto attuativo che poi sarebbe divenuto il d. lgs. n. 9, p. 21).

⁶⁸ Sul tema del rapporto tra prerogative costituzionali del Consiglio e introduzione della Procura europea, si veda parere Csm 30 dicembre 2020 sullo schema di decreto attuativo che poi sarebbe divenuto il d. lgs. 9 “Il tema del rapporto tra le prerogative costituzionali del Consiglio e i poteri disciplinari di *EPPO* risulta complesso.

Autonomia e indipendenza della magistratura, in quanto principi qualificanti e irrinunciabili dell'assetto costituzionale che sovrintendono alla tutela dei diritti fondamentali, costituiscono contro-limiti rispetto all'introduzione di norme di matrice euro-unitaria. La possibilità che *EPPO*

Invece, laddove il provvedimento disciplinare o la rimozione del Ped vengano adottati per “motivi non connessi” alle responsabilità di cui al regolamento, quest’ultimo impone all’autorità nazionale competente unicamente di informare il Procuratore capo europeo “prima di attivarsi in tal senso” (art. 17, par. 4 reg. Ue); e il legislatore nazionale, nel dare attuazione a tale disposizione (art. 12 d. lgs. 9/2021), ne ha esteso l’ambito applicativo a tutti i provvedimenti di *status* comportanti l’abbandono della sede di servizio (compreso, in particolare, il trasferimento d’ufficio), specificando altresì che la predetta comunicazione deve avvenire prima dell’avvio del procedimento (comma 1).

Un altro tema affrontato dal d. lgs. 9/2021, parimenti attinente all’indipendenza istituzionale del Pm, è quello della valutazione del magistrato che presti servizio quale Procuratore europeo delegato. A questo proposito, l’art. 11 del decreto prevede che il Csm svolga la valutazione quadriennale di professionalità sulla base dei documenti forniti dall’*EPPO* indicati in tale disposizione; il parere previsto dall’art. 11-*bis* d. lgs. 160/2006, invece, è in questo caso reso sempre dal Consiglio giudiziario della Corte di appello di Roma (sulla base dei medesimi documenti trasmessi da *EPPO* cui si è accennato).⁶⁹

Ciò detto, il conferimento di un incarico da parte dell’Unione europea porta con sé, *nei limiti dell’incarico stesso*, anche la sottoposizione a un regime che, per come definito a livello dell’Unione, esclude il ruolo decisionale degli organi

svolga il procedimento disciplinare nei confronti del PED, che esercita funzioni giurisdizionali in ambito nazionale, così come il consenso del PCE all’esercizio dell’azione disciplinare da parte del Procuratore Generale, costituiscono oggettivamente limiti alle prerogative costituzionali del C.S.M. Tuttavia, pur non potendo addivenire in questa fase a conclusioni certe, occorre considerare che le norme in materia disciplinare dei magistrati contenute nel Regolamento EPPO derogano parzialmente all’art. 105 Cost., ma non necessariamente intaccano nel loro nucleo essenziale i principi di autonomia e indipendenza della magistratura, e ciò per diverse ragioni: a) le funzioni della Procura europea sono di carattere esclusivamente giurisdizionale e vengono svolte in piena indipendenza (art. 6, Reg. EPPO); b) i provvedimenti disciplinari di EPPO incidono esclusivamente sulle funzioni PED, e non su quelle ordinarie o sullo statuto generale del magistrato; c) il C.S.M. conserva una giurisdizione disciplinare concorrente con le competenze del collegio EPPO e la stessa, dopo la cessazione delle funzioni PED, non è più soggetta ad alcuna limitazione; d) in ogni caso, una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme induce comunque ad una lettura rigorosa, per quanto rispettosa delle prerogative EPPO, della nozione di “motivi connessi” alle responsabilità derivanti dal Regolamento e, come tale, circoscritta alle sole condotte strettamente collegate ai doveri di ufficio derivanti dalla qualità di PED” (pp. 23-4).

Di “asimmetria irrazionale” nel riparto delle competenze tra Collegio dell’*EPPO* e Csm parla G. BARROCU, *op. cit.*, p. 66. Inoltre, il citato divieto di iniziare o proseguire l’azione penale qualora i fatti addebitati siano stato considerati insussistenti da *EPPO* in modo irrevocabile, potrebbe contrastare con l’art. 105 Cost. per M. BONTEMPELLI, *op. cit.*, p. 35.

⁶⁹ Il parere del CSM del 2018 (il quale concerne non solo il d. d. l. governativo per l’attuazione del regolamento Ue sul piano nazionale, ma si dilunga largamente anche in commenti sullo stesso regolamento) consigliava al legislatore nazionale di prevedere espressamente che le valutazioni dei PPed svolte in sede *EPPO* venissero poi utilizzate, a livello domestico, per tutti i fini per cui si potessero rivelare utili: dunque non solo valutazioni periodiche di professionalità, ma anche, ad esempio, conferimenti di incarichi (cfr. pp. 11-2).

Su questa materia, si veda anche la decisione del Collegio 30/2021.

nazionali. Esso è determinato non solo dal regolamento del Parlamento e del Consiglio e dal regolamento interno, ma anche dallo specifico regolamento sui Procuratori europei delegati adottato dal Collegio in base all'art. 114 reg. Ue (decisione 15/2025), nonché da ulteriori decisioni del medesimo organo.

Orbene, l'art. 17, par. 3 reg. Ue prevede che il Procuratore europeo delegato possa venire rimosso da tale incarico (non, ovviamente, destituito dalla magistratura italiana) sulla base di una decisione del solo Collegio. Ciò può accadere sia perché il magistrato ha commesso una "colpa grave", oppure perché esso non risponde più ai requisiti previsti dal regolamento medesimo per ricoprire la posizione in esame (art. 17, par. 2 reg. Ue: cfr. V.2.1), oppure, ancora, perché "non è in grado di esercitare le sue funzioni". Si tratta invero di ipotesi scarsamente determinate, la cui formulazione generica rischia di esporre il Ped a interpretazioni imprevedibili e arbitrarie e, per questa via, pregiudicare quella stabilità dello *status* che è caratteristica essenziale dell'indipendenza istituzionale di un pubblico funzionario. Tale lacuna non sembra essere stata colmata del tutto nemmeno dal menzionato regolamento sui Pped, che – nel pur apprezzabile sforzo di disciplinare gli aspetti procedurali – non definisce compiutamente quando un Procuratore europeo delegato non sia più "in grado di esercitare le proprie funzioni" (art. 12, par. 4; in generale, artt. 11-13).⁷⁰

Si consideri inoltre che il Collegio stesso è un organo il cui statuto di indipendenza mostra alcune lacune. Questo sarà il tema del prossimo paragrafo.

Per altro verso, va inoltre ricordato che, anche nella fattispecie da ultima menzionata, non è mancato l'intervento del legislatore nazionale, che ha recuperato, per dir così, un ruolo al Csm – ovviamente, nella misura in cui i fatti oggetto della decisione del Collegio possano anche costituire un illecito alla stregua del diritto interno. Il già citato art. 13 d. lgs. 9/2021, ai commi da 6 a 8, dispone infatti che il procedimento avanti la Procura europea non impedisca, una volta terminato l'incarico del magistrato come Ped, la celebrazione di un giudizio disciplinare nei suoi confronti, per gli stessi fatti, avanti la competente Sezione del Consiglio superiore della magistratura. Esso potrà tenersi previa trasmissione degli atti dalla Procura europea al Csm, su richiesta del Procuratore generale presso la Corte di cassazione. In questo caso, tuttavia, la sanzione applicabile dovrà tener conto di quella eventualmente già inflitta a livello dell'Unione (secondo taluno, però, senza risolvere del tutto la distonia di tale duplicazione della sanzione con il *ne bis in idem*)⁷¹. Anche qui, il legislatore nazionale ha

⁷⁰ In tale casistica è ricompresa anche la destituzione disciplinare (art. 12, par. 3 del Regolamento sui Pped). Le norme disciplinari "interne" dei Pped sono previste dalla decisione 44/2021.

⁷¹ G. BARROCU, *op. cit.*, pp. 222-223.

evidentemente ritenuto di salvaguardare, nella maggior misura possibile, la prerogativa consiliare sancita dall'art. 105 Cost.

Per parte sua, anche la disciplina della nomina dei Pped (dei cui requisiti già si è detto in V.2.1) presenta un elemento di perplessità, consistente nel fatto in sé che pure essa avviene ad opera del Collegio (su proposta del Pce, in base alle designazioni degli Stati membri; art. 17, par. 1 reg. Ue).

Tuttavia, su questo aspetto il regolamento sui Pped è intervenuto con una serie di minuziose prescrizioni procedurali (artt. 2-7), orientate principalmente ad assicurare che la decisione sia obiettiva e focalizzata sulla valutazione dei requisiti previsti dall'art. 17, par. 2 reg. Ue: risulta così stemperata la menzionata problematicità, legato al rischio (presente almeno in astratto, come si vedrà nel prossimo paragrafo) di una qualche “politicizzazione originaria” dell'organo.

Per quanto riguarda la fonte nazionale (art. 5 d. lgs. 9/2021, art. 38-*bis* del regolamento interno del Csm e circolare del Csm 25 febbraio 2021), essa prevede che i magistrati designati dall'Italia per la nomina del Collegio siano selezionati previa candidatura degli interessati, tenendo in particolare considerazione l'“esperienza maturata dal magistrato nella conduzione di indagini relative a reati contro la pubblica amministrazione e in materia di criminalità economica e finanziaria” e la “competenza nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale” (art. 5, comma 2 del decreto n. 9). Il pubblico ministero che diviene Procuratore europeo delegato è collocato fuori ruolo (art. 3 d. lgs. 9/2021). Perdi più, a ulteriore garanzia della stabilità della posizione del magistrato, il legislatore ha conferito a chi ha svolto il mandato da Ped il diritto di essere nuovamente assegnato “alla sede di provenienza, con le precedenti funzioni, anche in soprannumero da riassorbire con le successive vacanze, previo nuovo conferimento delle funzioni giudicanti ove necessario” (art. 6, comma 3 d. lgs. 9/2021).

Per quanto riguarda le ulteriori decisioni del Collegio cui si è fatto riferimento in apertura del paragrafo, si segnalano qui quella sulla valutazione periodica dei Pped (da ultimo, decisione 23/2025) e quella sul sistema disciplinare (da ultimo, decisione 15/2025).⁷² In entrambi i casi, sono presenti delle garanzie per il magistrato interessato: tanto gli illeciti disciplinari quanto i criteri obiettivi di valutazione sono predeterminati (art. 3 della decisione n. 15; art. 4 della decisione n. 23); nell'uno e nell'altro caso, seppure in forme diverse, il procedimento è ispirato al contraddittorio (artt. 6 e ss. della decisione n. 15; artt. 6 e 7 della decisione n. 23); i competenti organi interni della Procura europea sono eletti a scrutinio segreto da parte del Collegio, e a loro volta eleggono i propri presidenti

⁷² Entrambe le decisioni sono disponibili su www.eppo.europa.eu.

(art. 5 della decisione n. 23, sul Comitato di valutazione; artt. 9-12 della decisione n. 15, sul Collegio disciplinare – l’art. 12, in particolare, ne riconosce l’indipendenza funzionale).

2.2.3 *Il rilievo del livello centrale*

Si è detto poc’anzi dei problemi di determinatezza del dettato regolamentare nell’individuare le ipotesi di rimozione dall’incarico del Ped per opera del Collegio: a ben vedere, però, è la stessa composizione del Collegio a suscitare alcune perplessità. Ciò, non solo con riguardo ai provvedimenti appena ricordati ma, più in generale, in relazione all’insieme delle attività di competenza dello stesso che pongono tale organo, le sue articolazioni interne e i suoi membri in una posizione di sovraordinazione – istituzionale, nel caso da ultimo ricordato; più di frequente, come si è visto, funzionale – nei confronti dei Procuratori europei delegati. Ai fini di questa ricerca bisogna dunque prendere in debita considerazione anche i punti di debolezza eventualmente riscontrabili, nella consueta prospettiva dell’indipendenza, analizzando lo statuto del Procuratore capo europeo, dei Sostituti di questo e dei Procuratori europei (ossia, appunto, dei componenti del Collegio), nonché quello delle Camere permanenti, i quali risultano rilevanti in quanto, per dir così, si ripercuotono sui Pped italiani nello svolgimento del loro mandato. In altre parole, almeno astrattamente, le attività investigative e processuali di questi ultimi potrebbero venir pregiudicate, anche se indirettamente, dalle potenziali lacune delle norme che regolano il livello centrale, dovendo tali attività conformarsi (come si è avuto modo di vedere) ad atti di indirizzo e a vere e proprie decisioni adottate, in particolare, dalle Camere permanenti, dal Pe incaricato della supervisione e dal Collegio.

Curiosamente, da questo punto di vista, sono soprattutto i profili *istituzionali* ad essere degni di nota.

Sotto l’aspetto funzionale, infatti l’indipendenza della Procura europea appare sufficientemente presidiata dall’art. 6, par. 1 reg. Ue, il quale afferma lapidariamente: “L’EPPO è indipendente”. La medesima disposizione prosegue precisando che “[n]ell’esercizio delle loro funzioni nel quadro del presente regolamento [...] [gli organi della Procura] agiscono nell’interesse dell’Unione nel suo complesso, come definito per legge, e non sollecitano né accettano istruzioni da persone esterne all’EPPO, Stati membri dell’Unione europea, istituzioni, organi, uffici o agenzie dell’Unione [enfasi aggiunta]”⁷³; e che “[g]li

⁷³ Si tratta di una norma che, con tutta evidenza, imita altre contenute nei trattati e relative alle istituzioni dell’Unione: si veda ad esempio l’art. 17, par. 3, comma 3 Tue, sui componenti della Commissione europea.

Stati membri dell'Unione europea, le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione rispettano l'indipendenza dell'EPPO e non cercano di influenzarla nell'assolvimento dei suoi compiti". È stata più volte messa in risalto la centralità di questa norma, anche in virtù del suo accostamento al successivo par. 2 del medesimo art. 6, e all'art. 7:⁷⁴ questi ultimi, in un ideale bilanciamento tra "indipendenza" e "responsabilità" del pubblico ministero, prevedono rispettivamente che "[l]EPPO rispo[n]d[a] al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea delle sue attività generali e present[i] relazioni annuali in conformità dell'articolo 7 [enfasi aggiunta]" (art. 6, par. 2 reg. Ue); e che tali relazioni, pubbliche e redatte nelle lingue dell'Unione, siano presentate anche ai parlamenti nazionali, specificando infine che il Pce, vertice della struttura, è tenuto a "rendere conto" personalmente dell'azione dell'EPPO davanti al Parlamento europeo e al Consiglio - nonché, laddove ne sia fatta richiesta, ai singoli parlamenti nazionali⁷⁵ (art. 7).

Sembra dunque che il regolamento istitutivo metta lo *European Public Prosecutor's Office* nella posizione di operare liberamente, senza subire indebite intromissioni né dall'interno dell'organizzazione unionale né, tanto meno, da parte dagli Stati membri; e che, pur dovendo riferire della propria attività agli organi di indirizzo politico dell'Unione (e a quelli titolari della rappresentanza politica nazionale), esso lo faccia solo, per dir così, retrospettivamente e una volta che tale attività è comunque già stata compiuta.

Tuttavia, come detto, un'analisi dettagliata delle fonti rilevanti mette in luce quelli che, come anticipato, a chi scrive appaiono dei punti di debolezza. Essi consistono in vincoli che legano la possibilità di una carriera nell'ufficio al benessere di determinate istituzioni dell'Unione.

In primis, viene in gioco il sistema di nomina dei Procuratori europei. Bisogna infatti sottolineare come i Ppe siano nominati a maggioranza semplice dal Consiglio (ossia, dagli Esecutivi degli Stati membri) per sei anni prorogabili di altri tre, all'interno di terne proposte dagli Stati membri (secondo regole stabilite a livello nazionale, e quindi non necessariamente idonee ad assicurare l'indipendenza dei candidati dal potere politico), seppur previo parere di un Comitato di selezione "tecnico"⁷⁶ e tra soggetti che siano "membri attivi delle procure o della magistratura dello Stato membro interessato" in grado di offrire

⁷⁴ D. CAVALLINI, *op. cit.*, L. DE MATTEIS, *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, in "Questione Giustizia", 2021, 2, p. 112; M. GUGLIELMI, *Un pubblico ministero "finalmente separato"? Una scelta poco o per nulla consapevole della posta in gioco. E l'Europa ce lo dimostra*, in "Questione Giustizia", 2022, 2-3, pp. 182-183.

⁷⁵ In questo caso, tuttavia, il Pce può farsi sostituire da uno dei suoi Sostituti (art. 7, par. 2 reg. Ue).

“tutte le garanzie di indipendenza” (non meglio definite) e soddisfare specifici requisiti professionali⁷⁷ (art. 16, parr. 1, 2 e 3 reg. Ue). La scelta di tali Procuratori è dunque rimessa dal regolamento nelle mani di un organo squisitamente politico, seppure temperandola con l'intervento consultivo – e, in caso di parere negativo, vincolante – di un collegio, il citato Comitato di selezione, composto da ex membri delle istituzioni giudiziarie dell'Unione (Corte di giustizia e Corte dei conti), di Eurojust, delle magistrature e delle pubbliche accuse nazionali o da “giuristi di notoria competenza” (art. 14, par. 3 del regolamento). Peraltro, anche questo ulteriore organo offre garanzie di indipendenza abbastanza limitate, in quanto pure i suoi dodici componenti sono nominati dal Consiglio, su proposta della Commissione (tranne uno, che invece viene proposto dal Parlamento europeo). Sempre il Consiglio, inoltre, ne stabilisce le “regole di funzionamento” (art. 14, par. 3 reg. Ue).⁷⁸

Orbene, quanto detto non ha un rilievo esclusivamente per ciò che riguarda lo studio del livello centrale della Procura europea, ma anche dal punto di vista dell'attività inquirente-requirente svolta a livello domestico, ossia da quello assunto dalla presente ricerca. Infatti, come già detto in V.2.1, in base all'art. 28, par. 4 reg. Ue il Pe può avocare ai Pped le indagini e l'azione penale per condurle direttamente: si tratta dunque di una situazione in cui le funzioni di pubblica accusa in uno o più procedimenti domestici, fondate sull'art. 112 Cost., vengono esercitate direttamente da un organo assistito da garanzie diverse e più deboli, sotto l'aspetto del reclutamento, rispetto a quelle del pubblico ministero nazionale. Dall'altro lato, più in generale, gli eventuali difetti di indipendenza dei Procuratori europei si ripercuotono sui Pped in ragione del rapporto intercorrente tra i due organi (il Pe ha sul Ped un potere di istruzione diretta; i Ppe compongono tutti gli organi di indirizzo del livello centrale di *EPPO*, ossia il Collegio e le Ccp).

Per ciò che concerne la fase “nazionale” del procedimento di nomina dei Procuratori europei, l'art. 2 d. lgs. 9/2021 individua nel Csm la “autorità competente” alla designazione della terna di candidati per il posto spettante all'Italia. Al Guardasigilli, oltre che la comunicazione dei nominativi alla Ue, compete anche la facoltà di formulare osservazioni al riguardo, e perfino di

⁷⁶ Si tratta del Comitato di selezione previsto dall'art. 14, par. 2 reg. Ue come organo ausiliario del Parlamento europeo e del Consiglio per la nomina del Pce.

⁷⁷ Art. 16, par. 2 reg. lett. c) Ue.

⁷⁸ Attualmente, si veda la decisione esecutiva 1969/2018 (adottata il 13 luglio 2018, e modificata il 9 luglio 2020 e il 17 gennaio 2023), disponibile in www.eppo.europa.eu. La regola III stabilisce che i dodici membri del Comitato sono nominati per quattro anni, su proposta – come previsto dall'art. 14, par. 3 reg. Ue - della Commissione (tredici membri) e del Parlamento europeo (un membro). Il Comitato elegge un presidente nel suo seno. Il Comitato decide a porte chiuse, generalmente per consenso (regola IV). Il Comitato seleziona da tre a cinque candidati da

proporre al Consiglio superiore una “diversa designazione” (comma 6). Tuttavia, l’organo di governo autonomo rimane pienamente libero di confermare le scelte già fatte, a cui il Ministro della giustizia non può che dare seguito (comma 7). La devoluzione di tale decisione, pur non riconducibile in senso stretto all’art. 105 Cost., al Consiglio superiore della magistratura, appare nondimeno in armonia con la disposizione costituzionale. D’altronde, tale opzione era già stata fatta propria dal legislatore italiano, seppur con una diversa distribuzione di potere tra Csm e Esecutivo, nel definire la disciplina transitoria applicabile nelle more dell’adozione del più volte citato d. lgs. 9/2021. L’art. 4, commi da 5 a 8 della l. 117/2019 (che, come già detto in V.2.1, conteneva la delega per l’adeguamento dell’ordinamento domestico al regolamento Ue 2017/1939), infatti, prevedeva sì che la designazione finale spettasse al Consiglio, ma solo al termine di un *iter* comprendente: due distinte valutazioni dei potenziali candidati, da parte rispettivamente del Csm e del Ministro della giustizia; l’invio di una proposta di graduatoria al Consiglio da parte del Ministro; la facoltà per il Consiglio di accogliere o respingere la graduatoria ministeriale; la facoltà per il Ministro di far propri i rilievi del Csm ovvero di insistere sulla propria proposta; la facoltà per il Csm di prendere la decisione finale (ma con onere motivazionale aggravato, nel caso di persistente divergenza col Guardasigilli).⁷⁹

Maggiormente garantita, seppur divisa tra tre diversi livelli normativi e ancora parzialmente lacunosa, appare la disciplina delle Camere permanenti – le quali, si ricordi, esercitano sui Pped funzioni di monitoraggio, indirizzo e coordinamento delle indagini e dell’esercizio dell’azione penale (art. 10, par. 1 reg. Ue e 45 reg. int.). La materia risulta quasi completamente rimessa alla disciplina del regolamento interno e a decisioni del Collegio; il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, infatti, si limita ad attribuire la presidenza delle Ccp al Pce (o a un Sostituto, o un altro Pe), a fissare a tre il numero dei componenti di ciascuna Camera e a riservare il resto della materia alle disposizioni del

proporre, per le nomine di loro competenza, al Parlamento europeo e al Consiglio (cfr. regole VI e VII).

⁷⁹ Peraltro, il d. d. l. di delegazione europea poi divenuto la citata l. 117/2019 (A. C. 1201), nel corso della prima lettura alla Camera dei deputati, venne modificato attribuendo la designazione proprio al Guardasigilli (cfr. il resoconto stenografico della seduta dell’Assemblea del 13 novembre 2018). Si sarebbe trattato, laddove tale soluzione fosse stata fatta propria dal testo della legge, di un caso di “concerto invertito”, in cui, cioè, è il Csm è chiamato a dare il suo concerto ad una decisione ministeriale e non il contrario (come, invece, solitamente avviene in materia di ordinamento giudiziario).

Tale soluzione venne censurata dal Csm nel parere da esso reso sul disegno di legge (pp. 5-6; (in www.csm.it)), anche invocando una sentenza della Corte costituzionale – sent. 136/2011, relativa alla nomina del rappresentante italiano di Eurojust – secondo cui, a detta del Consiglio, il “concerto invertito” sarebbe compatibile con l’art. 105 Cost. solamente nel caso in cui esso sia previsto per la nomina di magistrati a funzioni amministrative – come quelle relative a Eurojust, appunto – e non giudiziarie.

regolamento interno. Un primo aspetto rilevante è rappresentato dalle modalità con cui i vari Ppe sono assegnati alle Ccp – e, eventualmente, trasferiti tra di esse. A tale proposito, lo stesso art. 16 del regolamento interno si limita a rinviare ad una ulteriore decisione del Collegio, enunciando solamente il criterio “obiettivo” che lega la motivazione della assegnazione del Procuratore europeo alla Camera permanente (o a più Camere permanenti) al “carico di lavoro” pendente su quest’ultimo e al “funzionamento efficiente” dell’*EPPO* (art. 16, parr. 3 e 4 reg. int.). Tuttavia, al momento il Collegio si è limitato a indicare che il numero massimo di Ccp a cui può essere assegnato un Pe è tre, e a specificare le modalità di calcolo del “carico di lavoro” (decisione del Collegio 15/2020, art. 2, parr. 2 e 3). È poi opportuno prendere in considerazione anche il modo in cui i casi vengono assegnati alle varie Camere permanenti. A questo proposito, l’art. 19 reg. int. riprende e sviluppa il principio dell’assegnazione automatica e randomica degli affari penali alle varie Ccp, già contenuto nell’art. 10, par. 1, comma 2 reg. Ue (art. 19, parr. 1 e 2, dove si specifica anche che la Cp assegnataria non può essere quella di appartenenza del Pe incaricato della supervisione del caso), al quale affianca l’ulteriore principio di specializzazione di determinate Camere (art. 19, par. 4 reg. int.). Anche in questo caso i normatori (il Parlamento europeo e il Consiglio, prima; il Collegio dell’*EPPO*, poi) hanno scelto criteri “oggettivi” che fughino ogni sospetto di assegnazioni “pilotate”, consentendo al Pce di derogare al primo di essi – l’assegnazione casuale - solamente in “casi eccezionali e se necessario per il corretto funzionamento dell’*EPPO*” (art. 10, par. 1, comma 2 reg. Ue; art. 19, par. 4 reg. int.).⁸⁰ Una volta perfezionata l’assegnazione, la Cp rimane competente per il procedimento fino alla conclusione di esso (art. 20, par. 1 reg. int.). Il Pce può revocare un caso e ri-assegnarlo, oltre che per ragioni di urgenza e per periodi di tempo limitati (venti giorni; art. 20, par. 4 reg. int.), solamente laddove ricorrano elementi di collegamento tra di esso e un altro affare penale già incardinato presso una diversa Cp, ovvero si tratti di cause ripetitive, ovvero vengano in rilievo elementi di specializzazione (art. 20, parr. 2 e 3 reg. int.). Si tratta di ipotesi in cui la discrezionalità del capo della Procura europea è evidentemente molto limitata.

