

## Introduzione

Il lavoro è composto da tre capitoli, ove l'elemento unificante è posto nella figura del pubblico ministero e, ancor più nello specifico, nella sua indipendenza.

Egli è un magistrato al quale la Costituzione affida una serie di compiti, tra i quali il più importante è sicuramente l'esercizio dell'azione penale, ai sensi dell'art. 112 Cost, ovvero di far valere, in veste di parte pubblica, la pretesa punitiva dello Stato nei confronti di chi ha commesso il reato.

L'analisi, infatti, partirà con uno sguardo alle garanzie ad esso collegate all'interno della Costituzione, intesa come fonte suprema dello stato, fino ad analizzare come tali disposizioni, vengono declinate dal legislatore ordinario all'interno del sistema processuale penale.

In altre parole, partendo dagli articoli 107 e 112 della Costituzione, riguardanti l'inamovibilità del pubblico ministero e l'esercizio dell'azione penale, e da quest'ultimo elemento, sposterò l'attenzione sulle norme poste dal legislatore ordinario, riguardanti la ricezione della *notitia criminis*, l'iscrizione della stessa nel registro delle notizie di reato e ciò che la riguarda più da vicino, con l'intento di capire il percorso che vi è dalla ricezione di una *notitia criminis* fino

ad arrivare all'esercizio o meno dell'azione penale, in merito alla stessa, da parte del pubblico ministero, nella c.d. fase delle indagini preliminari, anche alla luce delle modifiche apportate dalla L. 103/2017 in merito a questi elementi.

Infine, l'analisi si sposterà sui rapporti che vi sono all'interno della magistratura, con uno sguardo specifico ai rapporti tra il procuratore generale e la procura della repubblica, ed il c.d. potere di avocazione, andando ad analizzare sia le "classiche" ipotesi di avocazione, sia le nuove modifiche apportate dalla riforma Orlando.

## **CAPITOLO I**

# **Il pubblico ministero: il piano costituzionale**

### **§ 1.1 - Il principio di inamovibilità del pubblico ministero: articolo 107 Cost.**

La trattazione dei profili costituzionali riguardanti il pubblico ministero non può che partire dall' articolo 107 della Costituzione, che dispone la prima forma di garanzia di indipendenza: il principio di inamovibilità.

Alla riserva di competenza, dettata dall' art. 105 Cost., in favore del Consiglio superiore della magistratura di tutti i provvedimenti concernenti lo status dei magistrati ordinari, il 1° co. della disposizione in commento aggiunge la previsione di una ulteriore garanzia, consistente in un particolare *modus procedendi* nell'adozione di alcuni incisivi provvedimenti (dispensa, sospensione, trasferimento territoriale e funzionale), posta a tutela della persona del magistrato nei confronti dello stesso Consiglio superiore della magistratura, così realizzando una indipendenza del

magistrato non solo nei confronti di qualunque altro soggetto diverso dal Consiglio superiore della magistratura (indipendenza esterna), ma anche nei confronti di quest'ultimo (indipendenza interna).

### **1.1.1 - Il principio di inamovibilità del pubblico ministero: le varie forme di indipendenza.**

L'articolo 107 della Costituzione, al comma 1, stabilisce che << I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso >>.

Da quanto disposto nel 1 comma, si può considerare la garanzia di inamovibilità una delle prime e fondamentali forme di garanzia di indipendenza del magistrato<sup>1</sup>. Già all'art. 2 del R.D.Lgs. 31 maggio

---

<sup>1</sup> N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, 2014, p. 90.

1946, n.511 (guarentigie della magistratura), ha disposto che i magistrati non possono essere trasferiti ad altra sede o destinati ad altre funzioni se non col loro consenso<sup>2</sup>.

Il concetto di indipendenza assume differenti forme che possono distinguersi in: indipendenza *esterna* e indipendenza *interna*, oltre a queste vi sono altre due forme di indipendenza, una di tipo *istituzionale* ed una di tipo *funzionale*, che vengono analizzate in collegamento sia con quella *esterna* che con quella *interna*.<sup>3</sup>

Quindi, in primo luogo, è posta a tutela della c.d. indipendenza *esterna istituzionale* dello stesso, volta a proteggere la magistratura e i singoli magistrati dalle possibili insidie provenienti da organi e poteri esterni alla stessa che possono realizzare pressioni e influenze sugli organi giudiziari. Infatti, con il combinato disposto dell'art. 105 Cost.<sup>4</sup>, in tema di attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura, si supera in modo radicale il precedente regime in cui la magistratura requirente era strettamente legata e controllata dal

---

<sup>2</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, 2010, p. 429.

<sup>3</sup> Cfr. N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p.87 ss.

<sup>4</sup> F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, *Sub art. 105*, in *Commentario della costituzione*, a cura di G. BRANCA, p. 80, continuato da A. PIZZORUSSO, *La magistratura*, III, Zannichelli, 1992, 78.

Ministro, andando a rafforzare la garanzia di indipendenza e di autonomia posta dall'art. 104, comma 1, Cost.<sup>5</sup>

Questo concetto, infatti, ha l'intento di proteggere principalmente la sua carriera da interferenze esterne, poiché lo "spostamento" di un magistrato da una sede all'altra può avvenire solo per una decisione del Consiglio superiore della magistratura, evitando così l'utilizzo di tale strumento dal potere politico, al fine di interferire sostanzialmente con l'attività giudiziaria.

Allo stesso modo la Costituzione si preoccupa anche che questo 'potere' del Consiglio superiore della magistratura di adottare una serie di provvedimenti incisivi sulla persona del magistrato. Ciò, comporterebbe una forte discrezionalità in capo a tale organo, venga a sua volta limitato, dal momento che tali provvedimenti, in assenza del consenso del magistrato, possono essere adottati soltanto nei casi e con le modalità definite dalla legge, andando così a circoscrivere l'utilizzo di questo istituto, trovando la sua *ratio* nella indipendenza del magistrato, a sua volta finalizzata ad assicurare il corretto

---

<sup>5</sup> M. DEVOTO, *Costituzione del giudice e Consiglio superiore della magistratura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, p. 3352.

esercizio della funzione giudiziaria<sup>6</sup>, proteggendo la stabilità del posto, senza però degenerare in mero privilegio<sup>7</sup>.