Di minore interesse sembra invece il caso del Procuratore capo europeo e dei suoi Sostituti, ossia degli altri componenti del Collegio. Per quanto lo statuto regolamentare di questi organi presenti dei profili problematici (la nomina del Pce è vistosamente politicizzata, essendo scelto di comune accordo dal Parlamento europeo e dal Consiglio;⁸¹ i Sostituti del Pce, a loro volta, sono in generale

⁸⁰ Norme più specifiche sono contenute nella già citata decisione del Collegio 15/2020.

⁸¹ Ai sensi dell’art. 14, par. 1 reg. Ue, il Procuratore capo europeo è nominato “di comune accordo” dal Parlamento europeo e dal Consiglio (che, in questo caso, vota a maggioranza

scarsamente indipendenti dal capo dell'ufficio⁸²), la normativa vigente sembra conferire loro poteri prevalentemente di coordinamento e di natura vincolata, e quindi inidonei a permettergli di interferire in modo significativo con le attività investigative e processuali svolte dagli altri Ppe e dai Pped. E, in ogni caso, il regolamento interno stabilisce che il destinatario di una decisione del Pce ha quantomeno il diritto di esigere che essa sia messa per iscritto (art. 25, par. 2 reg. int.). Per quanto riguarda l'organo Collegio in sé, poi, esso è caratterizzato – specie alla luce del regolamento interno che, come visto (V.2.1), è adottato e modificato dal Collegio medesimo *ex art.* 21 reg. Ue - da una distribuzione decisamente orizzontale del potere, senza che in esso il Pce acquisti una vera e propria primazia sugli altri procuratori (né, tantomeno, che la acquistino i Sostituti) andando così a pregiudicare la loro indipendenza interna.⁸³ D'altronde, nemmeno si può dire che la sua organizzazione o il suo funzionamento dipendano da volontà esterne alla Procura europea.

Ulteriori rilievi critici si possono invece fare con riferimento alla rimozione dei Procuratori europei e del Pce.

semplice). Il mandato, non rinnovabile, dura sette anni. Al par. 2 del medesimo art. 14 sono indicati i criteri di selezione dei candidati: in particolare, si segnala che questi ultimi: (a) devono essere Procuratori europei ovvero “membri attivi” dei rispettivi ordini giudiziari (o delle procure, laddove esse non siano considerate parte dell'ordine giudiziario) nazionali; (b) offrire “tutte le garanzie di indipendenza” e (c) possedere una “sufficiente esperienza manageriale”. Se un Procuratore europeo è nominato Pce, il suo Stato membro cessa di essere rappresentato nel Collegio: pertanto, si provvede alla nomina di un nuovo Pe ai sensi dell'art. 16 reg. Ue. Dal Comitato di selezione di cui all'art. 14, par. 3, il quale opera anche nel procedimento di nomina dei Ppe, si è già avuto modo di dire nel testo. La rimozione dell'incarico di Pce è decisa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, nelle ipotesi di colpa grave o sopravvenuta impossibilità di esercizio delle funzioni, su impulso della Commissione, del Consiglio o del Parlamento europeo (art. 14, par. 5). La rimozione, così come le dimissioni o qualsiasi altra ipotesi di cessazione dell'incarico di Pce, comporta la nomina di un nuovo Procuratore capo europeo, giusta la procedura di cui ai par. da 1 a 3 dell'art. 14 (art. 14, par. 6 reg. Ue).

⁸² L'art. 15, par. 1 del reg. Ue dispone che il Collegio nomini, fra i Procuratori europei, due Sostituti del Procuratore capo europeo, ciascuno per un mandato triennale rinnovabile – e comunque non eccedente il mandato da Pe. In caso di cessazione dell'incarico (per rimozione, dimissioni, o per qualsiasi altra causa), viene immediatamente nominato un nuovo Sostituto (cfr. art. 15, par. 3 reg. Ue). Per il resto, la materia è completamente demandata al regolamento interno; a tale proposito, gli artt. 26-29 di quest'ultimo precisano che la suddetta nomina del Collegio avvenga su proposta del Pce stesso, il quale individua i candidati che preferisce fra quelli che hanno presentato domanda per il posto a norma dell'art. 26, par. 1 reg. int.). La rimozione avviene nella medesima forma (previa audizione), oltre che nelle ipotesi previste dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, anche in caso di “grave violazione della fiducia” in loro riposta (cfr., rispettivamente, art. 26, par. 2 e art. 29, par. 2 reg. int.). Dal punto di vista funzionale, ai Sostituti sono assegnati ovvero delegati dei compiti sulla base di una decisione del Pce (art. 27, par. 1 reg. int.), sotto la cui supervisione essi agiscono e al quale fanno rapporto (art. 28 reg. int.). Si può pertanto concludere che si tratti, essenzialmente, di “uomini” e “donne” di fiducia del Pce.

⁸³ Si considerino, ad esempio, il potere di ogni singolo membro di “bloccare” la procedura speciale consensuale *ex art.* 10, par. 5 del regolamento interno.; o l'equiparazione al Pce di qualsiasi altro membro del Collegio per ciò che concerne gli inviti di esterni alle riunioni *ex art.* 7, par. 7, lett. b) reg. int.; oppure per ciò che concerne l'aggiunta di punti all'OdG *ex art.* 7, par. 6 reg. int.

Sotto questo profilo (artt. 14, par. 5 e 16, par. 5 reg. Ue, rispettivamente in materia di Pe e Pce), si possono riprendere le considerazioni già svolte a proposito della rimozione dall'incarico del Procuratore europeo delegato (art. 17, parr. 2 e 3 reg. Ue, cfr. V.2.2.2): la tendenziale indeterminatezza delle fattispecie che giustificano il provvedimento – colpa grave e impossibilità sopravvenuta ad esercitare la funzione - pregiudica la stabilità dell'incarico, e quindi anche l'indipendenza di chi lo ricopre. Nelle fattispecie in esame, ciò è ancora più vero se si considera che la relativa azione avanti la Cgue è esercitata dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione, ossia da organi (in misura maggiore o minore) caratterizzati politicamente; d'altra parte, proprio il fatto che la decisione spetti comunque alla Corte di giustizia contribuisce a bilanciare il rischio di un esercizio partigiano della richiesta di rimozione. Ma non è tutto: è stato anche notato⁸⁴ come proprio l'obbligo di rispondere agli organi di indirizzo politico dell'Unione, e in particolare la presentazione del summenzionato "rendiconto" annuale cui l'EPPO è tenuta in base all'art. 6 del regolamento (cfr. *supra*) potrebbe esporre sistematicamente l'ufficio al rischio che i suoi componenti, e in particolare, il Procuratore capo europeo, siano portati davanti al giudice dell'Unione pretestuosamente, sulla base di valutazioni che nulla hanno a che vedere con la qualità "tecnica" del proprio operato e che costituiscono piuttosto una critica faziosa ai procedimenti portati avanti dalla procura. In questa prospettiva, è verosimile che l'azione di rimozione si concluderebbe senza alcuna conseguenza per il procuratore contro cui è mossa; tuttavia, ciò non toglie che probabilmente essa lo metterebbe, seppure per un tempo limitato, in una condizione di disagio incompatibile con un sereno esercizio delle funzioni inquirenti e requirenti. Inoltre, quanto detto potrebbe avere ripercussioni indirette anche sulla attività condotta a livello nazionale dai Pped, in ragione della più volte ricordata subordinazione di questi al livello centrale.

2. 3 *Conclusioni: un "altro pm" nell'ordinamento italiano*

Si è fatto riferimento nel primo capitolo ad una "collocazione" del pubblico ministero italiano (anche) "nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri [...] euro-unitari (I.1)", riservandosi di chiarire da quale punto di vista. Esso è quello che emerge dalla ricostruzione effettuata nel corso di questo paragrafo, e che ci si propone ora di riepilogare svolgendo alcune considerazioni finali di sintesi in ordine all'impatto prodotto sull'ordinamento del pm italiano dalla istituzione dello *European Public Prosecutor's Office*.

⁸⁴ G. BARROCU, *op. cit.*, pp. 68-69.

Come già spiegato, tale impatto si apprezza in larghissima parte con riferimento alla figura del Procuratore europeo delegato, giacché è quest'ultimo ad agire all'interno del sistema giudiziario nazionale, in qualità di organo delle indagini e dell'azione penale, come "braccio operativo" della Procura europea. Quanto detto è vero anche per i Procuratori europei, ma solo negli stretti limiti di quanto disposto dall'art. 28, par. 4 reg. Ue. Per il resto, nella prospettiva di questo lavoro, lo studio dell'indipendenza del livello centrale dell'*EPPO* risulta di interesse nei termini di cui si è detto nel paragrafo precedente; ossia sulla base della premessa che, per quanto tale struttura costituisca in sé un corpo estraneo rispetto alla magistratura italiana, una parte dei suoi organi requirenti sono pur sempre legati ad essa da forti vincoli di subordinazione funzionale.

Orbene, proprio sotto il profilo funzionale, il Ped si trova in una posizione di soggezione nei confronti di almeno tre controparti: il proprio Pe di riferimento (il "Procuratore europeo incaricato della supervisione"), la Cp e, su tutti, il Collegio. In particolare, mentre l'ultimo impartisce indirizzi generali (e, si noti, stabilisce anche le priorità dell'azione dell'ufficio), agli altri due sono riservate la facoltà di specificare il contenuto dei suddetti indirizzi generali, significativi poteri di direzione delle attività inquirenti e requirenti e, soprattutto, numerose e rilevanti decisioni di tipo operativo (su tutte, le determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale).

Già la descritta "tripartizione" costituisce una differenza rispetto alla condizione ordinaria del pubblico ministero italiano, il cui unico superiore è il titolare dell'ufficio (senza voler considerare i titolari di posizioni semidirettive o di altri incarichi conferiti nell'ambito della procura, i quali non godono di prerogative riservate loro dalla legge o da altre fonti normative o "paranormative").

Inoltre, il grado di personalizzazione delle funzioni che (pur nel bilanciamento con i persistenti principi di impersonalità e indivisibilità) viene riconosciuto ai Sostituti (e agli Aggiunti) a livello nazionale (IV.2.3.1 e IV.2.3.2.2), non è riscontrabile nel quadro delle fonti unionali. Si pensi, in particolare, alla già ricordata allocazione di molte e importanti decisioni relative alla conduzione del procedimento (determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale, assegnazione degli affari, revoca ...) al livello della Camera permanente, senza che siano codificate, a favore del Ped, procedure di interlocuzione e altre garanzie di autonomia paragonabili a quelle previste in Italia (soprattutto dalla "Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura" del 2024). Né, d'altronde, lo stesso legislatore nazionale sembra aver operato un riequilibrio: in questo senso, è particolarmente indicativo che l'art. 9 d. lgs. 9/2021 abbia escluso che ai Procuratori europei delegati si applichi l'art. 53 c. p. p. D'altra parte, è anche vero

che in alcuni casi lo stesso regolamento Ue condiziona l'esercizio di certi poteri gerarchici (istruzioni *ex art.* 10, par. 5 del regolamento; riesame *ex art.* 12, par. 1 del medesimo) al fatto che essi sono previsti anche dal diritto nazionale.

In generale, l'ordinamento dell'*EPPO* non presenta quella attenuazione della posizione di subordinazione del magistrato requirente che in Italia è discesa, da un lato, dall'intervento del Consiglio superiore della magistratura e, in tempi più recenti dalla "legificazione" del progetto organizzativo (IV.2.3.2.1, IV.2.3.2.2, IV.2.3.3). Infatti, l'esame di quegli strumenti normativi adottati in seno alla Procura europea che possono considerarsi – in senso lato - analoghi agli atti "paranormativi" del Csm o allo stesso p. o. (o, almeno di quelli analizzati in questa sede) non lascia emergere un rafforzamento dei componenti dell'ufficio nei confronti degli organi di vertice di quest'ultimo (tramite la previsione di vincoli ai poteri di direzione, di modalità di interlocuzione tra chi è investito di funzioni direttive e subordinati, di strumenti di partecipazione alla gestione dell'ufficio che coinvolgano tutti i suoi componenti, di controlli effettuati da organi esterni di garanzia ...) paragonabile a quello riscontrato in Italia.

A tutto ciò si aggiunga che le lacune nello statuto di indipendenza – nella specie, istituzionale – del livello centrale di *EPPO*, riscontrate in V.2.3 potrebbero comportare il rischio di una qualche politicizzazione di esso e, di conseguenza, compromettere in tal senso l'attività di tutti i Pped, che dipendono da tale struttura.

Lo stesso pericolo di "politicizzazione indiretta" si può avvertire con riferimento a un profilo non funzionale bensì istituzionale, ossia alla nomina dei Pped nonché le relativa rimozione dall'incarico; tuttavia, per il resto, le garanzie dell'indipendenza di *status* dei questi magistrati non sembrano presentare problematiche particolari, poiché le alterazioni a quelle tipiche del pubblico ministero italiano, pur presenti, appaiono tutto sommato fisiologiche e legate all'incardinamento di esso e della relativa attività nell'ambito di una organizzazione diversa da quella della magistratura italiana (V.2.2). È questa "doppia appartenenza" che spiega il ruolo del livello centrale dell'*EPPO* nei procedimenti disciplinari o di rimozione per "motivi connessi alle responsabilità che [...] derivano dal presente regolamento", così come in materia di valutazione.

Ciò riepilogato, non sarebbe certo corretto dire che le garanzie di indipendenza interna del Ped siano del tutto inesistenti: il loro grado risulta però complessivamente inferiore rispetto a quelle tipiche del magistrato requirente italiano, integrando quindi un modello di procura diverso rispetto a quello nazionale non solo per il suo carattere "europeo" articolato su più livelli e per la sua competenza specializzata. Si tratta di un modello *esogeno*, ben più distante –

per gli aspetti di interesse in questo lavoro - da quello autoctono delle procure antimafia e antiterrorismo.

Esso, chiaramente, rappresenta una deroga alle garanzie di indipendenza della magistratura stabilite dalla Costituzione, tollerabile unicamente in base dal primato del diritto dell'Unione ammesso dalla Carta stessa.

Peraltro, ci si potrebbe domandare se l'art. 112 Cost non possa in qualche modo fungere da "controlimita", in virtù della sua "convergenza" (sent. 88/1991 della Cort costituzionale: III.1) con l'art. 25, comma 2 Cost. (norma che fu notoriamente considerata idonea a ricoprire tale funzione dalla Corte costituzionale, nell'ordinanza 24/2017), a tutela proprio dell'indipendenza funzionale degli organi requirenti.⁸⁵ Come detto poco *supra*, infatti, in astratto essa potrebbe essere messa a repentaglio nel caso in cui i condizionamenti politici ipoteticamente subiti dal livello centrale della Procura, a cascata, si riflettessero sulla attività dei pubblici ministeri che agiscono a livello decentrato. Tuttavia, in assenza di alcun riscontro pratico, vagliare un'ipotesi simile richiederebbe una riflessione sui rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento dell'Unione europea che va ben oltre i limiti di questo lavoro.

⁸⁵ L'ipotesi è adombrata, con riferimento alla citata (nota 65) sostituzione del Procuratore europeo italiano con altro Procuratore europeo a mente dell'art. 12, par. 2 reg. Ue., in M. BONTEMPELLI, *op. cit.*, p. 30.

Capitolo VI

Dall'indipendenza alla *accountability*: fondamento concettuale e spunti per ulteriori ricerche

1. Dall'indipendenza alla *accountability*: cenni introduttivi - 2. Cosa intendere per *accountability* del pubblico ministero? – 2.1 Sul concetto di *accountability* in generale. – 2.2 La *accountability* del pubblico ministero (*prosecutorial accountability*): una proposta di definizione. - 2.2.1 Un primo tentativo: alla ricerca di una nozione “europea”. - 2.2.2 Un secondo tentativo: trovare la *prosecutorial accountability* nell'ordinamento interno. - 2.2.2.1 Le prime due ipotesi di indagine: la responsabilità civile e quella disciplinare. - 2.2.2.2 Oltre le responsabilità “tradizionali”: chiarimento dell'oggetto e perimetrazione dell'ulteriore indagine. - 3 Cosa intendere per *accountability* del pubblico ministero? Una prima risposta intermedia.

1. Il pubblico ministero dall'indipendenza alla *accountability*

Terminata la ricostruzione dello “stato dell'arte” dell'indipendenza del pubblico ministero, ci si potrebbe a questo punto chiedere, in chiusura di questo lavoro, se e in che misura il nostro sistema presenti dei “contrappesi” a detta indipendenza.

L'interesse per il bilanciamento di poteri e funzioni nell'ambito di uno studio di diritto costituzionale, da una parte, risulta intuibile e quasi non richiede spiegazioni che lo giustifichino: non è infatti ammissibile che un qualsiasi soggetto pubblico operi al di fuori di ogni (sia detto in senso lato) controllo.¹ D'altronde, proprio il problema del “controllo” o della “responsabilità” del pubblico ministero italiano presenta un interesse specifico. Orbene, quel che ci si propone adesso è proprio di non negare la necessità di “controllare” e “responsabilizzare” il pm in qualche modo, ma piuttosto di inquadrare tale esigenza alla luce del concetto di derivazione anglo-sassone di *accountability*; ossia, di interrogarsi sul se e sul come nel nostro ordinamento siano presenti forme di *prosecutorial accountability* (espressione che può essere resa come “*accountability* del pubblico ministero”).

A questo punto, si impone però subito una breve premessa linguistica. Non è possibile tradurre *sic et simpliciter* “*accountability*” in italiano, giacché il suo

¹ Il nesso fra indipendenza e (si anticipa qui un termine-chiave di questa ricerca, non esattamente corrispondente a “controllo”) *accountability* risulta particolarmente chiaro, seppur con precipuo riferimento ai giudici e non ai pubblici ministeri, nei rapporti periodicamente redatti dallo *European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ)*, associazione che raggruppa gli organi di governo autonomo delle magistrature di diciannove paesi europei. In essi si riscontra regolarmente l'affermazione: “*Independence and accountability go together: accountability is a prerequisite for independence*” (cfr. da ultimo *Indicators Independence, Accountability and Quality of the Judiciary. Reenforcing judicial protection. ENCJ Report 2022-2023*, p. 9, disponibile insieme ai documenti precedenti all'indirizzo www.ency.eu).

significato (almeno nel campo delle scienze sociali) non è del tutto corrispondente ad altre parole inglesi la cui resa nella nostra lingua è invece ben più semplice (“*responsibility*” e “*liability*” con “responsabilità”; “*control*” con controllo). Si sceglie pertanto di astenersi da tale operazione, sia con riguardo ad *accountability* che agli aggettivi *accountable* e *accounting* o ad altri termini derivati, se non laddove ciò risulti opportuno per non appesantire eccessivamente il discorso e sempre senza pregiudizio per la chiarezza concettuale di quest’ultimo. Piuttosto, pur rinviando ad un paragrafo successivo (in particolare, VI.2.2) per la definizione di ciò che con essa si vuole intendere nel presente lavoro, si ricordi fin da subito che l’etimo della parola in esame viene probabilmente da “[*give a*] *count*”, cosicché essa indica la condizione di un soggetto chiamato a “rendere conto” delle proprie azioni e pertanto adiacente a (se non coincidente con) quella di chi è “controllato” o “responsabile” per qualcosa.²

Ciò detto, “*accountability*” è senza dubbio una parola estremamente popolare tra gli scienziati sociali da decenni, e l’idea di rendere un soggetto pubblico (ma anche privato: si pensi a una grande impresa multinazionale) *accountable* - oppure più *accountable* di quanto già lo sia - sembra riscuotere un consenso unanime, se non vero e proprio entusiasmo.³ Qualunque sia la definizione che se ne voglia dare, la presenza di istituzioni che assicurino un buon grado di *accountability* è regolarmente messa in connessione con molti degli obiettivi (se non con tutti gli obiettivi) a cui sembra mirare ogni organizzazione politica contemporanea - almeno nel mondo occidentale:⁴ rafforzare la democrazia, garantire la libertà e l’eguaglianza dei propri cittadini, assicurare l’efficienza e la trasparenza dei servizi da essa forniti etc.⁵ In particolare, per il costituzionalista, la categoria in esame è interessante in quanto richiama la summenzionata prospettiva del bilanciamento del potere distribuito fra diversi organi e soggetti pubblici. In termini generali, si può addirittura affermare che la *accountability* del potere pubblico sia una caratteristica fondamentale del costituzionalismo moderno

² La quasi impossibilità di tradurre la parola *accountability* è richiamata anche nel fondamentale lavoro di M. BOVENS, *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, in *European Governance Papers (EUROGOV)*, C-06-01, p. 6 (dove si trova anche la nota “etimologica” cui si fa riferimento).

³ M. BOVENS, *op. cit.*, p. 5 (quello di *accountability* è “uno di quei concetti aurei che nessuno può contestare”). Sia prova di ciò la quantità di opere e Autori che fanno uso di questa categoria, citati nel prosieguo di questo lavoro (si veda in particolare VI.2.1): l’accezione del termine, sia pur nel variare dei significati, è sempre positiva.

⁴ Si afferma ciò senza considerare l’ulteriore questione se il raggiungimento di tali obiettivi sia l’effetto prodotto dall’esistenza di *meccanismi* di *accountability* delle istituzioni pubbliche ovvero se per *accountability* debba piuttosto intendersi la virtù propria di un assetto istituzionale in grado di assicurare democrazia, libertà etc. (sul punto, vd. *infra*, VI.2.1).

⁵ L’insieme di queste connessioni si può agevolmente apprezzare nel volume M. BOVENS - R. GOODIN - T. SCHILLEMANS (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, OUP, Oxford, 2014.

(nonché una pietra angolare della democrazia stessa).⁶ Inoltre, restringendo lo sguardo all'Europa contemporanea, oggi nel continente viene incoraggiata a livello sovranazionale anche la specifica *accountability* delle istituzioni giudiziarie (*judicial accountability*),⁷ con l'obiettivo non certo di negare o ridurre la tradizionale indipendenza da esse goduta quanto piuttosto, appunto, di bilanciarla e di evitare l'isolamento dei giudici dal resto della società. Sebbene infatti questi ultimi (ma ciò è vero anche per i pubblici ministeri) siano generalmente considerati più come *accounting agents* (ossia come "parti attive" di un rapporto di *accountability*) che come *accountable agents* (ossia come "parti passive" di tale rapporto)⁸, non viene certo ignorata la necessità che anche essi "rendano conto" del loro operato.

Tale discussione non può che chiamare in causa anche lo studioso del pubblico ministero italiano. Nella prospettiva di questo lavoro, l'aspetto di maggior rilievo risiede nella connessione tra tale concetto, che richiama le già ricordate dimensioni della "responsabilità" o del "controllo", e quello di indipendenza.

Come già ricordato in IV.2, in letteratura non mancano riferimenti a un supposto "eccesso di indipendenza" dell'organo requirente,⁹ né proposte di riforma volte a ridurre la portata tramite l'istituzione (o restaurazione) di vincoli di un qualche genere tra pubblica accusa e altri poteri dello Stato – se non, addirittura, tra di essa e gli elettori.¹⁰ Si è parimenti anche sottolineato che,

⁶ Cfr. J. FERREJOHN, *Accountability in a Global Context*, IILJ Working Paper 2007/5, Global Administrative Law Series; M. F. PLATTNER, *Traditions of Accountability*, in A. SCHEDLER - L. DIAMOND - M. F. PLATTNER (a cura di), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Londra, 1999, pp. 63-7; nonché, nello stesso volume, P. C. SCHMITTER, *The Limits of Horizontal Accountability*, p. 59; P. C. SCHMITTER - T. L. KARL, *What Democracy Is... And Is Not*, in "Journal of Democracy", 1991, in particolare pp. 4-12; P. C. SCHMITTER, *The Ambiguous Virtues of Accountability*, in L. DIAMOND - L. MORLINO (a cura di), *Assessing the Quality of Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimora, 2005, pp. 18 e ss.