Il generico riferimento alle «garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario», contenuto nel 1° co. dell'articolo in commento, si giustifica in relazione alla diversa natura del procedimento che può condurre alla adozione del provvedimento<sup>8</sup>. Perciò, alla diversità dei motivi (disciplinari, organizzativi, gestionali), che possono essere individuati dal legislatore, corrisponde un diverso livello di approfondimento delle garanzie di difesa.

Questa garanzia, quindi, consiste nella necessità che i provvedimenti di dispensa o sospensione dal servizio, ovvero di destinazione ad altre sedi o funzioni, siano assunti dal Consiglio superiore della magistratura a conclusione di procedimenti basati da determinate motivazioni e con le dovute garanzie di difesa ovvero consensuali, ove vi è il consenso del magistrato interessato.

---

<sup>6</sup> Sulla indipendenza come presupposto della imparzialità, cfr. C. cost. 15 maggio 1974, n. 128, in *Giur. Cost.*, 1974, p. 1963.

<sup>7</sup> Come da più parti lamentato: per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, 1976, p. 1277, nt. 2.

<sup>8</sup> Ad es., il trasferimento d'ufficio può essere pronunciato, com'è noto, anche come sanzione disciplinare accessoria, ex art. 21, 6° co., r.d.lgs. 511/1946.

Infatti, quando il provvedimento ha natura giurisdizionale, come quello disciplinare<sup>9</sup>, debbono essere integralmente riconosciute le garanzie di difesa del giusto processo, ex artt. 105 e 111 Cost. Quando, invece, il provvedimento ha natura amministrativa, come nel caso di trasferimento per incompatibilità<sup>10</sup>, le garanzie di difesa hanno un contenuto minore, e possono ritenersi soddisfatte dall' art. 4, r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511, che prescrive la comunicazione all'interessato dell'avvio del procedimento, il diritto di prendere visione e di estrarre copia degli atti, nonché di essere sentito personalmente, cui il Consiglio superiore della magistratura ha aggiunto<sup>11</sup> la facoltà di farsi assistere da altro magistrato<sup>12</sup>.

Del resto, in questo secondo caso, la pienezza della tutela giurisdizionale è posticipata<sup>13</sup> dall'eventuale successivo ricorso al

---

<sup>9</sup> V. artt. 35, r.d.lgs. 511/1946 e 17, 3° co., l. 195/1958. Cfr. C. cost., 2 febbraio 1971, n. 12, in *Giur. Cost.*, 1971 p. 435 e, da ultimo, C. cost. 16 novembre 2000, n. 497, in *Giur. Cost.*, 2000, p. 546.

<sup>10</sup> C. cost. 19 novembre 2002, n. 457, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 234.

<sup>11</sup> CSM, delibera 18 dicembre 1991.

<sup>12</sup> Per la giurisprudenza di legittimità, sulla diversa natura, amministrativa e giurisdizionale, rispettivamente, del procedimento di trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale e del procedimento disciplinare: tra le tante, Cass., S.U., 13 maggio 2002, n. 6876, in *Giust. civ.*, 2002, I, 2449 con nota di MOROZZO DELLA ROCCA.

<sup>13</sup> art. 17, 2° co., l. 195/1958

giudizio amministrativo<sup>14</sup>, cui il magistrato può denunciare, non solo la violazione di legge, ma anche l'eccesso di potere, così consentendo al giudice un penetrante sindacato sul provvedimento impugnato. La giurisprudenza amministrativa, infatti, nonostante l'ampia discrezionalità del giudizio consiliare, svolge un approfondito accertamento dei fatti idonei a giustificare la situazione di incompatibilità, richiedendo che la situazione di incompatibilità sia ancorata ad elementi certi ed obiettivi, che vanno puntualmente individuati nella loro concretezza e nella loro attitudine a determinare lo stato di incompatibilità<sup>15</sup>.

In questo caso si parlerà di tutela dell'indipendenza *interna istituzionale* del magistrato, concetto strettamente collegato con il comma 3 dell'articolo in commento, stabilendo che « i magistrati si distinguono fra loro solo per diversità di funzioni »». Esso ha

---

<sup>14</sup> Cfr. C. cost. 14 maggio 1968, n. 44, in *Giur. Cost.*, 1968, p. 1156 sulla necessità della tutela giurisdizionale, ex art. 24 Cost., anche nei confronti degli atti del CSM, per non lasciare i magistrati «indifesi di fronte a possibili (se pure, è da presumere, eccezionali) violazioni di legge (...), lesive dei propri diritti o interessi legittimi».

<sup>15</sup> C. St., sez. IV, 12 ottobre 2000, n. 5418, in *Cons. Stato*, 2000, I, 2213; C. St., sez. IV, 11 ottobre 1988, n. 786, in *Cons. Stato*, 1988, I, p. 1168.

l'intento di impedire che la magistratura ordinaria venga organizzata secondo criteri improntati al criterio gerarchico<sup>16</sup>.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, le persone, a cui sono affidate funzioni giudiziarie, devono essere a ciò idonee, e tale idoneità deve essere accertata attualmente e in concreto, in quanto essenziale alla indipendenza e imparzialità della magistratura<sup>17</sup>.

Al principio di idoneità funzionale possono essere ricondotte quelle ipotesi di mobilità, previste dalla legislazione vigente, volte a ribadire la persistenza di requisiti di idoneità funzionale in capo alla persona del magistrato, come il trasferimento d'ufficio, ad altre sedi o funzioni, per incompatibilità ambientale e funzionale (art.2, comma 2, cit., r.d.lgs. 31.5.1946, n. 511) del magistrato che, per qualsiasi causa, anche indipendente da colpa, non possa, nella sede che occupa, amministrare giustizia «in modo credibile»<sup>18</sup>; la dispensa dal servizio del magistrato che, per sopravvenuta inettitudine ( art. 3, cit., r.d.lgs.

---

<sup>16</sup> V: N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 131-142.

<sup>17</sup> Cfr. C. cost. 19 dicembre 1973, n. 177, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 579.