⁷ Cfr., nell'ambito del Consiglio d'Europa, i pareri 10/2007 e 18/2015 del Consiglio consultivo dei giudici europei, entrambi disponibili all'indirizzo www.coe.int. Il concetto è sviluppato in particolare nel secondo documento, intitolato *The position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy*. Sul punto, si vedano anche i già ricordati rapporti periodici di ENCIJ (vd. nota 1), prodotti nell'ambito del progetto *Independence and Accountability*.

⁸ L'idea stessa di una *accountability* legale (*legal accountability*; forse una delle due principali declinazioni del concetto generale insieme a quella di *political accountability*) viene generalmente ricondotta all'esistenza dei giudici intesi come *accounting agents* dei membri di tutta la comunità per ciò che attiene il rispetto delle norme giuridiche. Per comprendere cosa qui si vuol dire, si pensi al caso della commissione di un reato: in questa ipotesi, l'autore dell'illecito è reso *accountable* (parola che, si noti, in questo contesto si potrebbe pacificamente tradurre con "responsabile") per la propria condotta tramite un procedimento in cui la decisione finale sulla ricostruzione dei fatti e l'irrogazione della pena è assunta da un giudice il quale agisce, appunto, come soggetto *accounting* nei confronti del reo per la violazione della legge penale.

Sulle diverse declinazioni di *accountability*, così come sulla concettualizzazione di essa come relazione tra due soggetti, vd. *infra*, VI.2.1.

⁹ Si vedano gli Autori e le opere riportati alla nota 33 del quarto capitolo.

¹⁰ Si vedano gli Autori e le opere riportati alle note 34, 35 e 36 del quarto capitolo.

nonostante da qualche decennio gli slanci riformatori più radicali sembrano in realtà divenuti scarsamente popolari (anche se non risultano del tutto abbandonati),¹¹ invero la stessa novella risultante dal combinato disposto degli artt. 1, comma 9, lett. i) l. 134/2021, 1, comma 6, lett. b) d. lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, 3-*bis* e 127-*bis* disp. att. c. p. p. (per cui si rimanda a, IV.2.2) risponde all'idea di contenere, in qualche misura, l'indipendenza funzionale del pm. D'altronde, la necessità di limitare, controllare o bilanciare il potere degli organi della pubblica accusa non sembra essere avvertito solamente nel nostro paese.¹²

Ebbene, queste pagine muovono da un'ipotesi diversa: piuttosto che interrogarsi, come alcuni (e non solo costituzionalisti) hanno fatto soprattutto in passato, sull'opportunità di rendere il pubblico ministero meno indipendente (e, magari, più "democratico") di quanto lo sia sulla base delle norme vigenti, si ritiene qui più fruttuoso chiedersi se e in che misura il nostro sistema attuale assicuri che esso sia *accountable*. In altre parole, e in coerenza con l'approccio descrittivo già adottato altrove in questa ricerca, fatto il punto sull'indipendenza del magistrato requirente ci si domanda se sia ipotizzabile una ricostruzione del quadro dei *meccanismi* (si tornerà poi sul rilievo di questa parola) che realizzano in Italia la *prosecutorial accountability*.

Non si tratta di un'iniziativa del tutto nuova nel panorama degli studi sulla giustizia italiana:¹³ tuttavia, finora essa è stata portata avanti da pochi e in misura limitata, oppure in modo non esplicito e all'interno di indagini dall'oggetto più ampio.¹⁴ Eppure studiare il pubblico ministero alla ricerca dei canali tramite cui si

¹¹ Cfr. nota 37 del quarto capitolo.

¹² Cfr. M LANGER – D. A. SKLANSKY (a cura di), *Prosecutors and Democracy. A Cross - National Study*, CAU, Cambridge, 2017; M. L. MILLER – R. F. WRIGHT, *Reporting for Duty: The Universal Prosecutorial Accountability Puzzle and an Experimental Transparency Alternative*, in E. LUNA – M. L. WADE (a cura di), *The Prosecutor in Transnational Perspective*, Oxford University Press, New York, 2012; R. F. WRIGHT - M. L. MILLER, *The Worldwide Accountability Deficit for Prosecutors*, in "Washington & Lee Law Review", 2010, pp. 1587-1620. Sul caso statunitense, si veda in particolare A.J. DAVIS, *Arbitrary Justice. The Power of the American Prosecutor*, OUP, New York, 2007. Nella letteratura italiana più recente, si veda N. ROSSI, *Per una cultura della discrezionalità del pubblico ministero*, in "Questione Giustizia", 2021, 2, pp. 17-27.

¹³ Un interesse per il problema della *prosecutorial accountability* è stato di recente mostrato da F. DONATI, *Indipendenza e responsabilità dei pubblici ministeri: principi europei e modello italiano*, in "Questione Giustizia", 2021, 2, pp. 54-58; N. ROSSI, *op. cit.*, in particolare pp. 30-31; G. SALVI, *Discrezionalità, responsabilità, legittimazione democratica del pubblico ministero*, in "Questione Giustizia", 2021, 2, in particolare, pp. 34-36. Al contrario, studi come i due saggi di Giuseppe di Federico più sopra citati o C. GUARNIERI, *op. cit.*, pur affrontando (al di là dell'utilizzo della parola "*accountability*") il medesimo tema dei bilanciamenti all'indipendenza del Pm si concentrano essenzialmente sull'assenza di meccanismi di responsabilizzazione politica della pubblica accusa, proponendone l'introduzione *de iure condendo* (in questa prospettiva, si veda di recente anche G. DI FEDERICO, *L'indipendenza e la responsabilità del Pubblico Ministero italiano in prospettiva comparato. Proposte di riforma*, in *dirittodidifesa.eu*, 2 maggio 2022).

¹⁴ Come si chiarirà, in realtà ogni ricerca sulla responsabilità civile o disciplinare del magistrato, implicitamente, è anche una ricerca sulla *prosecutorial accountability*.

svolge la sua *accountability* sembra promettente, anche per “ricentrare” il discorso sulla sua “responsabilizzazione” superando quelli che a chi scrive sembrano degli errori prospettici: trattandosi infatti di una categoria dalla portata semantica molto estesa (almeno nei termini che saranno precisati *infra*: cfr. VI.2.1) e perciò capace di abbracciare forme di controllo e bilanciamento del potere dei tipi più vari, si ipotizza che l’individuazione di siffatti canali possa contribuire a ridimensionare anche l’attenzione per le classiche responsabilità “giuridiche” del magistrato (e quindi anche del pm) italiano – vale a dire quella civile e quella disciplinare¹⁵ (nonché le – invero sporadiche – domande di introduzione di forme di responsabilità politica)¹⁶.

2. Cosa intendere per *accountability* del pubblico ministero?

2.1 Sul concetto di *accountability* in generale

Sebbene la parola *accountability* non sia sconosciuta alla dottrina italiana (d’altronde, si è detto che essa gode di un successo globale), quest’ultima sembra mancare di ricostruzioni del modo in cui tale termine viene utilizzato nel campo delle scienze sociali. Appaiono, pertanto, opportune alcune note sul punto.

Per usare una famosa espressione tratta da un vecchio dibattito filosofico britannico, quello di *accountability* è un “*essentially contested concept*”, ovvero sia un concetto che rifugge definizioni univoche e si presta, piuttosto, ad assumere significati diversi a seconda dell’uso che ne viene fatto.¹⁷ Tale uso, almeno in una prima fase, appare peraltro limitato alla letteratura di lingua inglese, e sembra altresì confinato nel mondo anglo-sassone:¹⁸ là, il discorso sulla *accountability* cresce specialmente nel campo della scienza dell’amministrazione, in particolare nel contesto di quel filone di studi detto “*New Public Management*” (spesso indicato con l’acronimo *NPM*) che fu assai popolare soprattutto nell’ultima parte del ’900.¹⁹

¹⁵ Su cui, comprensibilmente, si è tradizionalmente concentrata la letteratura costituzionalistica che si è interrogata sulle responsabilità del magistrato italiano (peraltro, focalizzando l’indagine sul giudice e non sul pm): su tutti, F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006. Ulteriori riferimenti bibliografici *infra*, in VI.2.2.2.

¹⁶ Cfr. la nota 36 del quarto capitolo.

¹⁷ W. B. GALLIE, *Essentially Contested Concepts*, in “Proceedings of the Aristotelian Society. New Series”, 1955-1956, pp. 167-198. Su *accountability* come “*essentially contested concept*”, cfr. anche M. BOVENS, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸ Cosa che non sorprende, considerato che la parola in sé esiste solo in inglese ed è quasi impossibile da tradurre (M. BOVENS, *op. cit.*, p. 6).

¹⁹ *Ibidem*. La nozione di *New Public Management* è elaborata per la prima volta da C. HOOD, *A public management for all Seasons*, in “Public Administration Review”, 1999, pp. 3-19.

Dal punto di vista cronologico, però, l'origine della riflessione scientifica sul concetto di *accountability* può essere fatta risalire già agli anni '40 del XX secolo, e più precisamente al dibattito fra due non giuristi, Herman Finer e Carl Friedrich: laddove infatti il secondo riteneva prioritario che i funzionari pubblici dovessero rispondere ad un intimo sentimento morale, ossia che essi percepissero come necessario adempiere ai propri doveri d'ufficio, il primo, pur non negando l'importanza di una dimensione etica della funzione pubblica (“*inward sense of moral obligation*”) riteneva anzi imprescindibile far ricadere su di essi una responsabilità (“*responsibility*”) corrispondente allo schema per cui “*X is accountable for Y to Z [enfasi aggiunta]*”. L'*accountability* veniva dunque definita dallo studioso britannico come una tipologia di responsabilità propria di chi è investito di un *munus publicum* e caratterizzata dall'essere, per così dire, *orientata verso l'esterno*.²⁰

Tuttavia, in tempi più recenti si è cominciato a parlare di *accountability* anche in altre aree disciplinari²¹ ed oggi il vocabolo è largamente utilizzato pure tra i gius-pubblicisti.²² Più nel dettaglio, nel campo del diritto costituzionale si usa *accountability* per descrivere la relazione tra governi e parlamenti (*accountability* parlamentare, *parliamentary accountability*) e quella tra elettori ed eletti (*accountability* elettorale, *electoral accountability*). In entrambi i casi, essa sta a

²⁰ La diatriba è riportata in R. MULGAN, ‘*Accountability*’: *An Ever-Expanding Concept?* in “*Public administration*”, 2000, 3, pp. 557-8.

²¹ Una panoramica esauriente si può trovare nel già ricordato volume M. BOVENS -R. GOODIN - T. SCHILLEMANS (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, *op. cit.*

²² Ci si riferisce qui principalmente alla letteratura in lingua inglese (anche se, come detto in apertura del paragrafo, la parola non è estranea nemmeno a quella italiana).

Una buona testimonianza di quanto detto è offerta da N. BAMFORTH – P. LEYLAND (a cura di), *Accountability in the Contemporary Constitution*, OUP, Oxford, 2013. A tal proposito, si veda anche C. HARLOW, *Accountability and Constitutional Law* in M. BOVENS -R. GOODIN - T. SCHILLEMANS (a cura di), *op. cit.* Si può dare un campione sintetico dell'interesse mostrato da chi opera in questo campo di studi: “[la *accountability* è] il principio più importante per una nuova età della *governance*” (E. FISHER, *The European Union in the Age of Accountability*, in “*Oxford Journal of Legal Studies*”, 2004, 3, p. 495); “[la *accountability* è] un valore contrale delle costituzioni moderne” A. C. L. DAVIES, *The Public Law of Government Contracts*, OUP, Oxford, 2008, p. 92; “[la *accountability* è] un simbolo condiviso attraverso gli ordinamenti” A. PSYGKAS, *Accountability*, in P. CANE - H. C. H. HOFMANN - E. C. IP - P. L. LINDSETH (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, OUP, Oxford, 2021, p. 445; in termini più critici, “la *accountability* è diventata una sorta di feticcio” C. HARLOW, *Accountability in the European Union*, OUP, Oxford, p. 189. Le traduzioni sono di chi scrive. Esempi più recenti del medesimo interesse sono offerti da lavori come: A. AKBİK, *The European Parliament as an Accountability Forum: Overseeing the Economic and Monetary Union*, CUP, Cambridge, 2022; M. COSTA, *The Accountability Gap in EU law*, Routledge, Londra, 2020; O. JOHANSEN, *The Human Rights Accountability Mechanisms of International Organizations*, CUP, Cambridge, 2020; N. MELETIADIS, *Public Private Partnerships and Constitutional Law. Accountability in the United Kingdom and the United States of America*, Routledge, London, 2020; P. MIKULI - G. KUČA (a cura di), *Accountability and the Law: Rights, Authority and Transparency of Public Power*, Routledge, Londra, 2021; C. MOSER, *Accountability in EU Security and Defence: The Law and Practice of Peacebuilding*, OUP, Oxford, 2020

significare una *tipica* (almeno in un contesto liberal-democratico) *relazione politica* dove il primo dei due soggetti è tenuto a “rendere conto” (*to give account*) di ciò che esso fa (o non fa) al secondo.²³

D'altra parte, l'enorme mole di lavori (più o meno) accademici sull'argomento pare aver provocato almeno un effetto negativo: come già detto, il perimetro della categoria in esame sembra ormai tutto tranne che chiaro. Sarebbe impossibile riportare qui le numerose definizioni che sono state date di questa nozione “assai elusiva”.²⁴ Basti dunque ricordare che proprio uno dei principali studiosi che se ne sono occupati ha espressamente sottolineato la necessità teorica di tenere “il concetto stesso [...] entro certi limiti” non solo laddove esso sia strumentale alla realizzazione di specifici casi di studio²⁵ ma anche in termini più generali:²⁶ e, così facendo, ha evidenziato la differenza tra *accountability* (ossia la *relazione sociale* che intercorre tra due soggetti reciprocamente posti in un rapporto *lato sensu* gerarchico, dove una parte riconosce all'altra una forma di autorità consistente nel domandare spiegazioni - “*demand answers*” – e, se del caso, imporre sanzioni - “*impose sanctions*”) e, rispettivamente, *responsibility* (termine utilizzato per indicare il senso di responsabilità percepito dal soggetto nei confronti dei propri valori), *control* (da intendersi genericamente come controllo sull'esercizio del potere) e *responsiveness* (ossia la capacità di un soggetto di rispondere alle aspettative di un altro).²⁷ Dal canto suo, in un fondamentale articolo del 2010 il politologo Mark Bovens distinse due modi di pensare (e fare ricerca) sulla *accountability*: *accountability* come virtù e *accountability* come meccanismo. Nel primo caso, per *accountability* si intende l'effetto prodotto da un insieme di regole di condotta imposte a chi esercita pubbliche funzioni; pertanto, saranno tali regole a costituire la variabile indipendente di un'eventuale ricerca, e l'*accountability* il risultato (ad esempio, l'*accountability*-virtù di un'amministrazione o di un altro corpo dello Stato discenderà dai codici di comportamento seguiti dai suoi appartenenti); nel secondo, invece, la parola *accountability* indica uno specifico tipo di *relazione* intercorrente tra due soggetti, detti da Bovens *accountability actor* (ovvero il soggetto “passivo”) e

²³N. BAMFORTH – P. LEYLAND (a cura di), *passim*; cfr. anche R. MULGAN, *op. cit.*, pp. 555-8.

²⁴M. BOVENS, *op. cit.*, p. 5. Alcuni tra i massimi studiosi internazionali dell'argomento (non giuristi) hanno parlato di “proliferazione e frammentazione” nell'uso della parola in esame (M. BOVENS -R. GOODIN - T. SCHILLEMANS, *Public Accountability*, saggio introduttivo al già citato volume curato dai medesimi, p. 2). Questa difficoltà teorica ha condotto un politologo statunitense a diagnosticare un “*multiple accountability disorder*” (J. GS KOPPELL, *Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountability Disorder*, in “Public Administration Review”, 2005, 1, in particolare p. 95).

²⁵Questa era, per esempio, l'esigenza di Bovens nel suo fondamentale *paper* del 2006, più volte citato.

²⁶R. MULGAN, *op. cit.*, p. 572.

²⁷Ivi, pp. 555-570. Distinzione peraltro non accolta in J. GS KOPPELL, *op. cit.*

accountability forum (ovvero il soggetto “attivo”), in cui il primo deve fornire obbligatoriamente informazioni, dati, etc. al secondo in relazione ad una certa sua attività, rendendosi disponibile a discutere con esso del modo in cui ha svolto quest’ultima e a rispondere ad eventuali quesiti (“*explain and justify*”), per poi sottoporsi infine ad una valutazione. Tale processo, che è appunto il “meccanismo” cui si riferisce l’Autore, termina necessariamente con una sanzione ovvero con un premio (più genericamente, con una conseguenza positiva o negativa) per l’*actor*: è questo un elemento essenziale, in assenza del quale non si può nemmeno parlare propriamente di “*accountability*”.²⁸ Qui, a differenza di quanto detto poco sopra, è il meccanismo stesso ad essere la variabile indipendente indagata dal ricercatore, la quale produrrà poi effetti (positivi, se il meccanismo è un buon meccanismo) sul piano, in estrema sintesi, della qualità della democrazia liberale. È possibile prendere come esempio, in questo caso, il rapporto intercorrente tra un ministro (*actor*) e una camera parlamentare (*forum*) in relazione all’andamento del dicastero cui esso è preposto, che vede il primo obbligato a sottoporsi al giudizio della seconda e, fino a rischiare addirittura un voto di sfiducia. Come vedremo, è questo secondo il significato fatto proprio in questa sede.

Al di là delle definizioni generali, poi, le tassonomie dei “tipi di *accountability*” sembrano comunque innumerevoli: si è infatti distinto, prendendo come riferimento il soggetto “passivo” del rapporto, tra *accountability* governativa, *accountability* legislativa, *accountability* burocratica, *accountability* giudiziaria, *accountability* militare; ma anche, da un diverso punto di vista, tra *accountability* “*corporate*” (che si ha quando ad essere *accountable* è un’organizzazione in quanto tale, ad esempio un comune chiamato a risarcire i danni derivanti dalla cattiva manutenzione del manto stradale), gerarchica (quando a rispondere è il vertice di un’organizzazione per gli atti compiuti dai suoi sottoposti), collettiva (ossia sempre quella propria di un’organizzazione, ma non impersonificata in un ente bensì intesa come somma di individui) o individuale;²⁹ dalla prospettiva del lato “attivo” del rapporto, invece, si possono enumerare una *accountability* politica (dove tale ruolo è giocato da cittadini, associazioni, *media*, partiti di opposizione etc.), una *accountability* amministrativa

²⁸M. BOVENS, *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, in “West European Politics”, 2010, 5, pp. 9-12. Un’ulteriore concettualizzazione che si può qui *ex multis* richiamare, simile alle due riportate nel testo, è quella formulata (invero, con specifico riferimento alle istituzioni politiche) in A. SCHEDLER, *Conceptualizing Accountability*, in A. SCHEDLER - L. DIAMOND - M. F. PLATTNER (a cura di), *op. cit.*, p. 14 e che vede nell’*accountability* una nozione bi-dimensionale composta sia dall’obbligo di assicurare la trasparenza delle proprie azioni e di giustificare le stesse ad un altro soggetto (“*answerability*”), sia dall’esposizione alle sanzioni eventualmente imposte da quest’ultimo (“*enforcement*”).

²⁹Sul punto, cfr. M. BOVENS, *op. ult. cit.*, pp. 19-20.

(dove a “chieder conto” sono *ombudsmen*, giudici amministrativi, uffici di controllo contabile, organizzazioni anti-corrruzione pubbliche e private etc.), una *accountability* professionale (qui vengono in rilievo corpi specializzati come, ad esempio, i collegi disciplinari delle varie associazioni professionali), una *accountability* finanziaria (per cui bisogna aver riguardo, ancora, a uffici di controllo contabile, *ombudsmen*, giudici contabili ...), una *accountability* morale (rivolta nei confronti della cittadinanza tutta), una *accountability* legale e una *accountability* costituzionale (in questo caso, il *forum* è il sistema giudiziario, ivi compresi i giudici costituzionali), un’*accountability* manageriale (rivolta nei confronti dei propri superiori all’interno di un’organizzazione complessa), un’*accountability* sociale (rivolta verso la società tutta, intesa come corpo fatto di associazioni, utenti di servizi, gruppi di interesse e di opinione etc.); ancora, dal punto di vista dell’oggetto (l’attività per cui si “rende conto”), è possibile parlare di *accountability* politica (intesa in senso stretto, ossia relativa alle politiche adottate e ai processi messi in atto), amministrativa, professionale, finanziaria, morale, legale e costituzionale. Non è inconsueto incontrare anche la distinzione “spaziale” tra *accountability* verticale (che suppone una qualche forma di gerarchia istituzionalizzata, come nel già ricordato caso del rapporto eletti-elettori), orizzontale (che suppone invece un piano di parità tra le parti, come nel caso del rapporto tra una grande *corporation* e le comunità che vivono intorno ai suoi stabilimenti; ma anche di quello fra organi dello Stato fra cui non sussista alcun rapporto gerarchico) e diagonale (in cui ricadono casi intermedi, come quanto il soggetto “attivo” non è un sé sovraordinato a quello “passivo” ma agisce per conto di chi lo è).³⁰

Ciò detto, l’unico fine che si propone il presente lavoro è proprio quello di fornire una definizione di *accountability* utile per studiare il caso del pubblico ministero italiano, tratteggiando almeno alcune delle possibili declinazioni che la *prosecutorial accountability* presenta nel nostro ordinamento.

Tuttavia, come già detto nel paragrafo introduttivo del presente capitolo, fra i vari significati della parola è possibile individuare una costante: parlare di *accountability* significa sempre parlare di equilibrio del potere, di controllo sul suo operato, di responsabilità. Con riferimento a soggetti che godono di forme di indipendenza particolarmente robuste, poi, significa evitare che il legittimo

³⁰ Queste categorie sono rinvenibili in varie fonti, seppure con (generalmente leggere) variazioni: cfr. ivi, pp. 15-22, oltre ai già ricordati M. BOVENS -R. GOODIN - T. SCHILLEMANS, *Public Accountability*, *op. cit.*, pp. 10 e ss., A. SCHEDLER, *op. cit.*, pp. 22-24 e J. FERREJOHN, *op. cit.*, pp. 2 e ss., cfr. nel campo degli studi giudiziari D. PIANA, *op. cit.*, pp. 29-34. e, di recente e nel campo del diritto pubblico, A. PSYGKAS, *op. cit.*, pp. 445-9. Sul concetto di *accountability* orizzontale, si veda G. O’DONNELL, *Horizontal Accountability in New Democracies*, in A. SCHEDLER - L. DIAMOND - M. F. PLATTNER (a cura di), *op. cit.*

esercizio delle loro funzioni degradi in intollerabile arbitrio, se non in veri e propri abusi. Non può qui che venire alla mente la nota frase di Montesquieu, già accennata in I.2, per cui è necessario che “il potere freni il potere”³¹; né può negarsi l’evidente nesso tra il concetto di *accountability* del potere pubblico (vuoi nel senso di virtù di un ordinamento, vuoi in quello di specifico meccanismo) e separazione dei poteri, intesa nel suo significato ancora attuale di “[distribuzione del]le competenze tra più organi che si controllano a vicenda, per evitare l’irrazionalità del dispotismo”.³²

2.2 *La accountability del pubblico ministero (prosecutorial accountability): una proposta di definizione*

Da quanto detto nel paragrafo precedente, emerge con chiarezza che la nozione di *accountability* elaborata nel vasto campo delle scienze sociali va ben oltre quella più limitata di “responsabilità” (civile, penale, amministrativa ...) che appartiene al diritto. Concentrando dunque l’attenzione sul pubblico ministero italiano, come può essere declinato questo concetto con riferimento a tale figura? Si tratta di un problema che la letteratura giuridica nazionale non si è mai posta.

Nel tentativo di colmare questa lacuna, il presente lavoro procederà ora cercando di rispondere a due domande: è possibile dedurre dalle fonti disponibili (dottrina, fonti del diritto in senso stretto, *soft law*, giurisprudenza ...) una definizione “internazionale” (o meglio, “sovrnazionale”) di *prosecutorial accountability* funzionale ad uno studio che abbia ad oggetto, più nello specifico, quella del pubblico ministero italiano?

Nel caso la risposta alla prima domanda sia insoddisfacente, come possiamo elaborare una simile nozione, che è indispensabile per questa ricerca?

Ponendo la questione in termini più semplici, si affronterà questo interrogativo: cosa possiamo intendere per *accountability* del pubblico ministero (in termini teorico-generalisti prima, con riferimento al pm italiano poi)?³³

³¹ C. L.: DE MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 274

³² G. SILVESTRI, *op. ult. cit.*, p. 708.

³³ Come già accennato in VI.1, nel panorama internazionale sta emergendo un interesse sempre maggiore per la *accountability* giudiziaria (*judicial accountability*).

A tal proposito, vale la pena di ricordare che anche alcuni studiosi italiani (principalmente sociologi e scienziati politici, non giuristi) hanno dato il loro contributo a tale dibattito. Su tutti, D. PIANA, *op. cit.*, G. DI FEDERICO, *Judicial Accountability and Conduct: An Overview*, in A. SEIBERT-FOHR (a cura di), *Judicial Independence in Transition*, Springer, Berlino – Heidelberg, 2012. Cfr. anche C. DALLARA – D. PIANA, *Networking the Rule of Law. How Change Agents Reshape Judicial Governance in the EU*, Ashgate, Farnham, 2015. Nel contesto europeo, poi, una menzione speciale la merita il lavoro di David Kosař e dell’Istituto di Studi Giudiziari (*Judicial Studies Institute, JUSTIN*) dell’Università Masaryk di Brno (Repubblica Ceca), D. KOSAŘ, *The least accountable branch*, in “International Journal of Constitutional Law” 2013, 1, pp. 234-260;

2.2.1 Un primo tentativo: alla ricerca di una nozione “europea”

Cosa possiamo intendere, dunque, per *prosecutorial accountability*? Non c’è una risposta immediata: piuttosto, è intuitivo che ciò per cui i pubblici ministeri “rendono conto” dipende in larga misura da una molteplicità di fattori, su tutti la loro posizione istituzionale e, cosa ancora più importante, le competenze ad essi attribuite nello specifico ordinamento di appartenenza. D’altra parte, è appena il caso di ricordare come tali contesti istituzionali cambino, non soltanto ad una ricognizione di respiro mondiale ma anche laddove si restringa il campo di osservazione al panorama europeo.³⁴

D. KOSAŘ, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies. Holding the Least Accountable Branch to Account*, CUP, Cambridge, 2016; D. KOSAŘ - S. SPÁČ, *Conceptualization(s) of Judicial Independence and Judicial Accountability by the European Network of Councils for the Judiciary: Two Steps Forward, One Step Back*, in “International Journal for Court Administration”, 2018, 3, pp. 37-46. Esplicitamente ispirato al lavoro di Kosař è poi S. BENVENUTI, *The Politics of Judicial Accountability in Italy: Shifting the Balance*, in “European Constitutional Law Review”, 2018, pp. 369-393. Il problema della *accountability* giudiziaria è stato anche affrontato come oggetto di analisi economica: S. VOIGT, *The Economic Effects of Judicial Accountability. Some Preliminary Insights*, ICER Working Paper Series, n. 19, ICER, Torino, 2005. Infine, si vedano le fonti di *soft law* “europee” già ricordate nella nota 7.

Ciò detto, bisogna sottolineare con chiarezza un aspetto: tutti questi lavori di comparazione (giuridica o meno) aventi ad oggetto l’organo giudicante non possono essere letti come se si potessero riferire *sic et simpliciter* anche a quello requirente. Lo scopo di essi è infatti (e ovviamente) quello di studiare il primo, non il secondo. Detto in altri termini, non possiamo parlare di *accountability* del pubblico ministero come se essa fosse immancabilmente la stessa cosa della *accountability* del giudice – almeno, non quando il termine di riferimento è la letteratura ricostruita per sommi capi poco sopra. Questo per un lettore italiano potrà sembrare controintuitivo, abituato com’è a pensare che l’ordinamento del giudice sia, con relativamente poche variazioni, quello del pubblico ministero: senonché in molti (se non in tutti) i sistemi questa assimilazione è sconosciuta, dato che non solo le due figure hanno funzioni differenti - come invero accade anche in Italia – ma anche posizioni istituzionali significativamente diverse. Tale distinzione difficilmente può rimanere senza conseguenze ai fini di un discorso sulla *accountability* del Pm, qualunque sia la definizione di *accountability* che scegliamo di dare. Pertanto, se le indagini sulla *judicial accountability* possono essere una fonte di ispirazione, una ricerca sulla *prosecutorial accountability* dovrà necessariamente porsi il problema di capire dove la seconda diverga dalla prima. Tuttavia, è possibile evidenziare almeno un elemento in comune di estrema rilevanza fra le due ipotesi: nel sistema giudiziario italiano, il problema della *accountability* (che, come detto e come qui si ripete, è un problema di bilanciamento del potere, di controllo, di responsabilità) viene in rilievo in ambedue i casi con riferimento a un soggetto che gode di forti garanzie di indipendenza - istituzionale e funzionale, interna e esterna – in larga parte coincidenti. Anche se il fine del presente lavoro, come vedremo, sarà quello di evidenziare piuttosto le differenze, quanto detto giustificherà eventuali riferimenti, almeno parziali, alla letteratura richiamata in questo paragrafo.

³⁴G. GILLIÉRON, *Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, Springer, Cham, 2014; J.-M. JEHLÉ - M. WADE (a cura di), *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems. The Rise of Prosecutorial Power Across Europe*, Springer, Berlino – Heidelberg, 2006; E. LUNA - M. L. WADE (a cura di), *The Prosecutor in Transnational Perspective*, Oxford University Press, New York, 2012; AA. VV., *Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness. A Comparative Research*, prodotto da *Open Society Institute Sofia* e disponibile all’indirizzo

In sintesi, dal momento che non sembra esserci un modello comune di pubblico ministero (almeno, non al momento), appare davvero arduo, se non impossibile, dedurre dalle molteplici esperienze concrete una ragionevole definizione unificata di *prosecutorial accountability* per mezzo di una comparazione condotta tra alcune di esse. La quasi assenza di lavori dottrinali che si siano prefissi un simile obiettivo dà prova, seppur indirettamente, di tale difficoltà;³⁵ e, in ogni caso, non è questa la strada intrapresa nel presente lavoro.

Limitando l'ambito della ricerca al vecchio continente, un metodo alternativo più rapido e potenzialmente più fruttuoso potrebbe consistere nell'indagare se nella giurisprudenza e nei documenti di *soft law*³⁶ "europei"³⁷ sia già presente uno *standard* minimo identificato in sede sovranazionale e, per dir così, "pronto" per essere utilizzato in una ricerca sull'ordinamento domestico. Infatti, da parte loro le fonti di "*hard law*" non sembrano di interesse a tal fine: le uniche disposizioni che potrebbero avere un qualche rilievo sono forse gli articoli 6 ("Indipendenza e *accountability*") e 7 ("Relazioni") del già ricordato regolamento Ue che istituisce EPPO³⁸ (sul questo regolamento, cfr. V.2): ma difficilmente essi possono

www.justiceinitiative.org; M. TONRY, *Prosecutors and Politics in Comparative Perspective*, in "Crime and Justice: A Review of Research", 2012, 1-33. Nella letteratura italiana, una recente panoramica sugli ordinamenti europei (Portogallo, Spagna, Francia, Polonia, Grecia, Serbia ... e, ovviamente, Italia) con un *excursus* sul sistema statunitense si può trovare in "Questione Giustizia" 2021, 2, sezione 3.

³⁵Fuori dalla letteratura europea, qualcosa si trova nella dottrina nordamericana. M. TONRY, *op. cit.*; R. F. WRIGHT - M. L. MILLER, *op. cit.*, M.L. MILLER - R.F. WRIGHT, *Reporting for Duty: The Universal Prosecutorial Accountability Puzzle and an Experimental Transparency Alternative*; *op. cit.* Quando Michael Torny scrive di *prosecutorial accountability*, si riferisce espressamente alla *accountability democratica (democratic accountability)* del *prosecutor* nei confronti dei cittadini e dell'opinione pubblica (M. TONRY, *op. cit.* p. 13).

Una parziale eccezione è rappresentata da un rapporto pubblicato nel 2008 da un'istituzione privata, lo *Open Society Institute Sofia (Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness. A Comparative Research, op. cit.)*.

³⁶I più recenti e significativi sull'argomento, che raccolgono e ordinano pareri, rapporti etc. emessi in precedenza sono la *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Prosecutors* del 2022 (CDL-PI(2022)023), che attinge largamente allo studio del 2010 *European Standards as regards the Independence of the Judicial System, Part II – the Prosecution Service* (CDL-AD(2010)040) e il rapporto pubblicato nel 2019 dal CCPE intitolato *Report on the independence and impartiality of the prosecution services in the Council of Europe member States* (CCPE-BU(2020)4). Si noti inoltre che nella precedente *Compilation* della Commissione su questa materia, quella del 2015 (CDL-PI(2015)009), a differenza della successiva è presente un riferimento espresso alla *prosecutorial accountability* nel titolo si una delle sezioni del documento. Per una ricca antologia di questi materiali, sia "globale" che "europea" aggiornata al 2020, si veda L. SALAZAR, *Prosecutors' Heads' and Members of Prosecutorial High Councils perspective*, in AA. VV., *Rule of Law in Europe. Perspectives from practitioners and academics*, European Judicial Training Network, Bruxelles, 2020, pp. 60-67.

³⁷Con "europee" ci si riferisce qui alle fonti relative sia all'ordinamento dell'Unione europea che a quello del Consiglio d'Europa.

³⁸Art.6, sez. 2: "L'EPPO risponde [nella versione inglese, "shall be accountable to", NdR] al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea delle sue attività generali e presenta relazioni annuali in conformità dell'articolo7". L'art. 7 descrive le attività di *reporting* di EPPO più nel dettaglio.

considerarsi un esempio di codificazione di una “nozione comune europea” di *prosecutorial accountability* e non, più semplicemente, disposizioni che descrivono un meccanismo modellato sulle caratteristiche uniche di questo organo unionale.

D'altronde, nemmeno la giurisprudenza della Corte Edu e quella della Cgue hanno ancora fornito la definizione che si sta qui cercando.³⁹ Per quanto riguarda i materiali qualificabili come *soft law*, esso riflette la suddetta varietà dei modelli di pubblica accusa, anche (o, verrebbe da dire, specialmente) quando i loro autori intraprendono un esercizio di *standard-setting*. Non sorprende che questo fattore abbia un impatto anche per ciò che concerne la *prosecutorial accountability*: infatti, anche ad una rapida occhiata dei più “organici” di questi⁴⁰ documenti l'osservatore noterà (al di là di un interesse relativamente scarso per la questione) che i pochi riferimenti effettuati alla materia in esame sono per lo più occasionali e/o circoscritti a specifici aspetti. Sembra pertanto che un modello generale “pan-europeo” di *accountability* del pubblico ministero sia molto lontano.

Queste mancanze sono particolarmente evidenti nei documenti pubblicati dalla Commissione di Venezia. Infatti, da un lato essi sembrano concentrarsi solamente su pochi problemi (per quanto di sicura importanza) come quello dei rimedi contro l'inerzia della pubblica accusa;⁴¹ la *accountability* finanziaria delle procure;⁴² la responsabilità penale del pm;⁴³ la possibilità di stabilire collegamenti tra i parlamenti e i pubblici ministeri che implicino forme di *accountability* di questi ultimi nei confronti delle assemblee legislative.⁴⁴ Con particolare riferimento alle procedure di cd. *vetting*,⁴⁵ poi, la Commissione ammette la loro pertinenza al campo della *accountability* (sia con riferimento ai giudici che ai pubblici ministeri, in questo caso tenuti insieme), ma al contempo ne sottolinea la natura straordinaria rispetto agli altri meccanismi (*sic*)⁴⁶ volti ad assicurarla,

³⁹ Ciò, senza considerare la possibilità che gli *standards* originariamente definiti con riferimento ai giudici (ad esempio, quelli sulla responsabilità civile: CGUE, sentenza 30 settembre 2003, *Köbler c. Repubblica d'Austria*; sentenza 13 giugno 2006, *Traghetti del Mediterraneo*; sentenza 24 novembre 2011, *Commissione c. Italia*) si possano considerare applicabili anche ai pubblici ministeri; ossia che il modello di *accountability* possa essere ritenuto valido anche per organi diversi rispetto a quelli per cui è stato elaborato.

⁴⁰ Cfr. lo studio di *Open Society Institute Sofia* cit. a nota 34.

⁴¹ *European Standards as regards the Independence of the Judicial System, Part II – the Prosecution Service*, par. 45.

⁴² *Ivi*, par. 46.

⁴³ *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Prosecutors*, p. 17.

⁴⁴ *Ivi*, pp. 28-9.

⁴⁵ *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning vetting of judges and prosecutors* del 2022 (CDL-PI(2022)051). La Commissione ha definito il *vetting* come “un processo di esame del personale attualmente in servizio [...] [al fine di] assicurare i più alti *standard* di condotta e integrità” (p. 4).

⁴⁶ *Ibidem*.

auspicando che l'uso di questi strumenti sia il più limitato possibile.⁴⁷ Dall'altro, tali documenti mostrano una certa propensione ad indicare, per così dire, cosa dovrebbe rimanere fuori dalla *prosecutorial accountability* (ossia ciò per cui i pubblici ministeri *non* dovrebbero “render conto”) piuttosto che ciò che dovrebbe essere compreso in essa (ossia ciò per cui sarebbe auspicabile che essi “rispondessero”): in particolare, si sottolinea che la gestione dei casi individuali, e quindi la responsabilità per le decisioni prese a questo proposito, dovrebbe rimanere esclusivamente nelle mani della pubblica accusa.⁴⁸ Inoltre, nel fare riferimento ai “rapporti pubblici” sulla propria attività che quest'ultima dovrebbe produrre senza però mai menzionare le conseguenze (positive o negative) che allo svolgimento di tale attività e alla sua illustrazione dovrebbero poi seguire, la Commissione apparentemente non distingue fra *accountability* e mera trasparenza.⁴⁹ Ebbene, per alcuni Autori⁵⁰ (e, come si dirà in VI.2.2.2, anche per chi scrive) questa riduzione della prima alla seconda potrebbe essere problematica in quanto il concetto di “trasparenza” non contemplerebbe necessariamente l'irrogazione di sanzioni al soggetto che non adempie ai relativi obblighi - quando invece la dimensione delle “conseguenze” (positive o negative che siano) della deviazione dallo *standard* di comportamento andrebbe considerata un elemento essenziale della *accountability* propriamente detta.⁵¹

La situazione non cambia granché se si volge lo sguardo ad un altro organo del Consiglio d'Europa, il Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei (d'ora innanzi, CCPE): da una parte, l'ultimo *Report on the independence and impartiality of the prosecution services in the Council of Europe member States* (2019), eccezion fatta per alcuni approfondimenti su pochi casi nazionali,⁵² quasi ignora la materia in esame e contiene solo un paio di passaggi relativi alla connessione (se non vera e propria identificazione) fra *accountability*, trasparenza e deontologia;⁵³ dall'altra, la pubblicazione nel 2018 di un parere intitolato

⁴⁷ Ivi, pp. 14, 18, 20.

⁴⁸ *European Standards as regards the Independence of the Judicial System, Part II – the Prosecution Service*, par. 42-3. Ciò viene sottolineato, in particolare, con riferimento alla possibilità di istituire collegamenti tra parlamento e pubblico ministero o tra governo e pubblico ministero (si pensi al caso delle “linee guida” in materia di esercizio dell'azione penale provenienti dagli organi di indirizzo politico, oggi di attualità anche in Italia).

⁴⁹ Ivi, par. 44.

⁵⁰ D. KOSAŘ - S. SPÁČ, *op. cit.*, p. 42.

⁵¹ Sulla Commissione di Venezia, si veda anche S. BARTOLE, *The Internationalisation of Constitutional Law. A View from the Venice Commission*, Hart, Oxford – Londra – New York – New Delhi – Sidney, 2020, pp. 82-83.

⁵² L'illustrazione parziale di un numero molto limitato di casi nazionali è con tutta evidenza insufficiente al fine di identificare uno standard comune.

⁵³ Cfr. *Report on the independence and impartiality of the prosecution services in the Council of Europe member States*, par. 41 (disponibile all'indirizzo www.coe.int/en/web/ccpe). Si noti

Independence, accountability [enfasi aggiunta] *and ethics of prosecutors* (parere 13/2018)⁵⁴ non sembra comunque un passo avanti molto significativo. Difatti, la definizione generale di *accountability* data dal CCPE rimane estremamente vaga e corrisponde a nulla più che all'obbligo per i pubblici ministeri di esercitare le proprie funzioni senza arbitrii e secondo un principio di legalità, nonché di motivare le decisioni e di produrre i già ricordati rapporti periodici sulle proprie attività d'ufficio.⁵⁵

Inoltre, quando il Consiglio si spinge più nei dettagli si sofferma solo su due aspetti. In un caso, esso insiste sull'idea che i rappresentanti della pubblica accusa relazionino in qualche modo a un soggetto esterno al loro corpo di appartenenza: ma questo significato di *accountability* era stato già suggerito nella definizione generale menzionata sopra e, cosa più importante, rimane estremamente generico dal momento in cui non viene specificato quale dovrebbe essere l'oggetto di queste relazioni (il documento suggerisce che potrebbe trattarsi dell'esercizio complessivo delle loro funzioni; ma anche delle decisioni prese o del comportamento tenuto in specifici procedimenti giudiziari) e a chi dovrebbero essere trasmesse (un destinatario potrebbe essere il parlamento; ma anche le altre parti di un processo; o la cittadinanza nel suo complesso). Nell'altro caso, invece, il parere si concentra sulle forme "tradizionali" di responsabilità giuridica: la responsabilità civile, quella penale e quella disciplinare (ma, come detto, e come si specificherà meglio in VI.2.2.2, mentre l'ambizione di una ricerca come quella qui prospettata dovrebbe essere quella di andare oltre questi confini). A quest'ultimo proposito, è interessante evidenziare con quanta forza il Consiglio sottolinei la necessità di assicurare immunità funzionali, "scudi" legali e garanzie procedurali ai pubblici ministeri al fine di salvaguardare la loro indipendenza, ma non dica quasi nulla su come fare sì che, proprio per mezzo di tali forme di responsabilità, essi siano efficacemente chiamati a render conto delle loro azioni o omissioni (per esempio, prescrivendo l'introduzione di specifici illeciti disciplinari o anche penali)⁵⁶,

Infine, qualche parola va spesa a proposito del lavoro svolto dalla Rete europea dei Consigli di Giustizia (*European Network of Councils for the Judiciary*; d'ora

anche che questi due riferimenti alla *prosecutorial accountability* sono entrambi ripresi dal parere 13/2018, l'unico documenti davvero rilevante in materia.

⁵⁴ Disponibile all'indirizzo www.coe.int/en/web/ccpe. Il parere è largamente citato, con specifico riferimento alla figura del procuratore generale, anche nel più recente parere 19/2024 (*CCPE Opinion No. 19 (2024) on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality* CCPE(2024)7), disponibile allo stesso indirizzo.

⁵⁵ *Independence, accountability and ethics of prosecutors* (CCPE(2018)2), par. 19.

⁵⁶ Ivi, parr. 47-50. Il parere è largamente citato, con specifico riferimento alla figura del procuratore generale, anche nel più recente parere 19/2024. Sulle responsabilità penale, civile e

innanzi, *ENCJ*) nel tentativo di realizzare una ricerca empirica sia sulla indipendenza (*prosecutorial independence*) che sulla *accountability* del pubblico ministero fra il 2014 e il 2016.⁵⁷ Va da sé che definire cosa si intendesse per *prosecutorial accountability* (così come per *prosecutorial independence*) era un prerequisito per l'indagine. Per quanto tale fonte non sia indiscutibilmente qualificabile come *soft law* (anche alla luce delle ben note difficoltà definitorie che tale categoria porta con sé), si ritiene qui di darne conto in quanto essa contiene – e su questo non sembrano esserci ragionevoli dubbi – uno *standard* internazionale. Ebbene, essa mostra una grande attenzione per il tema in esame, articolando, pur nell'assenza di una vera e propria definizione, il concetto di *prosecutorial accountability* in ben più dimensioni di quelle contemplate dalla Commissione di Venezia e dal CCPE. D'altra parte, il rapporto è caratterizzato dalla persistente attenzione nei confronti della trasparenza “pura” (un aspetto che esorbita dall'interesse di questa ricerca: cfr. *infra* VI.2.2.2), specialmente per ciò che concerne quella che è chiamata in esso “*objective accountability*”.⁵⁸ Inoltre, anche astenendosi da valutazioni sul merito, non si può non notare che lo sforzo di concettualizzazione compiuto da *ENCJ* è rimasto sostanzialmente isolato e non è pertanto possibile considerarlo un risultato condiviso a livello “europeo” oltre il perimetro del *network* stesso; per di più, si potrebbe osservare come la forza persuasiva di uno studio comparato condotto da un'associazione transnazionale difficilmente possa essere la stessa goduta dai pareri di organi istituiti in seno al Consiglio d'Europa – come, appunto, la Commissione di Venezia o il CCPE.

Per concludere, tutto quello che si può dedurre dai documenti di *soft law* sintetizzati *supra* (e nell'assenza di “*hard law*” e giurisprudenza pertinenti) è un'idea vaga e frammentata di *prosecutorial accountability* – non esattamente una “nozione” o una “definizione”: gli unici elementi di rilievo ricorrenti con regolarità consistono nel legame tra *accountability* e trasparenza (si veda

disciplinare del pm si veda anche *Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness. A Comparative Research*, op. cit., pp. 49-51.

⁵⁷ *ENCJ, Independence and Accountability of the Prosecution, 2014-2016*, consultabile all'indirizzo www.encj.eu.

⁵⁸ Il rapporto prende in esame nove indicatori, raggruppati in due macrocategorie (“*accountability of the prosecution service*” e “*objective accountability*”), tutti corrispondenti a “componenti” considerate rilevanti ai fini di uno studio sulla *prosecutorial accountability*: modalità di allocazione dei casi tra i vari pubblici ministeri, disponibilità di procedure atte a sanzionare la “cattiva condotta”, produzione di rapporti sull'attività svolta, presenza di meccanismi di revisione esterna sulla medesima, relazione con i *media*, codici etici, meccanismi di astensione e ricasazione, attività extra-giudiziarie, doveri di comunicazione nei confronti delle altre parti dei procedimenti. Cfr. *ENCJ, Independence and Accountability of the Prosecution, 2014-2016*, pp. 31 e ss.

l'insistenza su di un non meglio definito dovere di relazionare)⁵⁹ e nella soggezione di pubblici ministeri a un qualche tipo di responsabilità giuridica “tradizionale” (per lo più civile e disciplinare; ma anche in questi casi, con quasi nessuna indicazione specifica sul contenuto “positivo” di tali istituti). Detto ciò, è anche vero che sembra impossibile andare oltre questi due, a fronte della varietà di soluzioni adottate al livello nazionale.⁶⁰

Si potrebbe anche aggiungere, con riferimento alla ricordata distinzione tracciata da Bovens fra “*accountability* come virtù” e “*accountability* come meccanismo”, che non è molto chiaro quale delle due tipologie gli autori di questi documenti abbiano in mente.⁶¹

Dall'altra parte, uno *standard* comune “spesso” sta forse emergendo (almeno in Europa) con riferimento *all'indipendenza del pm*.⁶² In questo caso le suddette difficoltà discendenti dalla presenza di una molteplicità di modelli nazionali diversi potrebbero essere state superate con maggiore successo. Un approfondimento sul punto potrebbe essere un ulteriore sviluppo della ricerca condotta in questa tesi, nella quale invece ci si è concentrati, oltre che sulle fonti nazionali italiane, anche su quelle euro-unitarie, ma solo nella misura in cui le seconde hanno prodotto un effetto sulle prime. Ma, appunto, sempre di indipendenza di parlerebbe e non di *accountability*.

In conclusione, non sembra esserci alcuno *standard* comune “europeo” di *prosecutorial accountability*, a parte i riferimenti ad un'idea estremamente vaga di trasparenza (assicurata soprattutto tramite la produzione di rapporti o relazioni) e a forme di responsabilità civile e disciplinare. La causa risiede probabilmente nell'assenza, più in generale, di un modello comune di pubblica accusa.

2.2.2 *Un secondo tentativo: trovare la prosecutorial accountability nell'ordinamento interno*

Dunque, sembra che a livello internazionale non ci sia che una idea piuttosto frammentata e imprecisa di cosa intendere per *accountability* del pubblico

⁵⁹ L'importanza attribuita a questo dovere è qualcosa che le fonti di *soft law* in esame hanno in comune con il regolamento unionale “*hard*” istitutivo di EPPO (regolamento Ue 2017/1939, articoli 6 e 7).

⁶⁰ Uno sguardo oltre l'Europa non porta d'altronde a conclusioni diverse: cfr. *Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors* della *International Association of Prosecutors (IAP)*, in www.iap-association.org.

⁶¹ Nello stesso senso, a proposito del rapporto di *ENCJ* “*on judicial [enfasi aggiunta] independence and accountability*”, D. KOSAR - S. SPÁČ, *op. cit.*

⁶² L. SALAZAR, *Prosecutors' Heads' and Members of Prosecutorial High Councils perspective*, in AA. VV., *Rule of Law in Europe. Perspectives from practitioners and academics*, European Judicial Training Network, Bruxelles, 2020.

ministero: si rende dunque necessario tentare di darne una definizione originale, attingendo alla letteratura sul concetto di *accountability* pubblica in generale.