<sup>18</sup> Cfr. C. cost. 8 giugno 1981, n. 100, in *Giur. Cost.*, 1981 su cui v. la nota di E. Grasso, in *Giur. cost.*, 1981, p. 843 ss., secondo la quale la locuzione «prestigio dell'ordine giudiziario», contenuta nell'art. 18 del r.d.lg. 511/1946, «si concreta nella fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria e nella credibilità di essa». Ma v., ora, la formula «con piena indipendenza e imparzialità» contenuta nell'art. 2, 6° co., lett. n), l. 150/2005 e nell'art. 26, d.lg. 109/2006.

31 maggio 1946, n. 511), non possa adempiere convenientemente ed efficacemente ai doveri del proprio ufficio, anche ove si ritenga che l'istituto riguardi l'inidoneità tecnica<sup>19</sup>, e non la «debolezza mentale»<sup>20</sup>; la dispensa disciplinare ( art. 35, comma 2, cit., r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511) del magistrato che, pur non essendo responsabile<sup>21</sup>, abbia perduto nella opinione pubblica la stima, la fiducia e la considerazione richieste dalla sua funzione. Anche in quest'ultimo caso, infatti, essendo necessario la disistima e la sfiducia, benché a prescindere dalle attitudini del magistrato<sup>22</sup>, ciò che viene meno è la capacità del magistrato di poter adempiere alla sua funzione.

Ed infatti all'interno di questa categoria vi sono degli istituti ancora molto discussi: quello del trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale (da una sede all'altra) e funzionale (da un ufficio

---

<sup>19</sup> In questo senso depone, ora, la previsione che al magistrato dispensato dal servizio sia consentito di transitare nella pubblica amministrazione, con funzioni amministrative [art. 2, 6° co., lett. o), l. 150/2005 e art. 27, d.lg. 109/2006].

<sup>20</sup> Così, invece, G. VOLPE, *Diritti, doveri e responsabilità dei magistrati*, in *Ordinamento Giudiziario*, a cura di A. PIZZORUSSO, Il mulino, 1974, p. 412.

<sup>21</sup> Cfr. CSM, 6 dicembre 1995, in *Foro it.*, 1996, III, p. 583.

<sup>22</sup> Cass., S.U., 10 luglio 1991, n. 7662, in *Giust. civ.*, 1992, I, p. 742.

all'altro), di cui al comma 2 dell'art. 2 del r.d.lgs. 31 maggio 1946, n, 511.

La prima ipotesi ricorre quando il magistrato si trova in una situazione di incompatibilità per rapporti di parentela o affinità con avvocati esercenti la professione forense nella medesima sede o per rapporti di parentela o affinità con ufficiali o agenti di polizia giudiziaria assegnati alla stessa sede<sup>23</sup>.

La seconda ipotesi è invece quella che consente di trasferire il magistrato qualora si riscontrino situazioni di incompatibilità rispetto alla sede occupata o alla funzione esercitata.

Il cit. art.2, comma 2, tacciato in dottrina di incostituzionalità<sup>24</sup>, per l'indeterminatezza della fattispecie e per la conseguente ampia discrezionalità che conferisce al Consiglio superiore della magistratura, nella valutazione delle circostanze che consentono il trasferimento d'ufficio, dagli anni ottanta ad oggi si è assistito ad una progressiva rivalutazione dell'istituto, anche grazie all'opera dello

---

<sup>23</sup> V. art. 2, comma 2, r.d.lgs. 511 del 1946 e artt. 18 e 19 r.d. 12 del 1941.

<sup>24</sup> Ma la giurisprudenza amministrativa ha sempre ritenuto manifestamente infondate la questione di legittimità costituzionale, anche in riferimento all'art. 107 Cost.: da ultimo, T.A.R. Lazio, I, 1 marzo 1999, n. 508, in *T.A.R.*, 1999, I, p. 1182.

stesso organo di autogoverno, che ha progressivamente disegnato, utilizzando gli strumenti ad esso spettanti<sup>25</sup>, dei criteri di orientamento della discrezionalità dello stesso, una più rigorosa casistica delle cause di incompatibilità<sup>26</sup>.

Peraltro, si è osservato come, per la sua stessa natura di strumento volto ad eliminare situazioni discrezionali nella giurisdizione, indipendentemente da una colpa del magistrato, non sia possibile, né utile, una tipizzazione della estrema varietà delle evenienze, che possono determinare la situazione di incompatibilità, e che spesso dipendono dalla interazione di circostanze complesse e imprevedibili<sup>27</sup>. Del resto, nel censurare una disposizione di indeterminatezza della fattispecie, non può prescindersi dal riferimento ai valori tutelati, al fine di stabilire, in relazione ad essi,

---

<sup>25</sup> Cfr. sul tema, problematicamente, F. SORRENTINO, *I poteri normativi del Csm*, in *Magistratura, C.s.m. e principi costituzionali*, a cura di B. CARAVITA, Laterza, 1994, p. 36 ss.

<sup>26</sup> Cfr. S. MAZZAMUTO, *L'incompatibilità ambientale e funzionale*, p. 103 ss. e C. DI CASOLA, *Il trasferimento d'ufficio*, p. 165 ss., entrambi in *Il Consiglio Superiore della Magistratura, aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, a cura di S. MAZZAMUTO, Giappichelli, 2001.

<sup>27</sup> G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, 1997, p. 157.

se ed in quale misura sia possibile la tipizzazione dei comportamenti che possono lederli<sup>28</sup>.

L'istituto, trovando la sua *ratio* nella indipendenza del magistrato, a sua volta è finalizzata ad assicurare il corretto esercizio della funzione giudiziaria<sup>29</sup>.

È importante sottolineare che non si tratta di una garanzia volta ad assicurare al magistrato la stabilità assoluta, ciò che potrebbe configurare una sorta di privilegio ingiustificato, ma, al contrario, la stessa è tesa a disciplinare i casi di mobilità in modo tale da bilanciare l'interesse all'indipendenza del magistrato con eventuali esigenze che, caso per caso, possono porsi come concorrenti, talora funzionali alla stessa garanzia di imparzialità, di natura organizzativa o disciplinare.<sup>30</sup>

Si possono quindi distinguere diverse sfumature del concetto di indipendenza ma a prescindere da ciò il fine ultimo di ognuna di esse

---

<sup>28</sup> Cfr. C. cost. 8 giugno 1981, n. 100, in *Giur. Cost.*, 1981, che ha respinto le censure di indeterminatezza della fattispecie disciplinare, di cui all'art. 18 del cit. r.d.lgs. 511/1946, nella parte in cui identifica l'illecito disciplinare nel fatto che il magistrato «tenga in ufficio o fuori una condotta tale, che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario».

<sup>29</sup> Sulla indipendenza come presupposto della imparzialità, cfr. C. cost., 15 maggio 1974, n.128, in *Giur. Cost.*, 1974, p. 1963.

<sup>30</sup> F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, 2018, p. 88.

resta quello di assicurare che ogni singolo magistrato possa esercitare la propria funzione con imparzialità, a tutela dell'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla giustizia.

Queste distinzioni sono utili per apprezzare la collocazione della magistratura nell'ordinamento e la natura delle funzioni dalla stessa esercitate.

Per concludere si può affermare che detto 1 comma si inserisce all'interno di una serie di condizioni volte a salvaguardare l'indipendenza del magistrato, rendendolo così terzo ed imparziale rispetto ad eventuali intromissioni nella sfera delle sue competenze e delle sue decisioni.

### **1.1.2 - Il principio di inamovibilità: i pubblici ministeri non si distinguono per gerarchie.**

La *ratio* di tale previsione è assai chiara: il corpo dei magistrati non è caratterizzato da gerarchie né da carriere<sup>31</sup>, ma i magistrati si distinguono «soltanto» per diversità di funzioni e ciò a tutela dell'indipendenza interna della magistratura, ovvero dell'indipendenza del singolo magistrato nei confronti degli altri componenti del potere giudiziario, anche perché l'ansia di carriera<sup>32</sup> potrebbe alimentare una subordinazione ostile al libero e corretto esercizio della funzione.

D'altra parte, le finalità di questa disposizione sembrano essere apparentemente contrastanti<sup>33</sup> con altri dati normativi presenti nella Costituzione, laddove, ad esempio, si attribuisce al Consiglio superiore della magistratura il compito delle promozioni dei magistrati (art. 105, Cost.) e così ammettendo la possibilità di avanzamenti, di progressioni da un livello all'altro; ovvero quando, si allude a una distinzione dei magistrati in categorie, nella composizione del Consiglio superiore della magistratura (art.104,

---

<sup>31</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Einaudi, 1990, p. 45 ss.

<sup>32</sup> Cfr. L. CHIEFFI, *La magistratura. Origini del modello e prospettive di riforma*, Jovene, 1998, p. 57 ss.

<sup>33</sup> Cfr. G. VERDE, *L'ordinamento giudiziario*, Giuffrè, 2003, p. 96.

Cost.). Si tratta, però, di inesattezze e disarmonie piuttosto diffuse nel testo del Titolo IV, che devono essere ridimensionate all'esito di una lettura sistematica orientata alla massima espansione del principio di indipendenza della magistratura, vero filo rosso della trama costituzionale.<sup>34</sup>

Per tali motivi sono state messe in campo una serie di riforme legislative, in attuazione dell'articolo in commento, che hanno inizialmente riguardato l'abolizione delle gerarchie, distinguendo nominalmente i magistrati ordinari secondo le funzioni, in magistrati di Tribunale, di Corte di Appello, di Corte di Cassazione<sup>35</sup>; e successivamente, andando a modificare la progressione nelle diverse qualifiche, passando da un sistema di promozioni a ruoli chiusi, con selezioni gestite dai magistrati di grado superiore, ad un sistema a ruoli aperti, con il conferimento della qualifica a prescindere dall'effettivo esercizio delle funzioni corrispondenti<sup>36</sup>, e sulla base della sola anzianità senza demerito.

---

<sup>34</sup> F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., p. 91.

<sup>35</sup> V. l. 392/1951.

<sup>36</sup> V. cit. l. 570/1966 e cit. l. 831/1973.

Il sistema consegnato dal legislatore, però, è stato oggetto di diverse critiche in dottrina, lamentando, da un lato, come la progressione in carriera quasi automatica, in quanto concentrata prevalentemente sull'anzianità di servizio, possa determinare uno svilimento della qualifica professionale del magistrato<sup>37</sup> e dall'altro, come il sistema delle qualifiche a ruoli aperti accentui a dismisura la discrezionalità, e la politicità, delle scelte del Consiglio superiore della magistratura nella individuazione in concreto del magistrato da assegnare all'esercizio delle funzioni superiori<sup>38</sup>.

La discrezionalità del legislatore nel distinguere i magistrati tra loro è, pertanto, vincolata, oltre che dal divieto di reintrodurre gerarchie, dal divieto di qualsiasi tipo di «arbitraria categorizzazione» dei magistrati stessi, non sorretta da alcuna ragione di ordine funzionale, e infine dal rispetto delle funzioni costituzionalmente individuate, come quella di magistrato di cassazione.

---

<sup>37</sup> V. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, 1976, p. 1278.

<sup>38</sup> G. REBUFFA, *La funzione giudiziaria*, 3<sup>a</sup> ed., Giappichelli, 1993, p. 91; G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, cit., p. 165.

Infine, la Corte costituzionale ha più volte ribadito<sup>39</sup> come la disposizione in commento non vieti il conferimento ai capi dell'ufficio dell'attribuzione di poteri e funzioni di direzione dell'ufficio, i quali devono necessariamente intendersi disposti, nei limiti delle norme costituzionali, per obiettive ed imprescindibili esigenze di servizio, al solo scopo di rendere possibile ed efficiente il funzionamento dell'ufficio.

## **§ 1.2 - L'obbligatorietà dell'azione penale: art. 112**

### **Cost.**

In questo paragrafo l'analisi verterà sull' art. 112 Cost. rispetto agli sviluppi costituzionali sul tema dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale e all'indipendenza funzionale del magistrato requirente, sia all' "interno" sia all' "esterno" del suo ufficio.