Orbene, a fronte della molteplicità dei significati che possono essere attribuiti a questa parola (cfr. *supra*, VI.2.1), ai fini di un'indagine scientifica è necessario, in primo luogo, perimetrare la nozione stessa di *accountability*; tale passaggio risulta indispensabile per chiunque intenda cercare di comprendere se e in che misura il pm italiano è (o non è) *accountable*.

A tale scopo, per *accountability* si potrebbe dunque intendere:

(a) una caratteristica inerente ad una *relazione sociale*, nel senso che essa qualifica una rapporto tra due soggetti distinti e non un sentimento di intima responsabilità morale (per quanto si tratti di una prospettiva affascinante, questa infatti non sembra pertenerne ad uno studio di diritto pubblico).⁶³ Tale relazione è instaurata fra una parte “passiva” (*accountability actor*) e una parte “attiva” (*accountability forum*),⁶⁴ alla quale la prima rende conto della corrispondenza della propria attività a parametri predeterminati;

(b) facendo riferimento alla già ricordata partizione di Bovens, un “meccanismo” e non una “virtù”. È di interesse capire, cioè, se e fino a che punto l'ordinamento italiano attuale contempla istituti, procedure etc. volti ad assicurare la *accountability* dei magistrati del pubblico ministero così da bilanciarne l'indipendenza. A tal proposito, va inoltre precisato che ci si colloca tra coloro che si propongono di studiare tali dispositivi in una prospettiva per lo più descrittivo-analitica e non normativa.

(c) più nello specifico, meccanismi che prevedano almeno un momento informativo (il già ricordato “*explain and justify*”) e delle conseguenze per l'*accountability actor* - sanzioni nel caso la valutazione del suo operato sia negativa, benefici e gratificazioni nel caso essa sia positiva. Come già suggerito più sopra in VI.2.2.1, ciò esclude automaticamente tutti quei sistemi volti ad assicurare la mera trasparenza dell'attività inquirente-requirente (forme di pubblicità etc. che non corrispondano alla descritta modalità di “render conto”);

(d) ancora, meccanismi che abbiano una precisa dimensione giuridica o, per dir così, comunque “amministrativa”; in altre parole, che siano previsti da fonti giuridiche (leggi *in primis*) ovvero da atti (sovente, come noto, dallo statuto incerto) come regolamenti o circolari del Csm. Per quanto, infatti, una relazione di *accountability* dotata delle caratteristiche indicate in (c) possa pacificamente essere individuata anche da norme non scritte e nemmeno qualificabili come

⁶³ Si segue in questo senso la già ricordata lezione di R. MULGAN, *op. cit.*, pp. 555-53.

⁶⁴ Si sceglie d'ora in poi di utilizzare la terminologia di M. BOVENS -R. GOODIN - T. SCHILLEMANS, *Public Accountability*, *op. cit.*, pp. 10-11.

consuetudini,⁶⁵ in uno studio giuridico dovrebbe essere prioritario l'obiettivo di indagare quelle che soddisfano tale requisito.

2.2.2.1 *Le prime due ipotesi di indagine: la responsabilità civile e quella disciplinare*

Alla luce di quanto detto, va da sé che i primi due candidati per l'indagine ipotizzata siano due istituti ben noti ai cultori del diritto costituzionale (e non solo), ossia la responsabilità civile del magistrato e quella disciplinare: in entrambi i casi, infatti, si è di fronte a dispositivi che presentano tutte le caratteristiche più sopra indicate. In particolare, non c'è bisogno di spiegare perché esse possano essere descritte come *relazioni sociali* e non come fatti interni al singolo pm; e come *meccanismi* fatti di norme, procedure, istituti etc. previsti da *fonti del diritto* (primarie e addirittura costituzionali) o "consiliari", e non già come generiche virtù del nostro sistema giudiziario (nel senso spiegato in VI.2.1). Inoltre, tutte e due godono di una forma di riconoscimento anche a livello "europeo" (cfr. *supra*, VI.2.2.1).

Per quanto riguarda la prima ipotesi, è d'altronde noto che il magistrato risponde dell'illecito aquiliano addebitatogli alla stregua degli artt. 2 e 3 l. 13 aprile 1988, n. 117 (cd. "legge Vassalli") solo in un secondo momento: l'azione risarcitoria va infatti esercitata non già direttamente nei suoi confronti bensì avverso il Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale si rivale sul membro dell'ordine giudiziario solo in un secondo momento e nei limiti di ipotesi predeterminate (art. 7). Il rapporto di *accountability* sorge dunque in concreto solo laddove sia aperto questo secondo giudizio (si può dunque parlare di una *responsabilità indiretta*), e le due parti saranno il singolo magistrato - nella veste di soggetto "passivo" - e il giudice competente a conoscere della controversia individuato sulla base della legge processuale vigente (cfr. art. 8, comma 2, che rinvia all'art. 11 c. p. p. e all'art. 1 disp. att. c. p. p.). In ogni caso, il magistrato avrà modo di difendersi spiegando le proprie ragioni non solo - ovviamente - nel giudizio di rivalsa ma anche intervenendo nel primo (art. 6): laddove l'esito finale di questa procedura sia per lui negativo, verrà condannato al pagamento dei danni cagionati; nel caso l'esito gli sia invece favorevole, la domanda svolta nei suoi confronti sarà rigettata.⁶⁶

⁶⁵ M. BOVENS, *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, in *European Governance Papers (EUROGOV)*, op. cit., pp. 9-11.

⁶⁶ Una panoramica della questione si può trovare in G. FERRI - A. TEBOLDI (a cura di), *La responsabilità civile dei magistrati*, ESI, Napoli, 2019.

Per quanto concerne invece la seconda, i soggetti rilevanti sono il magistrato accusato di un illecito disciplinare (il quale, si noti, può anche emergere dallo stesso fatto costituente per altri versi illecito civile: cfr. art. 9 l. 117/1988) e il Csm (più precisamente la Sezione disciplinare ex art. 4 l. 24 marzo 1958, n. 195), e la condanna non comporterà l'obbligo risarcitorio bensì l'irrogazione di una delle sanzioni previste dagli artt. 5 e ss. d. lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 (ammonimento, censura, perdita dell'anzianità di servizio, incapacità temporanea a svolgere incarichi direttivi e semidirettivi, sospensione dalle funzioni e rimozione; l'art. 13 del medesimo decreto contempla inoltre la possibilità di applicare il trasferimento obbligatorio quale sanzione accessoria). Si tratta poi, a differenza della prima, di una responsabilità *diretta*.⁶⁷

In nessuna delle due fattispecie sono previste conseguenze “gratificanti” per il magistrato convenuto o incolpato, diverse dal rigetto della azione elevata contro di lui.

Peraltro, se la connessione tra responsabilità civile e indipendenza magistratuale – in particolare, sotto il profilo funzionale - è palese (il magistrato esercita l'attività giudiziaria liberamente ma poi, pur nei limiti dei già ricordati artt. 2 e 3 l. 117/1988, risponde dei danni provocati con atti e comportamenti posti in essere nel suo svolgimento), meno evidente e diretta è quella tra detta indipendenza e gli illeciti disciplinari diversi da quelli – appunto - funzionali (artt. 3 e 4 d. lgs. 109/2006).

Orbene, entrambe le responsabilità giuridiche “tradizionali”, civile e disciplinare, sono già state studiate dalla dottrina,⁶⁸ per quanto nessun Autore risulta aver mai fatto riferimento agli studi sulla *accountability* o utilizzato sistematicamente tale categoria nel suo lavoro. Tuttavia, ciò che è stato indagato (anche approfonditamente) è la responsabilità *del magistrato in generale*, al di là della distinzione tra giudici e pubblici ministeri. Ci si può dunque domandare: dal momento che l'organo giudicante e quello requirente, anche se membri dello stesso ordine giudiziario (art. 104 Cost. e ss., come costantemente interpretati), esercitano funzioni diverse, tale diversità è stata in qualche misura restituita a livello legislativo o giurisprudenziale sotto il profilo delle responsabilità civile e

⁶⁷ Sulla tematica della responsabilità disciplinare, si rimanda alle trattazioni sistematiche di S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati. Gli illeciti, le sanzioni, il procedimento*, Giuffrè, Milano, 2013, e M. FRESA, *La giustizia disciplinare. I magistrati ordinari. Quali controlli sui controllori?*, ESI, Napoli, 2021. Cfr. anche i più recenti lavori di G. DI FEDERICO, *Riforma del sistema di disciplina dei magistrati in prospettiva comparata*, in “Archivio penale”, 2021, 3, pp. 1-20; L. LONGHI, *Studio sulla responsabilità disciplinare dei magistrati*, ESI, Napoli, 2017; e G. CAMPANELLI, *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari: procedimento o processo? Natura, garanzie, criticità e ipotesi di riforma*, Giappichelli, Torino, 2018.

disciplinare? In altri termini, esistono delle varianti della responsabilità civile o disciplinare proprie del pm e solo del pm?

Orbene, per ciò che concerne la responsabilità civile tali divergenze non sono riscontrabili nella normativa primaria; ciò tuttavia non esclude che, in via ipotetica o anche sulla base della prassi giurisprudenziale, possano essere delineate fattispecie specificamente riferibili al pubblico ministero, con particolare riguardo alle condotte omissive poste in essere nel corso del procedimento penale (omessa richiesta di misure cautelari, omessa investigazione etc.).⁶⁹

Invece, dal lato della responsabilità disciplinare, già sul piano legislativo è possibile rilevare alcune particolarità attinenti al solo magistrato requirente. Si noti, per esempio, che proprio la l. 17 giugno 2022, n. 71 (riforma cd. “Cartabia”) ha modificato due illeciti funzionali introducendo condotte che possono essere commesse soltanto da quest’ultimo: ci si riferisce alla violazione dell’art. 5 (più esattamente, dei commi 1, 2, 2-*bis* e 3) d. lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, in materia di rapporti con gli organi di informazione (art. 2, comma 1, lett. v) novellata); e all’induzione ad emettere “un provvedimento restrittivo della libertà personale in assenza dei presupposti previsti dalla legge, *omettendo di trasmettere al giudice, per negligenza grave e inescusabile, elementi rilevanti* [enfasi aggiunta]” (art. 2, comma 1, lett. gg) novellata).⁷⁰ D’altronde, sin da prima del 2022 la lett. gg-*bis*) indica una condotta realizzabile, dal punto di vista soggettivo, solo dal Procuratore della Repubblica: l’omessa adozione delle misure organizzative necessarie per assicurare il rispetto dei termini previsti dal codice di procedura penale per la convalida dell’arresto in flagranza. Si tratta tuttavia di una fattispecie marginale, in relazione alla quale non risulta alcuna prassi applicativa degna di nota.⁷¹

⁶⁸ Oltre alle fonti più specifiche già ricordate nelle note precedenti, una visione d’insieme della problematica in esame è offerta, su tutti, nel già ricordato F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, op. cit.

⁶⁹ Ipotizza una casistica A. PATRONO, *Brevi osservazioni sulla responsabilità civile dei magistrati del pubblico ministero*, in G. FERRI - A. TEBOLDI (a cura di), op. cit., pp. 208-210, ma mostrandosi assai scettico sulla effettiva possibilità che il danno risarcibile discenda dal comportamento del pm, a causa della fisiologica interposizione tra esso e la conseguenza dannosa di una decisione del giudicante. Per una casistica giurisprudenziale, peraltro disomogenea quanto agli approdi nei vari gradi di giudizio, si vedano G. CASCINI – P. IELO, *La decisione del Tribunale di Messina sulla responsabilità civile del pubblico ministero per omessa perquisizione. Un punto di vista di parte*, in www.questionegiustizia.it, 26 giugno 2017; E. SCONDITTI, *La responsabilità civile del pubblico ministero per omessa perquisizione: la sottile linea fra percezione e valutazione*, in www.questionegiustizia.it, 26 giugno 2017; G. MASTRANGELO, *La responsabilità civile del pubblico ministero per omessa attività d’indagine e morte della persona offesa. Gli argomenti della giurisprudenza civile, le scansioni del processo penale e le conseguenze del nuovo art. 362, c. 1-ter, c.p.p.*, in “Sistema penale”, 2021, 9, pp. 69-95.

⁷⁰ Tuttavia, in nessuno dei due casi, per il momento, risulta essere stata prodotta giurisprudenza significativa (*Codice disciplinare annotato* redatto a cura del Csm, in www.csm.it).

⁷¹ *Ibidem*.

Per quanto riguarda tutti gli altri illeciti ci si potrebbe invece domandare se e come, al di là della formulazione della norma disciplinare (che, appunto, non distingue tra i due rami della magistratura), la relativa giurisprudenza della Sezione del Csm e, in sede di impugnazione, della Corte di cassazione abbia delineato i contorni di una responsabilità tipica ed esclusiva del pubblico ministero, diversa da quella del giudicante, indicando i comportamenti doverosi di volta in volta assunti come violati. In particolare, mentre per quanto riguarda gli illeciti funzionali (art. 2 d. lgs. 109/2006) l'apprezzamento – più o meno sistematico - di tale profilo differenziale sembra *in re ipsa*, per ciò che concerne quelli extra-funzionali (art. 3 d. lgs. 109/2006) ci si può perfino domandare se esso sia stato compiuto dagli organi competenti.

Altri esempi di una “specialità disciplinare” del pubblico ministero si possono trarre da quanto già detto in precedenza in questo lavoro, con particolare riferimento agli strumenti deputati alla individuazione degli illeciti. Si pensa in primo luogo al più volte menzionato (I.4, III.2, IV.2.1, IV.2.3.1) sistema di *sorveglianza interna*, che con riferimento al pm si fonda su di una norma come l'art. 16 r. d. lgs. 31 maggio 1946, n. 511 (cd. “legge sulle guarentigie”). O, ancora, al circuito della *vigilanza interna* basato sull'art. 6 d. lgs. 106/2006, il quale può assolvere non solo alla descritta (IV.2.1) funzione di monitoraggio con fini di efficientamento del sistema giudiziario - la quale, comunque, esiste solo con riguardo agli uffici requirenti – ma anche a quella, ulteriore, di rilevare gli estremi di eventuali condotte in violazione del d. lgs. n. 109.⁷² Infine, e volgendo in questo caso l'attenzione ai rapporti tra la magistratura requirente e gli altri poteri dello Stato, può segnalarsi anche una disposizione come quella dell'art. 69 o. g. (su cui già I.4), il quale tuttora conferisce al Ministro della giustizia la vigilanza sulle funzioni del pubblico ministero e rappresenta così lo specifico fondamento per l'attivazione dei mezzi ispettivi che l'ordinamento mette a disposizione del Guardasigilli (ma senza che, da questo punto di vista, emergano tipicità relative al pm).

Per quanto nei capitoli precedenti si sia escluso che da tali norme discendano limiti (sia interni all'ordine giudiziario, che esterni) all'indipendenza delle pubblica accusa, si può qui osservare come esse possano, per dir così, vivere una seconda vita come elementi costitutivi di veri e propri circuiti di *prosecutorial accountability*.

⁷² Cfr. A. GUSTAPANE, *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, BUP, Bologna, 2018, pp. 257-258.

2.2.2.2 Oltre le responsabilità “tradizionali”: chiarimento dell’oggetto e perimetrazione dell’ulteriore indagine

Si è dunque appurato il rilievo dei sistemi di responsabilità civile e disciplinare: ma sono questi gli unici meccanismi di *prosecutorial accountability* presenti nell’ordinamento italiano? Oppure ne possono essere rinvenuti anche altri?

Per chi volesse rispondere a questa domanda, allo stato dell’arte la letteratura italiana offre alcuni spunti ma non è sicuramente abbondante (a differenza di quella sulle responsabilità giuridiche “classiche”). Per di più, i pochi lavori di interesse (i cui Autori, si noti, sono tutti pm o ex pm essi stessi) non sembrano distinguere tra *accountability*-virtù e *accountability*-meccanismo – anche se a chi scrive pare che mostrino un’inclinazione per la prima più che per il secondo.⁷³

Un ulteriore obiettivo del lavoro che qui si ipotizza potrebbe dunque essere quello di identificare ulteriori istituti, procedure etc. che soddisfino i requisiti indicati nel paragrafo precedente.

Quanto detto impone però un’ulteriore chiarificazione, che si riconnette alle considerazioni già svolte in I.3 a proposito della problematica dell’indipendenza: a chi ci si riferisce quando si parla di “*accountability* del pm”? Chi è il soggetto *accountable*?

Ebbene, si dichiara fin da subito che l’interesse va rivolto, in primo luogo, al singolo magistrato del pubblico ministero: il lato “passivo” del rapporto oggetto di studio, ossia colui che “rende conto”, sarà quindi identificato principalmente nel pm individuo – come avviene, appunto, nei casi della responsabilità civile e di quella disciplinare. La valorizzazione della dimensione individuale della pubblica accusa è inoltre coerente con quel principio di personalizzazione delle funzioni inquirenti e requirenti il quale, come abbiamo visto, è sicuramente presente nel nostro ordinamento. Il campo di analisi, dunque, si colloca a livello “micro” (cfr. I.3).

È appena il caso di ricordare inoltre, che, volendo attenersi al dato positivo, non si presta ad esplorazione la prospettiva della responsabilità *politica* del pm (e tanto meno di quella del giudice) dal momento che essa non sussiste attualmente nell’ordinamento italiano attuale.

Si impone poi una seconda premessa: i controlli giurisdizionali sull’attività del pm, quelli cioè che si svolgono all’interno dei procedimenti in cui esso è parte (*controlli endo-processuali*: si pensi, ad esempio, al controllo da parte del gip

⁷³ N. ROSSI, *Per una cultura della discrezionalità del pubblico ministero*, op. cit.; G. SALVI, op. cit.; M. GUGLIELMI, op. ult. cit., passim. Ciò è probabilmente dovuto alla necessità di dotare il Pm di una autonoma legittimazione davanti all’opinione pubblica: così, questi Autori parlano di

sulla richiesta di archiviazione avanzata dal pm ovvero a quello sull'imputazione svolto dal gup; o al rigetto della richiesta di una misura cautelare per la quale l'organo giudicante non ritiene sussistenti i presupposti; o anche alla stessa pronuncia sull'azione penale che definisce il grado del procedimento), in sé, non hanno nulla a che vedere con il concetto di *accountability* – almeno, non per esso è come qui definito. Da essi, infatti, non discende alcuna conseguenza per il magistrato requirente (né positiva né negativa), venendone interessate solo le iniziative prese e tutt'al più la tenuta della sua strategia processuale. Ciò non toglie, come si dirà a breve, che anche essi possano avere un rilievo indiretto per il discorso che qui si intende portare avanti.

Nella prospettiva indicata, un primo ambito di indagine può essere rappresentato dalla valutazione del magistrato.⁷⁴ Essa, infatti, soddisfa i criteri elencati *supra* (VI.2.2.2) al fine di individuare i meccanismi di *accountability*: si può descrivere come una relazione tra due soggetti dove, nello specifico, il valutato assume le vesti di quello che si è chiamato *accountability actor*, e il Csm (nonché, in una prima fase, il Consiglio giudiziario territorialmente competente) di quello che si è chiamato *accountability forum*; tale relazione è formalizzata in specifiche norme e procedure (non si parla cioè di *accountability*-virtù bensì, appunto, di *accountability*-meccanismo) governate dalla legge (artt. da 10-*bis* a 11-*ter* d. lgs. 5 aprile 2006, n. 160, completamente riscritti dal d. lgs. 28 marzo 2024, n. 44, attuativo della l. 71/2022) e da fonti del Consiglio superiore della magistratura (oggi, “Nuovi criteri per la valutazione di professionalità dei magistrati, in attuazione degli articoli 10 bis, 11, 11 bis e 11 ter del decreto legislativo n. 160/2006 come modificati e/o introdotti dal decreto legislativo n. 44/2024”⁷⁵). È contemplata una forma di “*explain and justify*” da parte del magistrato - *accountability actor* (esso è tenuto a redigere una relazione destinata

accountability dell'organo inquirente-requirente tendenzialmente per indicare la sua corrispondenza a parametri di buon funzionamento e trasparenza.

⁷⁴ Il tema è storicamente poco frequentato in dottrina: si vedano E. BRUTI LIBERATI (a cura di), *I magistrati e la sfida della professionalità*, IPSOA, Milano, 2003; T. GIOVANNETTI, *La valutazione della professionalità dei magistrati nel quadro dei principi costituzionali*, in “Questione Giustizia”, 2004, 4, pp. 671- 689; M. PATARNELLO, *Le valutazioni di professionalità dei magistrati*, D. CARCANO (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2006; P. FILIPPI, *La valutazione di professionalità*, in E. ALBAMONTE - P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, Milano, UTET, 2009. Sulle più recenti innovazioni legate alla riforma cd. “Cartabia”, cfr. R. MAGI – D. CAPPUCCIO, *La delega Cartabia in tema di valutazione del magistrato: considerazioni a prima lettura*, in “Questione Giustizia”, 2022, 2-3, pp. 77-84; nonché V. MACCORRA, *Introduzione. Una riflessione collettiva che costituisce una prima fotografia della legge delega n. 71 del 2022. In attesa di conoscere se i decreti legislativi delegati vedranno la luce*, in “Questione Giustizia”, 2022, 2-3, p. 15-16; V. BARONCINI, *Le modifiche del sistema di funzionamento dei Consigli giudiziari e delle valutazioni di professionalità*, in G. FERRI (a cura di); *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2023.

⁷⁵ Circolare P. 21578 del 2024, deliberata il 13 novembre 2024.

al Consiglio giudiziario e al Csm, sottoponendo inoltre l'ulteriore documentazione che ritenga utile; art. 11-*bis*, commi 1, lett. *b*), 3 e 6; il medesimo art. 11 prevede inoltre la possibilità di svolgere audizioni), e la procedura si conclude con un giudizio – più o meno gratificante per il valutato - formulato dal Consiglio (art. 11-*ter* e art. 11, comma 3, lett. *e*), che riserva al Csm la definizione dei criteri per l'ulteriore articolazione del giudizio positivo), cui l'ordinamento ricollega specifici effetti (in relazione al comma 4 dell'art. 11, esso “è valutato ai fini dei tramutamenti, del conferimento di funzioni, comprese quelle di legittimità, del conferimento di incarichi direttivi e ai fini di qualunque altro atto, provvedimento o autorizzazione per incarico extragiudiziario”; sugli esiti della valutazione si veda anche, più in generale, l'art. 11-*ter*).

Un secondo ambito di indagine, invece, può costituirlo il tema della conferma (non tanto del primo conferimento) degli incarichi direttivi e semi-direttivi.⁷⁶ Per il rilievo di questa ulteriore fattispecie come meccanismo di *accountability*, ci si rimette a quanto detto a proposito della valutazione; in fondo, anche in questo caso siamo di fronte ad una valutazione in senso lato, l'unica differenza essendo costituita dall'oggetto sottoposto all'esame del Csm (non il “rendimento” del magistrato in quanto tale, ma la gestione svolta dal titolare di una posizione direttiva o semi-direttiva). Le norme di riferimento, in questo caso, sono rappresentate dagli artt. 45, 46, 46-*decies* e 46-*duodecies* d. lgs. 160/2006 (gli ultimi due, in particolare, frutto delle modifiche intervenute a seguito del d. lgs. 44/2024, attuativo della l. 71/2022) nonché dagli artt. 64 e ss. del “Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria” deliberato il 3 dicembre 2024. Il magistrato è tenuto, anche in questa ipotesi, a relazionare in ordine all'attività svolta (art. 46-*decies*, comma 3).

In entrambi i casi, si tratterebbe di capire se, oltre la fonte primaria – che, invero, detta una disciplina pressoché identica tra giudicanti e requirenti, nella chiave di una generica *accountability* magistratuale -, l'intervento del Consiglio superiore della magistratura e, sulla base di questo, la successiva prassi applicativa, lascino distinguere due canali di (relativamente) autonoma *prosecutorial accountability*.

⁷⁶ Sul tema della dirigenza giudiziaria, cfr. N. DI GRAZIA, *La dirigenza degli uffici*, in E. ALBAMONTE - P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, Milano, UTET, 2009; G. CAMPANELLI, *Nuovo Testo unico sulla Dirigenza giudiziaria: possibili effetti sui limiti del sindacato giurisdizionale*, in www.questionegiustizia.it, 9 aprile 2016; P. SERRAO D'AQUINO, *Appunti per una riforma della dirigenza giudiziaria*, in www.questionegiustizia.it, 12 aprile 2021. Con riferimento agli sviluppi degli ultimi anni, G. CAMPO, *Discrezionalità, rappresentanza, dirigenza e legittimità. La dirigenza degli uffici giudiziari*, in www.questionegiustizia.it, 5 luglio 2022; V. MACCORÀ, *La dirigenza degli uffici giudiziari: luci e ombre della riforma*, in “*Questione Giustizia*”, 2022, 2-3, pp. 53-63; C.

Resterebbero invece esclusi dall'indagine altre fattispecie pur talvolta associate alla categoria di analisi intorno a cui ruotano queste pagine (nei rari casi in cui di essa si è fatto utilizzo nella letteratura italiana). Ci si riferisce all'attività di rendicontazione svolta dai Procuratori della Repubblica e dai Procuratori generali presso le Corti di appello *ex art. 6 d. lgs. 106/2006*, dalla quale non discendono conseguenze specifiche di alcun tipo per questi organi⁷⁷ (altra cosa, ovviamente, è rappresentata dalla possibilità che, per questa via, venga rilevata la commissione di illeciti disciplinari); o alla pur commendevole prassi dei “bilanci sociali” delle procure,⁷⁸ in relazione ai quali manca una cornice normativa di riferimento e, quindi, anche la possibilità che la loro approvazione o disapprovazione da parte dell'*accountability forum* cui essi si rivolgono produca delle conseguenze giuridicamente rilevanti; senza considerare, inoltre, che tale *forum* sarebbe rappresentato dall'intera società del territorio di competenza dell'ufficio (non già da un suo specifico ente esponenziale, come il Comune), la quale ovviamente non ha una sua soggettività giuridica. Infine, alla medesima conclusione si arriva laddove si considerino gli interventi pronunciati dai Procuratori generali per l'inaugurazione dell'anno giudiziario, a mente dell'art. 86 o. g., anche in questo caso, non è possibile identificare con chiarezza la parte attiva del rapporto di *accountability* (i magistrati delle Corti, poiché gli interventi in parola si tengono davanti alle Assemblee generali delle medesime? I magistrati delle Corti e i “rappresentanti dell'avvocatura”, che parimenti partecipano a tale celebrazione? Questi ultimi e i “rappresentanti degli organi istituzionali”, che pure hanno diritto di intervenire in tale occasione? Trattandosi per legge di assemblee pubbliche, simbolicamente l'intera comunità del distretto, o addirittura – nel caso dell'intervento del Procuratore generale presso la Corte di cassazione – quella nazionale?); inoltre, si tratta di interventi facoltativi e a cui non sono riconducibili conseguenze giuridiche di alcun genere; infine, essi non hanno un oggetto limitato all'attività specifica degli uffici generali, e quindi non possono essere considerati strumenti di “rendicontazione” di questi ultimi.

CASTELLI, *Una nuova idea della dirigenza giudiziaria*, www.questionegiustizia.it, 14 ottobre 2024.

⁷⁷ G. SALVI, *op. cit.*, pp. 35-36.

⁷⁸ Su questa pratica, si vedano E. BRUTI LIBERATI, *Pubblico ministero. Un protagonista controverso della giustizia*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2024, pp. 156-159; N. ROSSI, *La riorganizzazione degli uffici del pubblico ministero*, in G. FERRI (a cura di); *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 130 (il quale, appunto, lamenta l'assenza di una base normativa). Si tratta di documenti disponibili sui portali istituzionali degli uffici requiranti: si vedano, a puro titolo di esempio, quelli presenti nella sezione “Bilancio sociale” del sito della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano; o in quella omonima della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna; o nella sezione “Carta dei Servizi e Bilancio Sociale” della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sciacca.

3 Cosa intendere per accountability del pubblico ministero, e dove cercarla? Una prima risposta

Per concludere, data la (quasi) assenza di una nozione elaborata a livello “europeo”, si ritiene che, ai fini di una ipotetica indagine, per *accountability* del pubblico ministero si può intendere:

- (a) dei *meccanismi*;
- (b) descritti da norme giuridiche o “consiliari”;
- (c) dove la parte *accountable* è il pm inteso come individuo o, tutt'al più, come ufficio requirente;
- (d) investito del dovere di fornire informazioni al suo *accountability forum* sul proprio operato e soggetto a conseguenze (positive o negative) a seguito del giudizio che quest'ultimo esprime su di esso.

Due istituti tradizionalmente presenti in Italia, vale a dire la responsabilità civile e quella disciplinare, corrispondono a questa descrizione. Altri meccanismi di *accountability*, però, possono essere trovati. Due esempi, come si è visto, possono essere rappresentati dai “circuiti” della valutazione e della conferma dell'incarico direttivo e semidirettivo. Rimarrebbero invece esclusi casi quali le relazioni di cui all'art. 6 d. lgs. 106/2006, i “bilanci sociali” e gli interventi tenuti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario.

Al contrario, sia i controlli endo-processuali che quei meccanismi volti ad assicurare la sola “trasparenza” dell'attività inquirente-requirente sono estranei all'ambito di questa indagine. Quanto ad una *prosecutorial accountability* “politica”, essa semplicemente non esiste nell'ordinamento giuridico italiano.

Ciò detto, va da sé che l'eventuale approvazione definitiva del d. d. l. governativo sulla cd. “separazione delle carriere” potrebbe comportare una generale perdita di interesse per un'indagine di questo tipo. Nell'ambito della generale riscrittura della normativa di ordinamento giudiziario che si renderebbe necessaria alla luce del nuovo quadro costituzionale, infatti, la distinzione fra la *accountability* del giudice e quella del pubblico ministero risulterebbe fisiologicamente palese (con la possibile eccezione del sistema disciplinare, stante l'unicità della prospettata Alta Corte), e non necessiterebbe quindi di specifiche indagini per essere disvelata.

Bibliografia

- AA. VV., *Doveri e responsabilità del pubblico ministero “organo di giustizia, promotore di diritti”* in “Questione Giustizia”, n. 4/2014, pp. 37-180;
- AA. VV., *Il pubblico ministero nella giurisdizione*, in “Questione Giustizia”, 2018, 1, pp. 6-87;
- AA. VV., *La riforma della giustizia penale*, in “Questione Giustizia”, 2021, 4 (fascicolo);
- AA. VV., *L’obbligatorietà dell’azione penale. Atti del XXXIII Convegno nazionale. Verona, 11-12 ottobre 2019*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021;
- AA. VV., *Il pubblico ministero oggi*, Giuffrè, Milano, 1994;
- AA. VV., *Il pubblico ministero nella giurisdizione*, in “Questione Giustizia”, n. 1/2018, pp. 6-87;
- AA. VV., *La riforma costituzionale della magistratura*, in “Questione Giustizia”, 2025, 1-2 (fascicolo);
- AA. VV., *Open Society Institute Sofia. Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness. A Comparative Research*, 2008, in www.justiceinitiative.org;
- AA. VV., *Pubblico ministero e Stato di diritto in Europa*, in “Questione Giustizia”, 2021, 2 (fascicolo);
- AA. VV., *Riforma Cartabia, analisi della l. n. 134 del 2021*, in “Processo penale e giustizia”, 2022, 1 (fascicolo);
- AA. VV., *Riforma della giustizia penale: il decreto delegato di attuazione*, in “Questione Giustizia”, 2023, 2 (fascicolo);
- E. ALBAMONTE – P. FILIPPI, *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, UTET, Milano, 2009;
- E. ALBAMONTE, *L’organizzazione dell’ufficio del pubblico ministero*, in E. ALBAMONTE – P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, UTET, Torino, 2009;
- U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Lo stato liberale. Il regime fascista*, CUEC, Cagliari, 1983;

- ID., *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2014;
- A. AKBİK, *The European Parliament as an Accountability Forum: Overseeing the Economic and Monetary Union*, CUP, Cambridge, 2022;
- G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967;
- E. AMODIO, *Modello accusatorio e separazione delle carriere*, in “Discrimen”, 2024, 2, pp. 1-8;
- A. ANDRONIO, *Art. III*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, UTET, Torino, 2006;
- M. ANNUNZIATA, *Magistratura con dirigenti e giudici senza politica soggetti soltanto alla legge*, in “Giurisprudenza italiana”, 1974, coll. 283-286;
- R. APRATI, *Criteri di priorità e progetti organizzativi delle procure*, in “La legislazione penale”, 2022, 2, pp. 171-221;
- A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1995, II ed.;
- ASTRID, *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e le possibili alternative*, Passigli Editori, Firenze, 2024;
- G. AZZARITI, *La separazione delle carriere dei magistrati*, in “Osservatorio costituzionale”, 2023, 2, pp. 5-13;
- ID., *Più che separare le carriere, indebolire la giustizia*, in www.questionegiustizia.it, 12 marzo 2025;
- G. BALLADORE PALLIERI, *Appunti sulla divisione dei poteri nella vigente Costituzione italiana*, in “Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico”, 1952, pp. 811-830;
- N. BAMFORTH – P. LEYLAND (a cura di), *Accountability in the Contemporary Constitution*, OUP, Oxford, 2013;
- A. BARBIERI, *L'appello del pubblico ministero tra obbligatorietà dell'azione penale ed efficienza giudiziaria*, in “Sistema penale”, 2020, 9, pp. 385-402;
- A. BARGI - A. GAITO, *Il ritorno della Consulta alla cultura processuale inquisitoria (a proposito della funzione del p.m. nelle impugnazioni penali)*, in

“Giurisprudenza costituzionale”, 2007, pp. 240-250;

- V. BARONCINI, *Le modifiche del sistema di funzionamento dei Consigli giudiziari e delle valutazioni di professionalità*, in G. FERRI (a cura di); *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2023;

- G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Wolters-Kluwer, Padova, 2021;

- G. BARTELLINI MOECH, *Il Pubblico Ministero dallo Stato liberale allo Stato fascista: significato di un ordinamento*, in AA. VV., *Natura e funzioni del Pubblico Ministero, Lineamenti per una riforma*, Jasillo, Roma, 1967;

- S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, CEDAM, Padova, 1964;

- ID., *Il potere giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 2012, II ed.;

- ID., *Indipendenza del giudice (teoria generale)*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVI, Treccani, Roma, 1989;

- ID., *L'assetto degli organi di amministrazione e giustizia disciplinare nel disegno di legge costituzionale n. 1917 sulla separazione delle carriere*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, “La Lettera”, n. 10/2024;

- ID., *Prospettive nuove in tema di Pubblico Ministero*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1979, pp. 871-882;

- ID., *The Internationalisation of Constitutional Law. A View from the Venice Commission*, Hart, Oxford – Londra – New York – New Delhi – Sidney, 2020;

- F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, in “Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico”, 1965, pp. 17-113;

- E. BASSO, *Richiesta di procedimento, principio di eguaglianza e obbligatorietà dell'azione penale*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1990, pp. 833 – 837;

- S. BENVENUTI, *Brevi note sull'affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni?*, in “Osservatorio AIC”, 2020, 1, pp. 21-48;

- ID., *The Politics of Judicial Accountability in Italy: Shifting the Balance*, in “European Constitutional Law Review”, 2018, pp. 369-393;

- B. BERNABEI – P. FILIPPI (a cura di), *Migliorare il Csm nella cornice costituzionale*, Wolters Kluwer – CEDAM, Milano, 2020;

- A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in “Sistema penale”, 2021, 11, pp. 23-37;
- L. BIAMONTI, [nota senza titolo], in “Il Foro Italiano”, 1917, coll. 551-556
- M. BIGNAMI, *Brevi note sull’ammissibilità del nuovo referendum sulla separazione delle funzioni tra giudice e pubblico ministero*, in “Cassazione penale”, 2022, 6, pp. 2223-2240;
- ID., *L’indipendenza interna del pubblico ministero*, in “Questione Giustizia”, 2018, 1, pp. 79-87;
- F. BIONDI, *Art. 101*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 2008, II ed.;
- ID., *Art. 107*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 2008, II ed.;
- ID., *Art. 109*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, II ed.;
- ID., *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Organo dell’autonomia o luogo del potere?*, Il Mulino, Bologna, 2024;
- ID., *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006;
- ID., *Ordinamento giudiziario: novità, attese e prospettive*, in “Federalismi.it”, 2023, 6, pp. IV-XIV;
- G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2001, II ed.;
- M. BONTEMPELLI, *Lo “statuto” del pubblico ministero europeo italiano*, in “Milan Law Review”, 2022, 1, pp. 20-36;
- G. BORGIA, *L’ordine di “ordine di determinazione coatta all’esito delle indagini” nella prospettiva dei soggetti a vario titolo coinvolti: potenzialità e limiti di un congegno inedito*, in “La legislazione penale”, 2024, 2, pp. 28-47;
- S. BOVA, *L’elaborazione della Carta Costituzionale nel “Comitato di Redazione”*, in E. CHELI (a cura di), *La Fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all’Assemblea Costituente*. Il Mulino, Bologna, 1979;
- M. BOVENS, *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, in *European Governance Papers (EUROGOV)*, C-06-01;

- ID, *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, in “West European Politics”, 2010, 5, pp. 9-12;
- M. BOVENS -R. GOODIN - T. SCHILLEMANS (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, OUP, Oxford, 2014;
- F. BRICOLA in *Dubbi e incertezze sulla giustificazione giuridica di un singolare potere dell'ingegnere capo del genio civile in ordine all'azione penale*, in “Rivista italiana di diritto e procedura Penale”, 1964, pp. 255-261;
- E. BRUTI LIBERATI (a cura di), *I magistrati e la sfida della professionalità*, IPSOA, Milano, 2003
- ID., *Le scelte del pubblico ministero: obbligatorietà dell'azione penale, strategie di indagine e deontologia*, in “Questione Giustizia”, 2018, 1, pp. 14-22;
- ID., *Lo statuto del pubblico ministero nel progetto di legge costituzionale n. 14. Non solo separazione delle carriere*, in www.sistemapenale.it, 9 marzo 2020;
- ID., *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari, 2018;
- ID., *Pubblico ministero. Un protagonista controverso della giustizia*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2024;
- ID., *Senato della Repubblica, Commissione Affari Costituzionali, 6 marzo 2025. Audizione informale di Edmondo Bruti Liberati*, in www.questionegiustizia.it, 17 aprile 2025, pp. 1-8;
- M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, in G. DI PAOLO - L. PRESSACCO - R. BELFIORE (a cura di), *L'attuazione della procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2022;
- P. CALAMANDREI, *Governo e Magistratura*, in *Opere giuridiche*, II, Morano, Napoli, 1966;
- L. CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in “Cassazione penale”, 2018, pp. 958-76;
- A. CAMON, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, in “Archivio penale”, 2023, 1;
- G. CAMPANELLI, *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari:*

procedimento o processo? Natura, garanzie, criticità e ipotesi di riforma, Giappichelli, Torino, 2018;

- ID., *Nuovo Testo unico sulla Dirigenza giudiziaria: possibili effetti sui limiti del sindacato giurisdizionale*, in www.questionegiustizia.it, 9 aprile 2016;

- G. CAMPANELLI – S. PANIZZA, *Alcune osservazioni a prima lettura sulla riforma dell'ordinamento giudiziario del 2022, tra novità e questioni ancora aperte*, in "Osservatorio costituzionale", 2023, 1, pp. 129-158;

- G. CAMPO, *Discrezionalità, rappresentanza, dirigenza e legittimità. La dirigenza degli uffici giudiziari*, in www.questionegiustizia.it, 5 luglio 2022;

- G. CANZIO, *Le linee del modello "Cartabia": Una prima lettura*, in www.sistemapenale.it, 21 giugno 2021;

- A. CAPONE, *Le impugnazioni tra speditezza e garanzie*, in "Diritto penale e processo", 2023, 1, pp. 184-199;

- F. CAPRIOLI, *Inappellabilità delle sentenze di proscioglimento e "parità delle armi" nel processo penale*, in "Giurisprudenza costituzionale", 2007, pp. 250-269;

- D. CARCANO (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2006;

- L. CARLASSARE, *Dubbi sulla rilevanza costituzionale della questione di costituzionalità relativa all'art. 8 c. p.*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1971, pp. 619-622;

- F. CARNELUTTI, *Pubblico ministero, giudice unico, giudice laico*, in "Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale", 1961, pp. 949-958;

- M. CARTABIA, *Ridurre del 25% i tempi del giudizio penale: un'impresa per la tutela dei diritti e un impegno con l'Europa, per la ripresa del Paese*, in www.sistemapenale.it, 31 maggio 2021;

- G. CASCINI – P. IELO, *La decisione del Tribunale di Messina sulla responsabilità civile del pubblico ministero per omessa perquisizione. Un punto di vista di parte*, in www.questionegiustizia.it, 26 giugno 2017;

- E. CASSETTA, *Autorizzazione e procedere*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, Giuffrè, Milano, 1959;

- ID., *Legittimità costituzionale dell'istituto dell'autorizzazione a procedere*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1959, pp. 320-324;

- S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 2014;
- A. CASSIANI, *Il potere di avocazione. Profili ordinamentali dell'ufficio del pubblico ministero*, CEDAM, Padova, 2009;
- C. CASTELLI, *Una nuova idea della dirigenza giudiziaria*, www.questionegiustizia.it, 14 ottobre 2024;
- S. CATALANO, *Articolo 112*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Il Mulino, Bologna, 2018;
- ID., *Rimedi peggiori dei mali: sui criteri di priorità nell'azione penale*, in "Quaderni costituzionali", 2008, 1, pp. 65-100;
- ID., *Quando perseguire. Aspetti costituzionali delle scelte sui criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, Giappichelli, Torino, 2023;
- P. CAVALIERI, *L'autorizzazione a procedere ex art. 313 comma 3 c. p. nella giurisprudenza costituzionale*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1971, pp. 2061-2084;
- P. CAVALLARI, *Il pubblico ministero nelle prospettive di riforma del processo penale*, in "Rivista di diritto processuale", 1973, pp. 736-746;
- D. CAVALLINI, *Analisi della disciplina e prime riflessioni sui profili ordinamentali della procura europea, alla luce del d. lgs. n. 9 del 2021 di adeguamento della normativa nazionale al regolamento europeo*, in www.dirittodidifesa.eu, 14 maggio 2021;
- M. CECCHETTI, *Giusto processo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, V Agg., Giuffrè, Milano, 2001;
- M. CERASA – GASTALDO, *Appello (diritto processuale penale)*, in *Enciclopedia del Diritto. Annali*, III, Giuffrè, Milano, 2010;
- G. CERRINA FERONI, *Riflessioni sul caso Csm (e dintorni) che tocca anche la Toscana*, in corrierefiorentino.corriere.it, 10 luglio 2019;
- E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961;
- M. CHIAVARIO, *L'azione penale tra diritto e politica*, CEDAM, Padova, 1995;

- ID., *Obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, in AA. VV., *Il pubblico ministero oggi*, Giuffrè, Milano, 1994;
- ID., *Processo e garanzie della persona*, I, Giuffrè, Milano, 1982;
- CHIEFFI, *La magistratura. Origine del modello costituzionale e prospettive di riforma*, Jovene, Napoli, 1998;
- F. CIPRIANI, *L'agonia del pubblico ministero nel processo civile*, in ID., *Materiali per uno studio dell'ordinamento giudiziario*, ESI, Napoli, 2001;
- A. CISTERNA – M. DE LUCIA, *Direzione nazionale antimafia*, in *Digesto delle Discipline Penali*, Agg. VI, UTET, Torino, 2011;
- G. CONSO, *Accusa e sistema accusatorio (dir. proc. pen.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, I, Milano, 1958;
- ID., *Illegittimo l'istituto dell'autorizzazione a procedere?*, in “Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale”, 1958, pp. ...;
- ID. (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1979;
- C. CONTI, *Giusto processo (diritto processuale penale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, V Agg., Giuffrè, Milano, 2001;
- ID., *Giusto processo (proc. pen.)*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese*, III, Giuffrè, Milano, 2006;
- ID., *L'iscrizione della notizia di reato nel prisma dell'azione: nuovi requisiti e finestre di giurisdizione*, in “Diritto penale e processo”, 2023, 1, pp. 142-153;
- R. CORONA, *La specializzazione dei magistrati e la separazione delle carriere*, Giappichelli, Torino, 2005;
- G. CORSO, *Il pubblico ministero nel sistema costituzionale*, in “Diritto Pubblico”, 1997, pp. 885-893;
- M. COSTA, *The Accountability Gap in EU law*, Routledge, Londra, 2020;
- F. CUOCOLO, *Corte costituzionale e magistratura*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1976, pp. 1709– 1740;
- M. D'ADDIO, *Politica e magistratura (1848-1876)*, Giuffrè, Milano, 1966;
- L. DAGA, *Continua la crisi di identità del P. M.: ufficiale del P. M. o*

magistrato? in “Giurisprudenza costituzionale”, 1976, pp. 561-565;

- ID., *Il Consiglio Superiore della magistratura*, Jovene, Napoli, 1974;
- ID., *Pubblico Ministero. I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXIX, Treccani, Roma, 1993;
- F. DAL CANTO, *Le trasformazioni della legge sull'ordinamento giudiziario e il modello italiano di magistrato*, in “Quaderni costituzionali”, 2017, 3, pp. 671-702;
- ID., *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2018;
- ID., *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2024, III ed.;
- ID., *Note minime sul disegno di legge Bonafede di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in “Rivista AIC”, 2021, 1, 165-187;
- ID., *Verso una nuova legge elettorale del CSM: contrastare la lottizzazione preservando il pluralismo*, in www.forumcostituzionale.it, 16 luglio 2019;
- F. D'ALESSIO, *La posizione costituzionale del consiglio superiore della magistratura e la natura dei provvedimenti in materia di promozioni dei magistrati*, in “Giurisprudenza italiana”, 1918, pp. 50-68;
- G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato»*, Il Mulino, Bologna, 1979;
- C. DALLARA – D. PIANA, *Networking the Rule of Law. How Change Agents Reshape Judicial Governance in the EU*, Ashgate, Farnham, 2015;
- A. D'ALOIA, *L'autogoverno delle magistrature «non ordinarie» nel sistema costituzionale della giurisdizione*, ESI, Napoli, 1996;
- F. S. DAMIANI, *Riflessioni sul ruolo del p. m. nel processo civile*, in “Il giusto processo civile”, 2019, 2-3, pp. 353-386;
- G. D'AMICO – D. TEGA, *La Costituzione italiana e la separazione dei poteri: le scelte dell'Assemblea costituente tra modelli storici e contesto politico*, in “Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico”, 2023, 1, pp. 89-119;
- L. D'ANCONA, *La riforma penale e la stretta sui tempi delle indagini*, in “Questione Giustizia”, 2023, 2, pp. 32-45;
- A. C. L. DAVIES, *The Public Law of Government Contracts*, OUP, Oxford, 2008;

- A.J. DAVIS, *Arbitrary Justice. The Power of the American Prosecutor*, OUP, New York, 2007;
- L. DE BERNARDIN, *Ordinamento giurisdizionale*, in A. CELOTTO (a cura di), *Coordinamento finale della Costituzione*, ES, Napoli, 2009;
- A. DE CARO - V. MAFFEO, *Appello*, in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, Agg. V, UTET, Torino, 2010;
- S. DE FLAMMINEIS, *Il “nuovo” ruolo del p.m. tra crisi e perdita della continuità aziendale*, in “Diritto Penale Contemporaneo”, 2019, 2, pp. 5-20;
- G. D’ELIA, *Art. 107*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, UTET, Torino, 2006;
- ID., *Art. 112*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, UTET, Torino, 2006;
- ID., *I principi costituzionali di stretta legalità, obbligatorietà dell’azione penale ed eguaglianza a proposito dei criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale*, pubblicata in “Giurisprudenza costituzionale”, 1998, pp. 1878-1890;
- ID., *Magistratura, polizia giudiziaria e Costituzione. Contributo allo studio dell’art. 109 Cost.*, Giuffrè, Milano, 2002;
- G. DELLA MONICA, *Il filtro della ragionevole previsione di condanna*, in “Archivio penale”, 2023, 2, pp. 1-23;
- J. DELLA TORRE, *La Corte costituzionale promuove i limiti dell’appello del pubblico ministero avverso le sentenze di condanna dell’imputato*, in “Rivista di diritto processuale”, 2020, 3, pp. 1331 - 1351;
- G. DELLI PAOLI, *Processo. VII) Processo penale militare*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1992;
- R. DE MARIA, *Il ruolo del Pubblico Ministero nell’ordinamento giudiziario italiano attraverso la lente del giudizio incidentale di costituzionalità*, in V. MESSERINI – R. ROMBOLI – E. ROSSI – A. SPERTI – R. TARCHI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. L’ordinamento giudiziario. Pisa, 15 dicembre 2020*, PUP, Pisa, 2021;
- L. DE MATTEIS, *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, in “Questione Giustizia”, 2021, 2, pp. 111-116;
- M. DEVOTO, *Costituzione del giudice Consiglio superiore della magistratura*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, IV, Giuffrè, Milano, 1977;