---

<sup>39</sup> C. cost., 18 luglio 1973, n. 143, in *Giur. Cost.*, 1973 p. 466 e C.cost., 3 giugno 1970, n. 80, in *Giur. Cost.*, 1970, p. 1145.

È interessante ricordare come la ratio sottostante la suddetta disposizione si sviluppò in Assemblea costituente<sup>40</sup>, dove il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale “venne riconosciuto rispondente alle esigenze di un sistema democratico e contrapposto a quello della discrezionalità dell'azione penale, caratteristico dei regimi autoritari”<sup>41</sup>, soprattutto dopo anni in cui le “zone d'ombra” avevano impedito la percezione dell'obbligatorietà come baluardo di fondamentali garanzie processuali<sup>42</sup>. Logica conseguenza di ciò fu “l'illegittimità di ogni forma di soggezione del pubblico ministero ad organi mossi da motivazioni diverse o ulteriori rispetto a quelle desumibili dalla legge penale”<sup>43</sup>. In questa prospettiva, si comprende la ragione per la quale la dottrina tenda ormai ad attribuire il carattere dell'essenzialità al principio di obbligatorietà dell'azione

---

<sup>40</sup> Per un'analisi più approfondita sul punto, si vedano G. NEPPI MODONA, *Art. 112 e 107, 4° comma*, in AA. VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, 1987, p. 43 e ss.; S. QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto e regole per l'esercizio dell'azione penale*, Jovene, 2004, p. 37 e ss.; G. MONACO, *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell'azione penale*, Giuffrè, 2003, p. 273 e ss.

<sup>41</sup> V. ZAGREBELSKY, *L'obbligatorietà dell'azione penale: riflessi sulle garanzie, sull'organizzazione degli uffici*, in AA.VV. *La riforma del pubblico ministero*, Giuffrè, 1974, p. 191.

<sup>42</sup> S. QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto e regole per l'esercizio dell'azione penale*, cit., p. 48.

<sup>43</sup> V. ZAGREBELSKY, *L'obbligatorietà dell'azione penale: riflessi sulle garanzie, sull'organizzazione degli uffici*, cit., p. 192

penale rispetto “all’attuazione del principio di legalità ed alla configurazione della Repubblica italiana come uno Stato di diritto”<sup>44</sup>.

### **1.2.1 - Obbligatorietà dell’esercizio dell’azione penale.**

Il principio dell’obbligatorietà dell’azione penale, accolto nell’art. 112 Cost., offre numerose occasioni di riflessione.

In primo luogo, stabilire l’obbligatorietà dell’azione penale equivale a rigettare qualsivoglia margine di discrezionalità o di scelta in capo al pubblico ministero<sup>45</sup>. In altre parole, a fronte di una *notitia criminis*, ove sussistano gli elementi oggettivi e soggettivi che costituiscono la figura di reato e l’imputazione ad un soggetto come responsabile del fatto, il pubblico ministero è tenuto necessariamente a “formulare un’imputazione e provocare dal giudice l’esercizio della

---

<sup>44</sup> M. SCAPARONE, *L’ordinamento giudiziario*, Giappichelli, 2012, p. 45. Per G. UBERTIS, *Sistema di procedura penale. Principi generali*, Utet, 2013, p. 138, il principio dell’obbligatorietà dell’azione penale è anche un carattere del giusto processo, in quanto collegato all’imparzialità giurisdizionale, “nella misura in cui è funzionale alla garanzia dell’eguaglianza di tutti «davanti alla legge»”.

<sup>45</sup> G. MONACO, *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell’azione penale*, cit., p. 372.

giurisdizione in rapporto ad essa”<sup>46</sup>, senza potervi liberamente rinunciare, se non ove ritenga di non poter sostenere l'accusa in giudizio e se l'insostenibilità processuale della tesi accusatoria non dipenda da inerzie e inadempienze nello svolgimento delle indagini preliminari<sup>47</sup>.

Tale principio si colloca come “punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale”<sup>48</sup>.

Infatti, a questo iniziale dovere di esercitare l'azione penale in senso proprio, come attività processuale finalizzata ad investire un giudice di una domanda, in un sistema, come il nostro, ove viene affidata al pubblico ministero anche la funzione di ricercare le notizie di reato - soluzione, peraltro, costituzionalmente non necessaria<sup>49</sup> - si innesta, come ulteriore conseguenza, anche quella di attivarsi allorché si presenti una *notitia criminis* qualificata dalla presentazione di una

---

<sup>46</sup> 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, 2010, p. 196.

<sup>47</sup> Cfr. artt. 408 c.p.p., 125 disp. att., c.p.p., 415 c.p.p.; e C. cost. 88/1991.

<sup>48</sup> C. Cost., 15 febbraio 1991, n 88, *Giur. Cost.*, 1991, p. 564.

<sup>49</sup> Cfr. V. ONIDA, *La posizione costituzionale del C.S.M. e i rapporti con gli altri poteri*, in *Magistratura, C.S.M. e principi costituzionali*, a cura di B. CARAVITA, Laterza, 1994, p. 30; G. SILVESTRI, *Il Pubblico Ministero quale era, qual è, quale dovrebbe essere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, p. 960; D'Elia, *Magistratura, Polizia giudiziaria e Costituzione*, Giuffrè, 2002, p. 112.

denuncia o querela, ovvero, se diversamente appresa, quando non sia manifestamente infondata.

Secondo un orientamento ormai consolidato, il principio espresso nell'art. 112 Cost. assume un triplice significato: non solo di garantire l'indipendenza funzionale del pubblico ministero da ogni altro potere, ed in particolare dall'esecutivo<sup>50</sup>; e di escludere che il pubblico ministero possa decidere discrezionalmente se investire il giudice della notizia di reato; ma, anche, di prevedere necessariamente strumenti di controllo affinché egli stesso non si sottragga all'obbligo impostogli<sup>51</sup>.

In merito a questo ultimo punto è evidente che sia rimessa al legislatore ordinario il compito di predisporre gli adeguati strumenti di controllo, sia interni agli uffici del pubblico ministero, attraverso il conferimento di poteri avocatori in favore del capo dell'ufficio ovvero del procuratore generale, sia esterni, con controlli giurisdizionali anche penetranti sulle decisioni delle procure e con il

---

<sup>50</sup> V. C. cost. 27 luglio 1979, n. 84, in *Giur. Cost.*, 1979, p. 564; e C. Cost. 15 febbraio 1991, n. 88, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 1246.

<sup>51</sup> V. ZAGREBELSKY, *Indipendenza del Pubblico Ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, in G. CONSO, *Pubblico ministero e accusa penale*, Zanichelli, 1979, p. 3.

riconoscimento alla polizia giudiziaria di una competenza istituzionale nella ricerca delle notizie di reato e del potere di svolgere indagini parallele a quelle intraprese dalle procure.

Dunque, “sul piano della astratta logica istituzionale la connessione tra il principio dell’obbligatorietà dell’azione e gli altri temi di fondo che incidono sulla configurazione del pubblico ministero è [...] fuori discussione”<sup>52</sup>. Ciò risulta ancora più evidente se si volge lo sguardo alle disposizioni costituzionali che, direttamente o indirettamente, toccano la figura del pubblico ministero; di fronte ad un quadro così incerto e suscettibile di orientamenti interpretativi, l’art. 112 Cost. funge da punto fermo al quale legare gli altri aspetti riguardanti la configurazione e la disciplina del pubblico ministero<sup>53</sup>.

### **1.2.2 - L’obbligatorietà dell’azione penale: le condizioni di procedibilità.**

---

<sup>52</sup> G. NEPPI MODONA, *Art. 112 e 107, 4° comma*, cit., p. 40.

<sup>53</sup> G. NEPPI MODONA, *Art. 112 e 107, 4° comma*, cit., p. 41.

Le considerazioni fino ad ora svolte consentono di trarre indicazioni interpretative sulla portata del principio costituzionale in oggetto e sulla sua compatibilità con alcuni istituti, legislativamente previsti con riguardo a situazioni tipiche, “che potrebbero metterne in discussione l’assolutezza ed il significato di garanzia dell’indipendenza del pubblico ministero da condizionamenti esterni”<sup>54</sup>.

Il riferimento è, in primo luogo, alle condizioni di procedibilità, che costituiscono una vistosa deroga al principio di ufficialità dell’azione penale<sup>55</sup>, consistendo in una manifestazione di volontà cui la legge subordina l’esercizio della stessa, conferendo ad alcuni soggetti il potere di attivare l’azione penale in riferimento a determinate figure di reato o nei confronti di alcune categorie di soggetti<sup>56</sup>. Il difetto di una condizione di procedibilità comporta il mancato accertamento del fatto di reato nel merito ed impone al

---

<sup>54</sup> G. NEPPI MODONA, *Art. 112 e 107, 4° comma*, cit., p. 46.

<sup>55</sup> G. D’ELIA, *Art. 112*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, p. 2131.

<sup>56</sup> G. D’ELIA, *Art. 112*, cit. p. 2131.

giudice l'adozione di un provvedimento di archiviazione, di non luogo a procedere o di proscioglimento<sup>57</sup>.

In quanto "espressione di una manifestazione di opportunità nella repressione dei reati"<sup>58</sup>, le condizioni di procedibilità sembrerebbero porsi in contrasto con il principio di obbligatorietà dell'azione penale, facendo dipendere da una volontà estranea al circuito penale<sup>59</sup> quell'innescò del processo che la Costituzione ha reso obbligo del pubblico ministero<sup>60</sup>. In realtà, l'orientamento dottrinale più recente<sup>61</sup> vede nelle condizioni di procedibilità "lo strumento adatto a dare cittadinanza nel processo penale ad esigenze meritevoli di tutela,

---

<sup>57</sup> R. ORLANDI, *Procedibilità (condizioni di)*, in *Digesto delle Discipline penalistiche*, Utet, 1995, p. 43 e ss.

<sup>58</sup> G. D'ELIA, *Art. 112*, cit. p. 2131.

<sup>59</sup> Secondo F. FALATO, *Immediata declaratoria e processo penale*, Cedam, 2010, p. 125, "Le condizioni di procedibilità [...] sono qualificate da fattori esterni al reato e sono solitamente legate a comportamenti di soggetti altri rispetto al pubblico ministero".

<sup>60</sup> M. CHIAVARIO, *Obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, in *Cassazione penale*, 1993, p. 86. In questo senso, si veda parte della dottrina, più risalente, che considera le condizioni di procedibilità come simbolo di istanze di privatizzazione del processo penale o come ingerenze nell'obbligo di azione penale incombente sul pubblico ministero.

<sup>61</sup> Nel panorama dottrinario si vedano, ex multis, G. D'ELIA, *Art. 112*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, cit. p. 2131; M. CHIAVARIO, *Obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, cit. p. 86 e ss; G. NEPPI MODONA, *Art. 112 e 107, 4° comma*, cit., p. 46 e ss; M. NOBILI, *La disciplina costituzionale del processo*, Lorenzini, 1976, p. 210.

come pure a risolvere, sia pure in modo parziale, un bisogno di deflazione della giustizia ormai non più aggirabile”<sup>62</sup>.

Questo secondo orientamento, scende più in profondità negli interessi effettivamente in gioco per rilevare come le condizioni di procedibilità soddisfino l’esigenza di sottoporre la punibilità in concreto a motivi di convenienza e opportunità, che, altrimenti, risulterebbero sofferenti davanti al principio di legalità e di obbligatorietà dell’azione penale<sup>63</sup>. In altre parole, le condizioni di procedibilità consentono di interporre, tra la valutazione dell’illiceità della norma penale e l’intervento della *iurisdictio* provocata dall’azione del pubblico ministero<sup>64</sup>, un filtro costituito dalla volontà di privati lesi dal reato (istanza, querela) oppure da manifestazioni di interessi più ampi, “svincolati dal rapporto immediato con il bene giuridico protetto dalla norma

---

<sup>62</sup> C. VALENTINI REUTER, *Le forme di controllo sull’esercizio dell’azione penale*, Cedam, 1994, p. 52. Sulla necessità che le condizioni di procedibilità non si traducano in un irrazionale ostacolo all’esercizio dell’azione penale si sofferma O. MAZZA, *I protagonisti del processo*, Giappichelli, 2010, p. 407.