- G. DI FEDERICO, *Alcune riflessioni sui quesiti referendari in tema di giustizia*, in *www.federalismi.it*, 11 maggio 2022
- ID., *Dilemmi del ruolo del Pubblico Ministero: indipendenza e responsabilità*, in AA. VV., *Il pubblico ministero oggi*, Giuffrè, Milano, 1994;
- ID., *L'indipendenza e la responsabilità del Pubblico Ministero italiano in prospettiva comparata. Proposte di riforma*, in *dirittodidifesa.eu*, 2 maggio 2022;
- ID., *Judicial Accountability and Conduct: An Overview*, in A. SEIBERT-FOHR (a cura di), *Judicial Independence in Transition*, Springer, Berlino – Heidelberg, 2012;
- ID., *Obbligatorietà dell'azione penale, coordinamento delle attività del pubblico ministero e loro rispondenza alle aspettative della comunità*, in A. GAITO (a cura di), *Accusa penale e ruolo del Pubblico Ministero*, Jovene, Napoli, 1991;
- ID., *Riforma del sistema di disciplina dei magistrati in prospettiva comparata*, in “Archivio penale”, 2021, 3, pp. 1-20;
- S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati. Gli illeciti, le sanzioni, il procedimento*, Giuffrè, Milano, 2013;
- M. L. DI BITONTO, *Avocazione*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, III, Giuffrè, Milano, 2010;
- N. DI GRAZIA, *La dirigenza degli uffici*, in E. ALBAMONTE - P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, Milano, UTET, 2009;
- F. DI VIZIO, *Il nuovo regime delle iscrizioni delle notizie di reato al tempo dell'inutilità dei processi senza condanna*, in “Discrimen”, 2022, 3, pp. 63-71;
- O. DOMINIONI, *Azione penale*, in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, I, UTET, Milano, 1987;
- ID., *L'ufficio del pubblico ministero. Obbligatorietà dell'azione penale e efficienza giudiziaria*, in N. ZANON – F. BIONDI, *L'indipendenza della magistratura oggi*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020;
- ID., *Per un collegamento fra ministro della giustizia e pubblico ministero*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico Ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1979;
- F. DONATI, *Indipendenza e responsabilità dei pubblici ministeri: principi europei e modello italiano*, in “Questione Giustizia”, 2021, 2, pp. 54-58;

- F. FALATO, *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega)*, in "Archivio penale", 2020, 3, pp. 1-89;
- G. FALCONE, *Interventi e proposte (1982-1992)*, edito dalla Fondazione Giovanni e Francesca Falcone, Sansoni, Firenze, 1994;
- C. FASONE – N. LUPO, *La separazione dei poteri tra Unione europea e Italia*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 2023, 1, pp. 45-87;
- M. FAVALLI, *I limiti d'incostituzionalità dell'appello incidentale del pubblico ministero*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1971, pp. 2837 – 2865;
- J. FERREJOHN, *Accountability in a Global Context*, IILJ Working Paper 2007/5, Global Administrative Law Series;
- J. FERRACUTI, *Polizia giudiziaria e autonomia della magistratura in un interessante conflitto tra poteri su atto legislativo. A margine di Corte cost., sent. 6 dicembre 2018, n. 229*, in "Consulta online", 2019, 2, pp. 290-312;
- G. FERRARI, *Consiglio Superiore della Magistratura, autonomia dell'ordine giudiziario e magistrati*, in "Democrazia e Diritto", 1969, 4, pp. 409-441;
- G. FERRI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura tra diritto e prassi*, in "DPCE online", 2020, 4, pp. 4869-4882 (poi in ID., *La magistratura in Italia. Raccolta di scritti*, Giappichelli, Torino, 2021, II. ed.);
- ID., *Il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa*, in ID. (a cura di); *La riforma dell'ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71)*, Giappichelli, Torino, 2023;
- ID., *La riforma della magistratura e la rigidità affievolita della Costituzione*, in www.questionegiustizia.it, 16 aprile 2025;
- ID., *Ordinamento giudiziario e Costituzione*, in G. FERRI - A. TEBOLDI (a cura di) *L'ordinamento giudiziario a dieci anni dalla legge n. 150 del 2005*, ESI, Napoli, 2016;
- G. FERRI - A. TEBOLDI (a cura di), *La responsabilità civile dei magistrati*, ESI, Napoli, 2019;
- ID., *L'ordinamento giudiziario a dieci anni dalla legge n. 150 del 2005*, ESI, Napoli, 2016;

- N. FERRI, *L'istituto del P. M. nell'attuale ordinamento giudiziario e nella Costituzione della Repubblica*, in AA. VV., *Atti del III Convegno dei Comitati di azione per la Giustizia (1966)*, Roma, Jasillo, 1967;
- P. FERRUA, *L'inappellabilità delle sentenze di assoluzione del p. m.: l'incostituzionalità della "Pecorella"*, in "Diritto penale e processo", 2007, 5, pp. 605 – 617;
- ID., *Legge cost. 23 novembre 1999, n. 2 (Giusto processo)*, in *Commentario alla Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 2006;
- G. FIANDACA, *Più efficienza, più garanzie. La riforma della giustizia penale secondo la Commissione Lattanzi*, in www.sistemapenale.it, 21 giugno 2021;
- P. FILIPPI, *La separazione della carriera dei magistrati: la proposta di riforma e il referendum*, in www.giustiziainsieme.it, 5 maggio 2022;
- ID., *La valutazione di professionalità*, in E. ALBAMONTE - P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, Milano, UTET, 2009;
- E. FISHER, *The European Union in the Age of Accountability*, in "Oxford Journal of Legal Studies", 2004, 3, pp. 495 – 515;
- E. FORTUNA, *Pubblico ministero. III) Diritto processuale penale*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, XXIX, 1993;
- G. FOSCHINI, *Un errore pendolare l'accusatore giudice e il giudice accusatore*, in "Il Foro Italiano", V, 1969, coll. 10-16;
- S. FRANZONI, *Chi abusa dell'autonomia rischia di perdere l'autogoverno?* in "Forum di Quaderni Costituzionali", 2020, 4, pp. 393-400;
- ID., *I poteri atipici del CSM: "autogoverno" o "governo a forma libera" della magistratura?*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009;
- M. FRESA, *La giustizia disciplinare. I magistrati ordinari. Quali controlli sui controllori?*, ESI, Napoli, 2021;
- A. GAITO (a cura di), *Accusa penale e ruolo del Pubblico Ministero*, Jovene, Napoli, 1991;
- ID., *Querela, richiesta, istanza*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXIX,

Treccani, Roma, 1993;

- ID., *Natura, caratteristiche e funzioni del pubblico ministero. Premesse per una discussione*, in ID. (a cura di), *Accusa penale e ruolo del Pubblico Ministero*, Jovene, Napoli, 1991;

- G. GAETA, *Inseguendo l'Europa. La riforma delle indagini preliminari tra problemi risolti e irrisolti*, in "Archivio penale", 2022, 2, pp. 1-25;

- P. GAETA, *L'organizzazione degli uffici di procura: note sull'indipendenza 'interna' del pubblico ministero*, in N. ZANON – F. BIONDI, *L'indipendenza della magistratura oggi*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020;

- N. GALANTINI, *Il principio di obbligatorietà dell'azione penale tra interesse alla persecuzione e penale e interesse all'efficienza giudiziario*, in *archivioldpc.dirittopenaleuomo.org*, 23 settembre 2019, pp. 1-16;

- G. GALLI, *Ancora sui rapporti tra dirigente della pretura e magistrati «in sottordine»: una sentenza eludente e deludente*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1973, pp. 2251-2272;

- ID., *Pubblico Ministero e subordinazione gerarchica nel nuovo codice di procedura penale: una affermazione incidentale – e frettolosa della Corte Costituzionale*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1977, pp. 357-362;

- W. B. GALLIE, *Essentially Contested Concepts*, in "Proceedings of the Aristotelian Society. New Series", 1955-1956, pp. 167-198;

- D. GALLO, *Il ddl Nordio e le altre proposte di riforma costituzionale dell'assetto giurisdizionale*, in *www.questionegiustizia.it*, 20 settembre 2024;

- ID., *Memoria per la Commissione Affari costituzionali, Audizioni informali ddl n. 1353*, *www.questionegiustizia.it*, 4 marzo 2025;

- B. GAMBINERI, *La separazione delle carriere*, in "Il Foro Italiano", 2006, V, coll. 24-27;

- G. L. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della 'legge Cartabia'*, in *www.sistemapenale.it*, 15 ottobre 2021;

- ID., *Separazione delle carriere: la riforma costituzionale in pillole e il testo del d. d. l.*, in "Sistema penale", 2025, 1, pp. 175-178;

- ID., *Separazione delle carriere e riforma costituzionale della magistratura: 20 domande per un confronto e un dibattito aperto*, in "Sistema penale", 2025, 2, pp. 170-184;

- M. GIALUZ, *112*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, II ed.;
- ID., *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia Profili processuali*, in www.sistemapenale.it, 2 novembre 2022;
- ID., *Otto proposizioni critiche sulle proposte di separazione delle magistrature requirente e giudicante*, in “Sistema penale”, 2024, 9, pp. 75-87;
- M. GIALUZ - J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Giappichelli, Torino, 2022;
- C. GIANNATTASIO, *La Magistratura*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (a cura di) *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II, Barbera, Firenze, 1950;
- G. GILARDI, *Le tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti e i progetti organizzativi degli uffici del pubblico ministero*, in G. FERRI (a cura di); *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2023;
- G. GILLIÉRON, *Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, Springer, Cham, 2014;
- G. GIOSTRA, *Contraddittorio (principio del)*, in *Enciclopedia Giuridica*, IX, Treccani, Roma, 2001;
- T. GIOVANNETTI, *La valutazione della professionalità dei magistrati nel quadro dei principi costituzionali*, in “Questione Giustizia”, 2004, 4, pp. 671-689;
- T. F. GIUPPONI, *Separazione dei poteri*, in C. CARUSO - C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Il Mulino, Bologna, 2021;
- E. GRASSO, *Pubblico ministero. II) Diritto processuale civile*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXIX, Treccani, Roma, 1991;
- G. GRASSO, *Note introduttive a Dieci anni di riforme dell'ordinamento giudiziario*, in “Il Foro Italiano”, V, 2016, coll. 158-165;
- ID., *Sul rilievo dei criteri di priorità nella trattazione degli affari penali nelle delibere del Csm e nelle pronunce della sezione disciplinare*, in “Il Foro Italiano”, III, 2015, coll. 259-264;
- C. F. GROSSO, *Il dibattito sulla separazione delle carriere di giudice e p.*

m. fra preconcezioni ideologiche ed esigenze reali, in “Cassazione penale”, 1996, 10, pp. 3154-3162;

- E. GROSSO, *Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM*, in www.questionegiustizia.it, 30 luglio 2020;

- P. GUALTIERI, *Azione penale discrezionale e p. m. elettivo per superare le inefficienze del processo penale*, in AA. VV., *L'obbligatorietà dell'azione penale. Atti del XXXIII Convegno nazionale. Verona, 11-12 ottobre 2019*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021;

- C. GUARNIERI, *Pubblico Ministero e sistema politico*, CEDAM, Padova, 1984;

- R. GUASTINI, *Art. 101*, in *Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994;

- M. GUGLIELMI, *Introduzione. Ragioni del processo, ragioni dell'ordinamento: rinunciare a un'istituzione di garanzia*, in “Questione Giustizia”, 2018, 1, pp. 6-9;

- ID., *Un pubblico ministero “finalmente separato”? Una scelta poco o per nulla consapevole della posta in gioco. E l'Europa ce lo dimostra*, in “Questione Giustizia”, 2022, 2-3, pp. 175-183;

- A. GUSTAPANE, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto albertino al crepuscolo della bicamerale*, Giuffrè, Milano, 1999;

- ID., *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, BUP, Bologna, 2018;

- ID., *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, BUP, Bologna, 2012;

- C. HARLOW, *Accountability and Constitutional Law* in M. BOVENS -R. GOODIN - T. SCHILLEMANS (a cura di), OUP, Oxford, 2014;

- ID., *Accountability in the European Union*, OUP, Oxford;

- C. HOOD, *A public management for all Seasons*, in “Public Administration Review”, 1999, pp. 3-19;

- C. IASEVOLI, *Il giudizio e la crisi del metodo epistemologico garantista*, in “Sistema penale”, 2022, 11, pp. 5-20;

- G. ILLUMINATI, *Accusatorio ed inquisitorio (sistema)*, in *Enciclopedia Giuridica*, I, Treccani, Roma, 1988;
- ID., *Richiesta di procedimento*, in *Enciclopedia del Diritto*, XL, Giuffrè, Milano, 1989;
- L. IMARISIO, *Riconoscimento di poteri normativi “di fatto” al CSM*, in M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Giappichelli, Torino, 2012;
- J.-M. JEHL - M. WADE (a cura di), *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems. The Rise of Prosecutorial Power Across Europe*, Springer, Berlino – Heidelberg, 2006;
- O. JOHANSEN, *The Human Rights Accountability Mechanisms of International Organizations*, CUP, Cambridge, 2020;
- J. GS KOPPELL, *Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountability Disorder*, in “Public Administration Review”, 2005, 1, pp. 94-108;
- D. KOSAŘ, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies. Holding the Least Accountable Branch to Account*, CUP, Cambridge, 2016;
- ID., *The least accountable branch*, in “International Journal of Constitutional Law” 2013, 1, pp. 234-260;
- D. KOSAŘ - S. SPÁČ, *Conceptualization(s) of Judicial Independence and Judicial Accountability by the European Network of Councils for the Judiciary: Two Steps Forward, One Step Back*, in “International Journal for Court Administration”, 2018, 3, pp. 37-46;
- R. E. KOSTORIS, *Per un’obbligatorietà temperata dell’azione penale*, in “Rivista di Diritto Processuale”, 2007, 4, pp. 875 -...;
- C. L. KUSTERMANN, *Sull’ammissibilità del referendum per la separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 2000, 1, pp. 297 – 306;
- M. LANGER - D. A. SKLANSKY (a cura di), *Prosecutors and Democracy. A Cross -National Study*, CAU, Cambridge, 2017;
- F. LOMBARDI, *La Procura europea: A) Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in “Processo Penale e Giustizia”, 2021, 4, pp. 927-950;
- S. LONATI, *I criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale: verso un*

sistema ad azione pilotata legislativamente?, in “Archivio penale”, 2023, 1, pp. 1-30;

- L. LONGHI, *Studio sulla responsabilità disciplinare dei magistrati*, ESI, Napoli, 2017;

- M. LUCIANI, *Veri e falsi problemi del Consiglio Superiore della Magistratura*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2020, 4, pp. 483-6;

- ID., *Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM*, in www.questionegiustizia.it, 23 luglio 2020;

- E. LUNA - M. L. WADE (a cura di), *The Prosecutor in Transnational Perspective*, Oxford University Press, New York, 2012;

- V. MACCORA, *Introduzione. Una riflessione collettiva che costituisce una prima fotografia della legge delega n. 71 del 2022. In attesa di conoscere se i decreti legislativi delegati vedranno la luce*, in “Questione Giustizia”, 2022, 2-3, pp. 11-19;

- ID., *La dirigenza degli uffici giudiziari: luci e ombre della riforma*, in “Questione Giustizia”, 2022, 2-3, pp. 53-63;

- ID., *Memoria relativa all'audizione informale di Vincenza Maccora, presidente GIP del Tribunale di Milano, dinnanzi alla Commissione Affari Costituzionali del Senato il 25 febbraio 2025*, in www.questionegiustizia.it, 5 marzo 2025;

- V. MAFFEO, *I criteri di priorità dell'azione penale tra legge e scelte organizzative degli uffici inquirenti*, in “Processo penale e giustizia”, 2022, 1, pp. 61-69;

- R. MAGI – D. CAPPuccio, *La delega Cartabia in tema di valutazione del magistrato: considerazioni a prima lettura*, in “Questione Giustizia”, 2022, 2-3, pp. 77-84;

- V. MAISTO, *La separazione delle carriere tra argomenti tradizionali ed evoluzione del processo: un tema ancora attuale?*, in “Questione Giustizia”, 2022, 2-3, pp. 184-188;

- V. MANCA, *Legislazione antimafia. “Doppio binario” e modello differenziato di giustizia penale*, Giuffrè Francis Lefevre, Milano, 2023;

- C. MANDRIOLI - A. CARRATTA, *Corso di diritto processuale civile*, I, Giappichelli, Torino, 2021;

- C. MANDRIOLI – A. CARRATTA, *Diritto processuale civile*, I, Giappichelli, Torino, 2017, XXVI ed.;
- A. MARANDOLA, *Il controllo sulla legalità delle indagini e i rimedi alle (possibili) stasi*, in “Diritto penale e processo”, 2023, 1, pp. 154 – 159;
- ID. (a cura di), *“Riforma Cartabia” e rito penale. La Legge Delega tra impegni europei e scelte valoriali*, Wolters Kluwer – CEDAM, Milano, 2022;
- G. MARANINI, *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Nuova Guaraldi Editore, Firenze, 1983, II ed.;
- P. MAROVELLI, *L’indipendenza e l’autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Giuffrè, Milano, 1967;
- T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971;
- E. MARZADURI, *Azione. IV) Diritto processuale penale*, in *Enciclopedia Giuridica*, IV, Treccani, Roma, 1996;
- G. MASTRANGELO, *La responsabilità civile del pubblico ministero per omessa attività d’indagine e morte della persona offesa. Gli argomenti della giurisprudenza civile, le scansioni del processo penale e le conseguenze del nuovo art. 362, c. 1-ter, c.p.p.*, in “Sistema penale”, 2021, 9, pp. 69-95;
- N. MATTEUCCI, *Costituzionalismo*, in N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, I, UTET, Torino, 2004, III ed.;
- O. MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in “Archivio penale”, 2022, 2, pp. 1-27;
- G. MAZZI, *Pubblico ministero militare*, in *Digesto delle Discipline Penali*, X, Torino, UTET, 1995;
- M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I, Giuffrè, Milano, 1972;
- G. MAZZOTTA, *La procedura tabellare per l’adozione del documento organizzativo delle procure della Repubblica*, in “Questione Giustizia”, 2022, 2-3, pp. 152-174;
- J. MAZZURI, *Uno sguardo oltre l’Europa. La discrezionalità nell’esercizio dell’azione penale negli Stati Uniti e la prospettiva del controllo politico sul pubblico ministero: limiti di un modello e brevissimo spunto di comparazione*, in “Questione Giustizia”, 2021, 2, pp. 182-198;

- N. MELETIADIS, *Public Private Partnerships and Constitutional Law. Accountability in the United Kingdom and the United States of America*, Routledge, London, 2020;
- G. MELILLO, *Il ruolo delle Procura della Repubblica di fronte alla nuova normativa sulla Procura europea*, in www.questionegiustizia.it, 29 aprile 2021;
- ID., *L'organizzazione delle procure della Repubblica*, in D. CARCANO (a cura di), *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, Giuffrè, Milano, 2009, II ed;
- ID., *L'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, in D. CARCANO (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2006;
- A. MENICONI, *Magistrati e ordinamento giudiziario negli anni della dittatura*, in G. MELIS (a cura di), *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2008;
- ID., *Storia della magistratura italiana*, Il Mulino, Bologna, 2012;
- M. MENNA, *La tenuta costituzionale delle funzioni di coordinamento del procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo*, in "Archivio penale", 2023, 3, pp. 1-15;
- D. MERCADANTE, *Il pm e il suo boia*, in www.questionegiustizia.it, 3 novembre 2021;
- M. MICHELOZZI, *Dal Vangelo secondo Luca. Note semiserie su alcune Verità e Misteri del libro intervista "Il Sistema"*, in www.questionegiustizia.it, 3 aprile 2020;
- P. MIKULI - G. KUČA (a cura di), *Accountability and the Law: Rights, Authority and Transparency of Public Power*, Routledge, Londra, 2021;
- M.L. MILLER - R.F. WRIGHT, *Reporting for Duty: The Universal Prosecutorial Accountability Puzzle and an Experimental Transparency Alternative*, in E. LUNA - M. L. WADE (a cura di), *The Prosecutor in Transnational Perspective*, Oxford University Press, New York, 2012;
- V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in "Maastricht Journal of European and Comparative Law", 2021, 2, pp. 245-264;
- F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIII, UTET, Torino, 1966;

- G. MONACO, *Pubblico Ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, Giuffrè, Milano, 2003;
- ID., *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione*, in "Federalismi.it", 2022, 9, pp. 20-35;
- M. MONTAGNA, *Autorizzazione a procedere*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, II, Giuffrè, Milano, 2008;
- A. MORELLI, *La disciplina relativa al mutamento delle funzioni dei magistrati nel dibattito sulla riforma dell'ordinamento giudiziario*, in F. DAL CANTO - R. ROMBOLI (a cura di), *Contributo al dibattito sull'ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2004;
- F. MORELLI, *Osservazioni critiche sulla funzione dell'indagine alla luce della nuova udienza preliminare*, in "Sistema penale", 2023, 5, pp. 23-36;
- L. MORTARA, *Istituzioni di ordinamento giudiziario*, Barbera, Firenze, 1919, III ed.;
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, CEDAM, Padova, 1976, IX ed.;
- P. MOSCARINI, *Profili costituzionali della richiesta di procedimento*, in "Rivista italiana di diritto e procedura penale", 2000, pp. 522-543;
- C. MOSER, *Accountability in EU Security and Defence: The Law and Practice of Peacebuilding*, OUP, Oxford, 2020;
- S. MUSOLINO, *Un ossimoro: il pubblico ministero parte imparziale*, in "Questione Giustizia", 2024, 1-2, pp. 152-160;
- R. MULGAN, *'Accountability': An Ever-Expanding Concept?* in "Public administration", 2000, 3, pp. 555-573;
- C. L. DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, trad. italiana a cura di S. Cotta, UTET, Torino, 1996, III ed.;
- U. NANNUCCI, *Storia critica delle leggi di ordinamento giudiziario. Gli errori dei giudici e le colpe dei politici*, Aracne, Roma, 2016;
- G. NAPOLITANO – G. MOCAVINI – G. BUTTARELLI – R. MORGANTE, *Autorità indipendenti e separazione dei poteri: un'analisi empirica delle nomine e dei mandati*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico"; 2023, 1, in particolare pp. 441-486;

- G. NEGRI – G. F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVII, Treccani, Roma, 1989;
- G. NEPPI MODONA, *Art. 112 [e 107, 4° c.]*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, Zanichelli–Il Foro Italiano, Bologna–Roma, 1987;
- ID., *La magistratura dalla Liberazione agli anni cinquanta*, in G. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, III; tomo II, Einaudi, Torino, 1997;
- ID., *Magistratura e fascismo*, in G. QUAZZA (a cura di), *Fascismo e società italiana*, Einaudi, Torino, 1973;
- ID., *Principio di legalità e nuovo processo penale*, in AA. VV., *Il pubblico ministero oggi*, Giuffrè, Milano, 1994;
- ID., *Sciopero, potere politico e magistratura 1870-1922*, 2 voll., Laterza, Roma-Bari, 1979, II ed.
- A. NICOLÌ, *Gli organi requirenti*, G. DI FEDERICO (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Uffici giudiziari, Csm e governo della magistratura*, BUP, Bologna, 2019;
- I. A. NICOTRA, *La giustizia: una questione ancora aperta?*, in www.federalismi.it, 5 aprile 2023;
- M. NOBILI, *Accusa e burocrazia. Profilo storico-costituzionale*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico Ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1979;
- M. NOFRI, *Art. 342*, in G. ILLUMINATI – L. GIULIANI (a cura di), *Commentario breve al codice di procedura penale*, Wolters Kluwer - CEDAM, Milano, 2021, XII ed.;
- M. NOFRI, *Art. 343*, in G. ILLUMINATI – L. GIULIANI (a cura di), *Commentario breve al codice di procedura penale*, Wolters Kluwer - CEDAM, Milano, 2021, XII ed.;
- M. NOFRI, *Art. 344*, in G. ILLUMINATI – L. GIULIANI (a cura di), *Commentario breve al codice di procedura penale*, Wolters Kluwer - CEDAM, Milano, 2021, XII ed.;
- L. NORCIO, *Art. 342*, in A. GIARDA – G. SPANGHER (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, Wolters Kluwer, Milano, 2023, VII ed.;

- L. NORCIO, *Art. 343*, in A. GIARDA – G. SPANGHER (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, Wolters Kluwer, Milano, 2023, VII ed.;
- L. NORCIO, *Art. 344*, in A. GIARDA – G. SPANGHER (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, Wolters Kluwer, Milano, 2023, VII ed.;
- M. NUNZIATA, *Importante pronuncia della Corte costituzionale sul potere del procuratore nazionale anti-mafia di irrogare la misura di prevenzione ante delictum del c. d. “soggiorno cautelare”*, in “Il Nuovo Diritto”, 1995, pp. 125-128;
- J. ÖBERG, *The European Public Prosecutor: Quintessential supranational criminal law?*, in “Maastricht Journal of European and Comparative Law”, 2021, 2, pp. 164-181;
- G. O’DONNELL, *Horizontal Accountability in New Democracies*, in A. SCHEDLER - L. DIAMOND - M. F. PLATTNER (a cura di), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Londra, 1999;
- V. ONIDA, *Autorizzazione a procedere e principio di eguaglianza*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1971, pp. 735-743;
- ID., *Giurisdizione speciale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, III App., UTET, Torino, 1982;
- ID., *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994;
- R. ORLANDI, *Pubblico ministero (ufficio del)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, II, Giuffrè, Milano, 2008;
- A. PACE, *I poteri normativi del CSM*, in “Rassegna parlamentare”, 2010, 2, pp. 369-381;
- ID., *Libertà personale (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIV, Giuffrè, Milano, 1974;
- ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, CEDAM, Padova, 2002, II ed.;
- L. PALADIN, *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XVI, Giuffrè, Milano, 1967;
- F. C. PALAZZO, *I profili di diritto sostanziale della riforma penale*, in

www.sistemapenale.it, 8 settembre 2021;