<sup>63</sup> G. D’ELIA, *Art. 112*, cit. p. 2131

<sup>64</sup> C. VALENTINI REUTER, *Le forme di controllo sull’esercizio dell’azione penale*, cit., p. 53.

incriminatrice”<sup>65</sup> da parte di organi istituzionali (richiesta o autorizzazione a procedere).

Nonostante le numerose pronunce d’infondatezza della Corte costituzionale<sup>66</sup>, sono stati in più occasioni sollevati dubbi da parte della dottrina<sup>67</sup> sulla compatibilità di queste condizioni di procedibilità rispetto all’art. 112 Cost. da un duplice punto di vista. Da un lato, infatti, si è osservato che “l’espedito della condizione potrebbe essere un mezzo per aggirare il principio dell’art. 112 Cost.”<sup>68</sup>; dall’altro, si è evidenziato come il principio di certezza del diritto in materia penale imporrebbe delle valutazioni effettuate in

---

<sup>65</sup> S. QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto e regole per l'esercizio dell'azione penale*, cit. p. 636.

<sup>66</sup> Cfr. C.Cort. 5 maggio 1959, n. 22, in *Giur. Cost.*, 1959, con cui i giudici costituzionali rigettano la questione di legittimità dell’autorizzazione a procedere con riferimento a delitti di vilipendio alle istituzioni costituzionali, prevista dall’art. 313, comma 3, c.p., asserendo che “In particolare, per ciò che riguarda i delitti contro la personalità dello Stato previsti dall’art. 313 c.p., è da considerare che l’istituto della autorizzazione a procedere trova fondamento nello stesso interesse pubblico tutelato dalle norme penali, in ordine al quale il procedimento penale potrebbe qualche volta risolversi in un danno più grave dell’offesa stessa” (*cons. dir.*).

<sup>67</sup> Ex multis, si vedano A. PIZZORUSSO, *Scricchiolii sempre più forti dall’istituto dell’autorizzazione a procedere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 96 e ss.; V. ONIDA, *Autorizzazione a procedere e principio di uguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, p. 735 e ss.; S. BARTOLE, *In tema di autorizzazione a procedere per vilipendio all’ordine giudiziario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 1416 e ss.

<sup>68</sup> G. MONACO, *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell’azione penale*, cit., p. 251.

via generale dal legislatore, rendendo ammissibili solo quelle valutazioni in concreto effettuate dal giudice<sup>69</sup>.

Non è dunque configurabile, nel rispetto dei principi costituzionali, che il legislatore, mediante organi di carattere politico estranei all'apparato giudiziario, possa interferire arbitrariamente nel caso concreto, sulla base di interessi politici che vadano ad indebolire l'indipendenza del pubblico ministero. Affinché le condizioni di procedibilità possano essere introdotte nel nostro ordinamento, è necessario che si tratti di situazioni predeterminate dalla legge, generali, e non di casi concreti "in cui al potere politico sia attribuita la facoltà di impedire il promovimento dell'azione penale per motivi contingenti ed estemporanei"<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> V. ONIDA, *Autorizzazione a procedere e principio di uguaglianza*, cit., p. 737. Sul punto, M. CHIAVARIO, *Obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, cit., p. 88, aggiunge che "una risposta appagante in favore del mantenimento in vita di quegli istituti non può dunque darsi se non quando essi trovino la loro legittimazione in un'altra norma costituzionale, e comunque non al di là delle ipotesi [...] in cui l'interesse che l'intervento «esterno» (rispetto al pubblico ministero) mira a salvaguardare sia sicuramente riconducibile ad un valore a sua volta di rilevanza costituzionale".

<sup>70</sup> C. VALENTINI REUTER, *Le forme di controllo sull'esercizio dell'azione penale*, cit., p. 45.

### **1.2.3 - L'obbligatorietà dell'azione penale: i criteri di priorità.**

La disposizione in commento vorrebbe, altresì, svolgere il ruolo di garanzia di legalità e di eguaglianza<sup>71</sup>, garantendo l'indiscriminata applicazione della legge penale nei confronti di tutti. Ma, il carico di lavoro e le strutture insufficienti o, comunque, inadeguate<sup>72</sup> impongono al pubblico ministero di selezionare, secondo criteri inevitabilmente personali e, dunque, arbitrari, le *notitiae criminis* da trattare e quelle da relegare nel limbo della prescrizione ovvero dell'archiviazione per pseudo-infondatezza della notizia di reato.

A tal proposito vi è un'oggettiva impossibilità di trattare tempestivamente tutti gli affari penali, nel senso che la domanda di giustizia che si riverbera sugli uffici inquirenti è talmente cospicua da non consentire di trattare tutti gli affari penali<sup>73</sup>. Ecco dunque che,

---

<sup>71</sup> P. BARILE, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di A. Bozzi*, Cedam, 1992, p. 33 ss.

<sup>72</sup> Cfr. G. ICHINO, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale*, in *Questione giustizia*, 1997, p. 296.

<sup>73</sup> V. PACILEO, *Pubblico ministero. Ruolo e funzioni nel processo penale e civile*, Utet, 2011, pp. 206-207, mette in luce come "l'impossibilità di tutto istruire" conduca, di fatto, i pubblici ministeri a dover scegliere quali procedimenti portare avanti e quali tralasciare, facendo emergere una discrezionalità

benché in un sistema che al più alto grado di forza normativa prescrive l'obbligatorietà dell'azione penale, di fronte ad una domanda di giustizia che travalica le concrete possibilità di risposta inizia a profilarsi la necessità adottare criteri con i quali selezionare gli affari penali<sup>74</sup>.

Per tali motivi sono stati posti dei cc.dd. criteri di priorità dal Consiglio superiore della magistratura<sup>75</sup> che, escluso il mero riferimento al caso ovvero alla successione cronologica della sopravvenienza, debbano appuntarsi sulla gravità ovvero sulla offensività sociale del reato.

È chiaro che l'indicazione di criteri di priorità suscita problemi di non facile soluzione, soprattutto con riferimento ai principi costituzionali in tema di organizzazione giudiziaria e, per quanto qui

---

all'italiana, priva di criteri metodologici da seguire. Infatti, «lo «scandalo» di questa situazione non è tanto in sé nel fatto di privilegiare l'uno piuttosto che l'altro procedimento, quanto nella mancanza di programmazione, di obiettività, di trasparenza e di uniformità nell'esercizio della scelta, che rischia costantemente di diventare arbitrio».

<sup>74</sup> Secondo G. DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero*, in *Forum quaderni costituzionali*, p. 7 e ss.

<sup>75</sup> Csm, sentenza 20 giugno 1997, in *Giur. cost.*, 1998, p. 1877. Per la dottrina, in particolare, V. ZAGREBELSKY, *L'obbligatorietà dell'azione penale: un punto fermo, una discussione mancata, un problema attuale*, in *Cassazione penale*, 1992, 3183 ss.; G. NEPPI MODONA, *Principio di legalità e nuovo processo penale*, in AA.VV., in *Il pubblico ministero oggi*, Giuffrè, 1994, p. 123 e 124; M. CHIAVARIO, *protagonisti e comprimari del processo penale*, Utet, 1995, p. 135 ss.

preme maggiormente, di ruolo e funzioni del pubblico ministero. È quindi necessario evitare che i criteri di priorità si trasformino in valutazioni di opportunità: “un conto è decidere di procedere prioritariamente, ben altro è decidere di non procedere in certi casi”<sup>76</sup>.

L’idea di stabilire esplicitamente linee guida nella trattazione degli affari penali nasce, per la prima volta, a ridosso del nuovo codice di rito<sup>77</sup>, ad opera della prassi mediante la cd. “circolare di Torino” del 16 novembre 1990 della Procura di Torino. Con tale documento il procuratore della Repubblica presso la Procura di Torino definiva le priorità che avrebbero dovuto essere osservate dai magistrati dell’ufficio nella conduzione delle indagini preliminari in ordine alle

---

<sup>76</sup> N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 246. Secondo N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, cit., p. 182, “Una cosa è, ad esempio, la discrezionalità che deriva dall’impossibilità di trattare tutti gli affari giunti a conoscenza del magistrato, e che implica un potere di scelta e l’elaborazione di criteri di priorità; altra cosa è la discrezionalità che consiste nel decidere di non trattare un determinato affare, non perché non ve ne sia il tempo o altre questioni più urgenti incalzino, ma proprio perché si ritiene «opportuno» non procedere, sulla base di considerazioni che è lecito definire politiche in senso lato”.

<sup>77</sup> Cfr. V. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell’esercizio obbligatorio dell’azione penale*, in *Il pubblico ministero oggi*, a cura di C. FILIPPI, Giuffrè, 1994, p. 106. Come ricordato da V. PACILEO, *Pubblico ministero. Ruolo e funzioni nel processo penale e civile*, cit., p. 209, già dieci anni prima, nel 1977, il Consiglio superiore della magistratura si raccomandava la programmazione del lavoro degli uffici giudiziari, in modo tale da consentire, in primo luogo, la trattazione dei processi più gravi.

informative di reato. L'elaborazione dei criteri a tal fine era giustificata con il richiamo agli artt. 3 e 97, comma 1, Cost.: i principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione non avrebbero permesso che la capacità di smaltimento del lavoro potesse essere impiegata in modo casuale o lasciata alla discrezionalità del singolo magistrato.

A tal fine, la circolare elencava una serie di parametri orientativi, tra cui, ad esempio: la gravità dei reati, la rilevanza degli interessi tutelati dalla fattispecie incriminatrice, la condizione di vulnerabilità delle vittime. Il provvedimento de quo, peraltro, prendeva spunto dalla circolare sollecitatoria dell'8 marzo 1989 della Corte di appello di Torino (a doppia firma del Presidente della Corte di appello e del Procuratore generale della Corte di appello) con cui veniva denunciata una situazione di estremo allarme sulle reali capacità di smaltimento del lavoro<sup>78</sup>.

La reazione del Consiglio Superiore della magistratura non tardò ad arrivare, avallando pienamente l'opzione organizzativa rappresentata

---

<sup>78</sup> Sul punto si veda, per tutti, V. ZAGREBELSKY, *Una "filosofia" dell'organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, in *Cassazione penale*, 1989, n. 8-9, p. 1615 e ss.

dai criteri di priorità, cosa che apparve ancora più chiara in occasione del cd. Caso Vannucci e, più precisamente, con la decisione della Sez. disciplinare del 23 luglio 1997<sup>79</sup>.

Inoltre, con specifico riferimento all'organizzazione del lavoro negli uffici della Procura, il consiglio superiore della magistratura precisava che, in assenza di un sistema di tipizzazione di priorità stabilito legislativamente in maniera predeterminata, l'individuazione delle linee guida per scongiurare l'insorgenza di disparità nel concreto esercizio dell'azione penale dovesse essere rimessa ai singoli dirigenti delle Procure, tenendo conto dei criteri adottati dai corrispondenti uffici giudicanti<sup>80</sup>.

Secondo il Consiglio superiore della magistratura, l'individuazione di criteri di priorità nella trattazione degli affari penali non contrasta col principio di obbligatorietà dell'azione penale, perché non deriva da considerazioni di opportunità relative alla singola notizia di reato, in quanto operanti prima dell'esercizio dell'azione penale, ma

---

<sup>79</sup> Si veda D. CARCANO, *Stabilire i criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti è un dovere dei capi degli uffici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 1877.

<sup>80</sup> L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penale: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016, p. 10.

soprattutto per far fronte all'esigenza di smaltire il carico di lavoro delle procure. Accanto, dunque, al principio di obbligatorietà dell'azione penale e a quello di uguaglianza si pongono i principi di pari grado della ragionevole durata del processo e della buona amministrazione<sup>81</sup>. Perseguendo questo obiettivo, però, decisiva importanza acquistano due necessità: da un lato, quella di evitare che i criteri di priorità si trasformino in scelte di opportunità, dall'altro che la determinazione delle linee guida da seguire sia generale e unitaria, affinché venga tutelato il fondamentale principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, di cui l'art. 112 costituisce espressione dinamica<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> V. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale*, cit., p. 105.

<sup>82</sup> N. ZANON - F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 247.