- A. PANIZZA, *Il pubblico ministero nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. PANIZZA (a cura di), *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 1997;

- S. PANIZZA, *Alcune possibili criticità attuative a seguito dell'eventuale approvazione della riforma costituzionale Meloni-Nordio in materia di ordinamento giurisdizionale e istituzione della Corte disciplinare*, in www.questionegiustizia.it, 3 giugno 2025;

- ID., *L'organizzazione degli uffici del pubblico ministero*, in N. ZANON - G. DI RENZO VILLATA - F. BIONDI (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma. Un bilancio tra spinte all'efficienza e servizio ai cittadini*, Giuffrè, Milano, 2012;

- ID., *Se l'esercizio dell'azione penale diventa obbligatorio... nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge*, in "Questione Giustizia"; 2021, 4, pp. 105-114;

- M. PATARNELLO, *Le valutazioni di professionalità dei magistrati*, D. CARCANO (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2006;

- A. PATRONO, *Brevi osservazioni sulla responsabilità civile dei magistrati del pubblico ministero*, in G. FERRI - A. TEBOLDI (a cura di), *La responsabilità civile dei magistrati*, ESI, Napoli, 2019;

- L. PEPINO, *La separazione delle carriere*, in "Il Foro Italiano", 2011, V, coll. 253-256;

- A. PERI, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità. La modellistica delle fonti tra esperienze recenti e prospettive de iure condendo: un quadro ricognitivo*, www.forumcostituzionale.it, pp. 1-8;

- F. PERONI, *L'appello incidentale tra nuovo codice e mai sopite riserve di legittimità costituzionale*, in "Diritto penale e processo", 1996, pp. 54-58;

- D. PIANA, *Judicial Accountabilities in New Europe. From Rule of Law to Quality of Justice*, Ashgate, Farnham – Burlington, 2010;

- I. PIAZZA, *L'imparzialità amministrativa come diritto. Epifanie dell'interesse legittimo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2021;

- N. PIGNATELLI, *L'indipendenza interna del p. m. e l'organizzazione degli*

uffici requirenti, in F. DAL CANTO - R. ROMBOLI (a cura di), *Contributo al dibattito sull'ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2004;

- A. PIOGGIA, *Gerarchia (dir. amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese*, III, Giuffrè, Milano, 2006;

- E. PIOLA CASELLI, *Magistratura*, in *Digesto Italiano*, XV, Utet, Torino, 1903-1907;

- ID., *Ordinamento giudiziario*, in *Digesto Italiano*, XVII, Utet, Torino, 1904-1908;

- A. PIZZORUSSO, *Art. 102*, in *Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994;

- ID., *Art. 108*, in *Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994;

- ID., *Il pensiero di Calamandrei allora ed oggi, a trent'anni dalla sua scomparsa: la magistratura*, in P. BARILE (a cura di), *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su di un grande maestro*, Giuffrè, Milano, 1990;

- ID., *Introduzione a ID.* (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Bologna 1974;

- ID., *La posizione ambigua del pubblico ministero nella Costituzione: necessità di una revisione*, in AA. VV., *Atti del III Convegno dei Comitati di azione per la Giustizia (1966)*, Roma, Jasillo, 1967, riprodotto come estratto in A. PIZZORUSSO (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Bologna 1974;

- ID., *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Einaudi, Torino, 1990, III ed.;

- ID., *Organi giudiziari*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981;

- ID., *Organizzazione dei pubblici poteri*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981;

- ID. *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico Ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1979 (poi in A. PIZZORUSSO, *L'ordinamento giudiziario*, ES, Napoli, 2019);

- ID., *Scricchiolii sempre più forti dell'istituto dell'autorizzazione a*

procedere, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1973, pp. 96 – 100;

- ID., *Sui capi degli uffici giudiziari*, in “Il Foro Italiano”, I, 1973, coll. 2645-2646;

- ID., *Sul significato dell’espressione “giudice” nell’articolo 25, primo comma della Costituzione*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1970, p. 1067-1086;

- M. F. PLATTNER (a cura di), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lyenne Rienner Publishers, Londra, 1999;

- M. F. PLATTNER, *Traditions of Accountability*, in A. SCHEDLER - L. DIAMOND - M. F. PLATTNER (a cura di), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lyenne Rienner Publishers, Londra, 1999;

- A. POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra attuazione e adeguamento della Costituzione*, Jovene, Napoli, 1995;

- A. POLICASTRO, *Audizione informale del dott. Aldo Policastro, Procuratore Generale di Napoli, dinanzi all’Ufficio di Presidenza della Comm. Affari costituzionali del Senato, avente ad oggetto i Ddl nn. 1353 e 504 (Ordinamento giurisdizionale e Corte disciplinare)*, in www.questionegiustizia.it, 27 marzo 2025;

- A. PREDIERI, *L’erompere della autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze, 1997;

- A. PRESUTTI, *Organizzazione delle procure e giustizia disciplinare*, in G. FERRI - A. TEBOLDI (a cura di), *La responsabilità civile dei magistrati*, ESI, Napoli, 2019

- A. PSYGKAS, *Accountability*, in P. CANE - H. C. H. HOFMANN - E. C. IP - P. L. LINDSETH (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, OUP, Oxford, 2021;

- G. REBUFFA, *La funzione giudiziaria*, Giappichelli, Torino, 1993, III ed.;

- M. RODOMONTE, *L’attività normativa degli organi di garanzia dei giudici*, in B. CARAVITA (a cura di), *Gli organi di garanzia delle magistrature. Profili istituzionali di governo autonomo del potere giudiziario*, Jovene, Napoli, 2013;

- R. ROMBOLI, *Il pubblico ministero nell’ordinamento costituzionale e l’esercizio dell’azione penale*, in S. PANIZZA - A. PIZZORUSSO - R. ROMBOLI (a cura

di), *Ordinamento giudiziario e forense*, I, Edizioni Plus, Pisa, 2002;

- N. ROSSI, *Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta Corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia*, in *www.questionegiustizia.it*, 30 maggio 2024;

- ID., *La riforma del Csm proposta dal Ministro Bonafede*, in *www.questionegiustizia.it*, 12 luglio 2019;

- ID., *La riorganizzazione degli uffici del pubblico ministero*, in G. FERRI (a cura di); *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2023;

- ID., *Per una cultura della discrezionalità del pubblico ministero*, in "Questione Giustizia", 2021, 2, pp. 16-31;

- ID., *Quale separazione delle carriere vuole la maggioranza di governo? Ciò che muta sotto la crosta del déjà vu*, in *www.questionegiustizia.it*, 30 settembre 2024;

- ID., *Rimpicciolire il CSM? Osservazioni critiche sul progetto di riforma del CSM*, in *www.questionegiustizia.it*, 4 settembre 2020;

- A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022, VII ed.;

- F. RUGGIERI, *Pubblico ministero (diritto processuale penale)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, II, Giuffrè, Milano, 2008;

- A. SALLUSTI - L. PALAMARA, *Il sistema. Potere, politica, affari: storia segreta della magistratura italiana*, BUR, Milano, 2021;

- A. M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in "Rivista di diritto processuale", 1964, pp. 200-2016;

- C. SANTALUCIA, *Il futuro dell'appello nelle ragioni di compatibilità costituzionale della riforma Orlando*, in "Archivio penale"; 2020, 5, pp. 385-402;

- M. SCAPARONE, *Conclusioni*, in AA. VV., *Il pubblico ministero oggi*, Giuffrè, Milano, 1994;

- ID., *Pubblico ministero (dir. proc. pen.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988;

- ID., *Sulla legittimità dell'autosostituzione del procuratore generale al procuratore della Repubblica nell'istruzione sommaria*, in "Rivista italiana di diritto e procedura penale", 1963, pp. 1267-1272;

- P. C. SCHMITTER, *The Ambiguous Virtues of Accountability*, in L. DIAMOND – L. MORLINO (a cura di), *Assessing the Quality of Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimora, 2005;
- ID., *The Limits of Horizontal Accountability* in A. SCHEDLER - L. DIAMOND
- P. C. SCHMITTER – T. L. KARL, *What Democracy Is...And Is Not*, in “Journal of Democracy”, 1991, pp. 3-16;
- S. QUATTROCOLO, *Azione penale*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese*, I, Giuffrè, Milano, 2006;
- F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, Utet, Torino, 1909;
- T. RAFARACI, *Archiviazione e udienza preliminare nella riforma Cartabia*, in “Diritto penale e processo”, 2023, 1, pp. 160-165;
- G. U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988;
- F. RIGANO, *Costituzione e potere giudiziario*, CEDAM, Padova, 1982;
- P. P. RIVELLO, *Richiesta di procedimento*, in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, XII, UTET, Torino, 1997;
- R. ROMBOLI, *Il pubblico ministero nell’ordinamento costituzionale e l’esercizio dell’azione penale*, in S. PANIZZA - A. PIZZORUSSO - R. ROMBOLI (a cura di), *Ordinamento giudiziario e forense*, I, Edizioni Plus, Pisa, 2002;
- ID., *Osservazioni conclusive a Dieci anni di riforme dell’ordinamento giudiziario*, in “Il Foro Italiano”, V, 2016, coll. 245-252;
- S. ROVELLI, *C.S.M. e Ministro della Giustizia: modello costituzionale e prospettive di riforma tra testo e contesto*, in www.questionegiustizia.it, 15 aprile 2025;
- F. RUGGERI, *Del potere dell’autorità giudiziaria: le recenti proposte di riforma*, in “Diritto penale e processo”, 2023, 12, pp. 1545-1550;
- G. RUTA, *Il nuovo volto delle indagini preliminari e il rischio della fuga dalla giurisdizione*, in “Questione Giustizia”, 2023, 2, pp. 23-31;
- C. SALAZAR, *L’organizzazione interna delle Procure e la separazione delle carriere*, in A. PACE - S. BARTOLE - R. ROMBOLI (a cura di), *Problemi attuali della giustizia in Italia*, Jovene, Napoli, 2010;

- L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della procura europea*, in “Archivio Penale”, 2017, 3, pp. 1-61;
- ID., *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in “Sistema penale”, 2021, 4, pp. 53 –73;
- ID. *Prosecutors' Heads' and Members of Prosecutorial High Councils perspective*, in AA. VV., *Rule of Law in Europe. Perspectives from practitioners and academics*, European Judicial Training Network, Bruxelles, 2020;
- G. SALVI, *Discrezionalità, responsabilità, legittimazione democratica del pubblico ministero*, in “Questione Giustizia”, 2021, 2, pp. 32-27;
- ID., *L'effettività della giurisdizione attraverso le scelte e la responsabilità del procuratore: il progetto organizzativo*, in “Questione Giustizia”, 2014, 4, pp. 49-64;
- R. SANLORENZO, *La giustizia disciplinare dei magistrati. Natura del procedimento, ruolo e organizzazione della Procura generale della Corte di Cassazione. Quali prospettive a seguito dell'istituzione dell'Alta Corte Disciplinare*, in www.questionegiustizia.it, 19 giugno 2024;
- G. SANTILLI, *Organizzazione degli uffici giudiziari e organizzazione del P. M.*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1976, pp. 2091-2109;
- C. SANTORIELLO, *Le nuove regole di giudizio della Riforma Cartabia, tra una positiva sinergia e una possibile eterogenesi dei fini*, in “Archivio penale”, 2022, 2;
- P. SARACENO, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione. Linee di una analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura italiana dall'unità al fascismo*, Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri, Roma, 1979;
- G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1995, III ed.;
- V. SAVIO, *Come eleggere il Csm, analisi e proposte: il sorteggio è un rimedio peggiore del male*, in www.questionegiustizia.it, 26 giugno 2019;
- A. SCHEDLER, *Conceptualizing Accountability*, in A. SCHEDLER - L. DIAMOND - M. F. PLATTNER (a cura di), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Londra, 1999;
- S. SCHIAVONE, *I criteri di priorità: tempi nuovi e nuove tempistiche per l'azione penale*, in A. MARANDOLA (a cura di), *La riforma Cartabia del processo*

penale tra adeguamenti europei e scelte valoriali, Wolters Kluwer – CEDAM, Milano, 2022;

- E. SCONDITTI, *Il CSM e le correnti: l'alternativa al sorteggio*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, "La Lettera", n. 10/2024;

- ID., *La responsabilità civile del pubblico ministero per omessa perquisizione: la sottile linea fra percezione e valutazione*, in www.questionegiustizia.it, 26 giugno 2017;

- G. SERGES, *La potestà normativa*, in S. MAZZAMUTO (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino, 2001;

- M. SERIO, *Sul progetto di riforma del CSM. Prime osservazioni critiche*, in www.questionegiustizia.it, 24 settembre 2020;

- P. SERRAO D'AQUINO, *Appunti per una riforma della dirigenza giudiziaria*, in www.questionegiustizia.it, 12 aprile 2021;

- S. SICARDI, *Ordine giudiziario e separazione delle carriere: pareggiamento o differenziazione delle garanzie di indipendenza?*, in A. PACE - S. BARTOLE - R. ROMBOLI (a cura di), *Problemi attuali della giustizia in Italia*, Jovene, Napoli, 2010;

- K. SIEGERT, *L'indipendenza del Pubblico Ministero*, in "Rivista italiana di diritto e procedura penale", 1956, pp. 349-363;

- C. SGROI, *Pubblico ministero e imparzialità*, in "Questione Giustizia", 2024, 1-2, pp. 129-150;

- G. SILVESTRI, *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, avente ad oggetto i Ddl nn. 1353 e 504 (Ordinamento giurisdizionale e Corte disciplinare)*, in www.questionegiustizia.it, 3 marzo 2025;

- ID., *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997

- ID., *La separazione dei poteri*, II, Milano, Giuffrè, 1984;

- ID., *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985;

- P. SILVESTRI – D. TRIPICCIÓN, *Art. 342*, in G. LATTANZI - E. LUPO (a cura di), *Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, II,

Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020;

- P. SILVESTRI – D. TRIPICCIÓN, *Art. 343*, in G. LATTANZI - E. LUPO (a cura di), *Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, II, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020;

- P. SILVESTRI – D. TRIPICCIÓN, *Art. 344*, in G. LATTANZI - E. LUPO (a cura di), *Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, II, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020;

- G. SORRENTI, *Giustizia e processo nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2013;

- F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994;

- S. SOTTANI, *Organizzazione degli uffici di procura. Modelli organizzativi e bilanci delle Procure della Repubblica*, in AA. VV., *L'obbligatorietà dell'azione penale. Atti del XXXIII Convegno nazionale. Verona, 11-12 ottobre 2019*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021;

- E. SPAGNA MUSSO, *Potere di promovimento dell'azione penale da parte dell'ingegnere capo del genio civile ed art. 112 della Costituzione*, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, 1963, p. 670-677;

- *ID.*, *Problemi costituzionali del pubblico ministero*, in “Rivista italiana di diritto e procedura Penale”, 1963, pp. 398-....

- A. SPATARO, *La selezione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale: la criticabile scelta adottata con la legge 27 settembre 2021, n. 134*, in “Questione Giustizia”, 2021, 4, pp. 82-95;

- *ID.*, *Memoria scritta per l'audizione informale del 4 marzo 2025 del dr. Armando Spataro presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato sul DDL n. 1353 e sul DDL S. n. 504*, in www.questionegiustizia.it, 13 marzo 2025, pp. 1-26;

- G. TARLI BARBIERI, *Stato di diritto e funzione requirente in Italia: un unicum europeo?*, in “Questione Giustizia”, 2021, 2, pp. 38-53;

- L. TAVASSI, *I limiti costituzionali all'appello del pubblico ministero*, in “Archivio penale”, 2020, 3, pp. 1-24;

- *ID.*, *Il primo anno di EPPO: appunti per una revisione critica*, in “Sistema penale”, 2022, 5, pp. 51-61;

- R. TERESI, *Direzione nazionale e direzione distrettuale antimafia*, Milano, Giuffrè, 1993;
- P. TONINI – C. CONTI, *Manuale di procedura penale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023, XXIV ed.;
- M. TONRY, *Prosecutors and Politics in Comparative Perspective*, in “Crime and Justice: A Review of Research”, 2012, 1-33;
- A. L. M. TOSCANO, *Il controllo sui magistrati. Vigilanza ministeriale, C. S. M., procedimento disciplinare e garanzie costituzionali*, ESI, Napoli, 2020;
- G. TRANCHINA, *Autorizzazione a procedere*, in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, I, UTET, Torino, 1987;
- G. TRANCHINA - G. DI CHIARA, *Appello (diritto processuale penale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, III Agg., Giuffrè, Milano, 1999;
- M. TRAPANI, *Dal pubblico ministero-giudice al pubblico ministero organo amministrativo di giustizia?*, in S. MAZZAMUTO (a cura di), *Il Consiglio Superiore della magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Torino, 2001;
- G. UBERTIS, *Azione. II) Azione penale*, in *Enciclopedia Giuridica*, V, Treccani, Roma, 1988;
- A. VALASTRO, *Disp. VII*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, UTET, Torino, 2006;
- C. VALENTINI, *The untouchables: la fase delle indagini preliminari, l'ufficio del pubblico ministero e i loro misteri*, in “Archivio penale”, 2022, 2;
- F. VECCHIO, *Pericolo populista e riforme della giustizia. A proposito di alcune insoddisfacenti proposte di riforma dell'obbligatorietà dell'azione penale*, in “Rivista AIC”, 2021, 1, pp. 85-87;
- M. VELLANI, *Il pubblico ministero nel processo*, I, Zanichelli, Bologna, 1965;
- M. VELLANI, *Il pubblico ministero nel processo*, II, Zanichelli, Bologna, 1970;
- ID., *Pubblico ministero in diritto processuale civile*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, XVI, UTET, Torino, 1997;
- G. VERDE, *Sulla riforma costituzionale della giustizia*, in www.questionegiustizia.it, 30 aprile 2025;

- V. VIGORITI, *Pubblico Ministero e discrezionalità dell'azione penale negli Stati Uniti d'America*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico Ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1979;
- S. R. VINCETI, *Il pubblico ministero negli Stati Uniti. Una figura ancora in cerca di identità*, in in "DPCE online", 2024, 1, pp. 523-546;
- L. VIOLANTE, *Audizione del prof. Luciano Violante, 6 marzo 2025, dinanzi alla Commissione AACC del Senato sui progetti relativi alla separazione delle carriere e alla istituzione di un'Alta Corte disciplinare per la sola magistratura ordinaria (ddl 504/S e 1353/S)*, in www.questionegiustizia.it, 17 marzo 2025;
- ID., *Un'idea di sorteggio per il Csm: è in gioco la libertà*, in www.ilfoglio.it, 31 maggio 2019;
- L. VIOLINI, *Separazione delle carriere e indipendenza della magistratura: riflessioni di diritto comparato*, "Diritto Penale Contemporaneo", 2011, 1, pp. 50-62;
- S. VOIGT, *The Economic Effects of Judicial Accountability. Some Preliminary Insights*, ICER Working Paper Series, n. 19, ICER, Torino, 2005;
- G. VOLPE, *Ordinamento giudiziario generale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980;
- ID., *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV Agg., Giuffrè, Milano, 2000;
- M. VOLPI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma. Relazione introduttiva*, in "Rivista del Gruppo di Pisa", 2021, 1, pp. 29-43;
- ID., *La Magistratura*, in G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, M. VOLPI, *Diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 2020;
- R. F. WRIGHT - M. L. MILLER, *The Worldwide Accountability Deficit for Prosecutors*, in "Washington & Lee Law Review", 2010, pp. 1587-1620;
- V. ZAGREBELSKY, *Ancora una sentenza costituzionale sulle condizioni di procedibilità*, in "Cassazione penale", 1982, pp. 1689-1691;
- ID., *Indipendenza del Pubblico Ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico Ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1979;
- ID., *Stabilire le priorità nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale*, in

AA. VV., *Il pubblico ministero oggi*, Giuffrè, Milano, 1994;

- ID., *Sugli inattuali presupposti del vigente ordinamento giudiziario*, in “Il Foro Italiano”, V, 2014, coll. 109-114;

- V. ZANGARA, *Studio sulla separazione dei poteri*, Padova, CEDAM, 1952;

- N. ZANON, *Come raffigurare a livello costituzionale la separazione delle carriere*, in “Quaderni costituzionali”, 2011, 3, pp. 643-647;

- ID., *Perché non è bene avere un altro CSM*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, “La Lettera”, n. 10/2024;

- ID., *Pubblico Ministero e Costituzione*, CEDAM, Padova, 1996;

- N. ZANON - F. BIONDI, *Chi abusa dell'autonomia rischia di perderla*, in www.forumcostituzionale.it, 27 giugno 2019;

- ID., *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2019, V. ed.;

- ID., *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2024, VI ed.;

- N. ZANON - G. DI RIENZO VILLATA - F. BIONDI (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma. Un bilancio tra spinte all'efficienza e servizio ai cittadini. Atti del Convegno di Milano, 21 giugno 2011*, Giuffrè, Milano, 2012;

- N. ZANON - L. PANZERI, *Art. 101*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, UTET, Torino, 2006;

Sitografia

- storia.camera.it;

- www.camera.it;

- www.comenascelacostituzione.it;

- www.csm.it;

- www.coe.int;

- www.encj.eu;

- www.gazzettaufficiale.it;

- www.giustizia.it;
- www.ilfoglio.it;
- www.iap-association.org;
- www.italiadomani.gov.it;
- legislature.camera.it;
- www.justiceinitiative.org;
- www.nascitacostituzione.it;
- www.normattiva.it;
- www.senato.it
- www.venice.coe.int;

Altre fonti

- Assemblea costituente, resoconti sommari e verbali delle sedute disponibili in storia.camera.it;
- Assemblea costituente, *Relazione del deputato Calamandrei Piero sul potere giudiziario e sulla Suprema Corte costituzionale*, in legislature.camera.it;
- Assemblea costituente, *Relazione del deputato Leone Giovanni sul potere giudiziario e sulla Corte di garanzia costituzionale*, in legislature.camera.it;
- Assemblea costituente, *Relazione del deputato Patricolo Gennaro sul potere giudiziario e sulla Suprema Corte Costituzionale*, in legislature.camera.it;
- Camera dei deputati, XVIII legislatura, A. C. 18, in www.camera.it;
- Camera dei deputati, XVIII legislatura, A. C. 2435, in www.camera.it;
- Camera dei deputati, XVIII legislatura, A. C. 2681, in www.camera.it;
- Camera dei deputati, XVIII legislatura, A. C. 2710, in www.camera.it;
- Camera dei deputati, XIX legislatura, A. C. 23 in www.camera.it;
- Camera dei deputati, XIX legislatura, A. C. 434 in www.camera.it;
- Camera dei deputati, XIX legislatura, A. C. 824 in www.camera.it;
- Camera dei deputati, XIX legislatura, A. C. 806 in www.camera.it;

- Commissione di Venezia, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Prosecutors*, CDL-PI(2015)009, in www.venice.coe.int;
- Commissione di Venezia, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Prosecutors*, CDL-PI(2022)023, in www.venice.coe.int;
- Commissione di Venezia, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning vetting of judges and prosecutors del 2022* (CDL-PI(2022)051), in www.venice.coe.int;
- Commissione di Venezia, *European Standards as regards the Independence of the Judicial System, Part II – the Prosecution Service*, CDL-AD(2010)040, in www.venice.coe.int;
- Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei, *Independence, accountability and ethics of prosecutors*, CCPE(2018)2, in www.coe.int;
- Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei, *CCPE Opinion No. 19 (2024) on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality* CCPE(2024)7, in www.coe.int;
- Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei, *Report on the independence and impartiality of the prosecution services in the Council of Europe member States*, CCPE-BU(2020)4, in www.coe.int;
- EN CJ, *Indicators Independence, Accountability and Quality of the Judiciary. Reenforcing judicial protection. ENCJ Report 2022-2023*, in www.encj.eu;
- D. GRANDI, *Relazione alla Maestà del Re Imperatore*, in “Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d’Italia, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1941 -XIX;
- *International Association of Prosecutors, Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors*, in www.iap-association.org;
- Ministero per la Costituente, *Relazione all’Assemblea Costituente della Commissione, I, Stabilimento tipografico Fausto Failli, Roma, 1946;*
- G. RAO, *Report Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Governance, assetti istituzionali e transizione digitale*, Roma, 31 dicembre 2021;
- Senato della Repubblica, XVIII legislatura, A. S. 284, in www.senato.it;
- Senato della Repubblica, XIX legislatura, A. S. 504, in www.senato.it;

- Senato della Repubblica, XIX legislatura, A. S. 933, in *www.senato.it*.

