

GERARCHIA E IMPERSONALITÀ: *SIMUL STABUNT SIMUL CADENT?*
CONSIDERAZIONI SULLA RIORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO DEL PUBBLICO MINISTERO

di Stefania Leone*

(30/05/2006)

Con decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, il Governo ha dato attuazione alla delega in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero (art. 1, comma 1, lett. *d*) della legge 25 luglio 2005, n. 150). Riproponendo quasi puntualmente le disposizioni della delega, l'atto governativo ha confermato la volontà del legislatore di ripristinare la natura fortemente gerarchica dei rapporti interni alle procure. 'Ripristinare' in quanto, prima della modifica introdotta dal d.p.r. n. 449 del 1988, l'art. 70 dell'ordinamento giudiziario, collocando in capo al procuratore titolare della procura l'esercizio *personale* della funzione d'accusa e definendo i sostituti procuratori quali *dipendenti* addetti agli uffici, non lasciava dubbi sulla connotazione gerarchica dei rapporti tra loro intercorrenti.

A differenza della generica formulazione precedente al 1988, con la nuova disciplina viene tuttavia specificato il ruolo del procuratore capo e ne vengono analiticamente indicate le attribuzioni. Questi, *preposto* all'ufficio, è *titolare esclusivo dell'azione penale*, che esercita sotto la *propria responsabilità*. Torna, poi, a poterne *delegare* l'esercizio, determinando inoltre i criteri di assegnazione degli incarichi (ora solo da *trasmettere* al Consiglio superiore della Magistratura); di regola necessario è il suo previo assenso rispetto agli atti che tendono ad incidere su diritti reali e libertà personali. Infine, aspetto che pare particolarmente rilevante, il procuratore della Repubblica è legittimato non più solo a dettare criteri di portata generale, ma a vincolare il magistrato *delegato*, nella gestione del singolo procedimento, all'ulteriore osservanza di direttive di natura particolare, e a *revocare* la delega qualora il sostituto non vi si attenga.

A parte qualsiasi valutazione di opportunità, occorre innanzitutto chiedersi se questa forte gerarchizzazione dei rapporti interni alle procure sia compatibile con i parametri costituzionali che delineano la figura del pubblico ministero. Come noto, con la sent. n. 52 del 1976, la Corte costituzionale aveva fatto salva la norma contenuta nel vecchio art. 70 ord. giud., affermando la legittimità di quelle disposizioni ordinarie che "per alcuni momenti processuali, in cui è più pronunciato il carattere impersonale della funzione, atteggiano a criteri gerarchici l'attività dell'organo". A premessa di queste affermazioni, determinante è il riferimento al rinvio alla legge sull'ordinamento giudiziario operato dall'art. 107, comma 4, Cost., per la determinazione delle garanzie del pubblico ministero.

Pare, tuttavia, che se si muove dall'assunto che il rinvio effettuato dall'art. 107, comma ult., Cost. si giustifica per la necessità che nella predisposizione della struttura organizzativa dell'ufficio del p.m., il legislatore ordinario tenga conto dell'importanza di temperare la 'regola' dell'indipendenza del magistrato al fine di soddisfare altre esigenze connesse al tipo di attività svolta nelle procure, occorre tener presente che è nella reale efficacia di tali strumenti che si può rinvenire il loro stesso limite.

Non è qui necessario soffermarsi sulla distanza tra l'enunciazione teorica del principio di obbligatorietà dell'azione penale e la sua concreta applicazione, dati gli inevitabili momenti di 'discrezionalità' propri dell'attività requirente. Ora, più che determinare la soglia tollerabile di flessione del principio di obbligatorietà, la questione pare essere quella di limitare i rischi che potrebbe correre la formula dell'art. 112 Cost., intesa quale presidio di altri principi costituzionali. Il rischio, infatti, è che i destinatari della legge penale (indagati e persone offese dal reato), debbano temere risvolti processuali diversi a seconda di chi sia il magistrato-persona fisica designato per la trattazione della *notitia criminis*, con conseguente compromissione del principio di uguaglianza. Nella fase delle indagini preliminari si impongono, allora, irrinunciabili esigenze di coordinamento tra le attività svolte da ciascun sostituto procuratore (che secondo una parte della dottrina - Caravita, Nobili, Zanon - sarebbero addirittura ancorate all'art. 97 Cost.).

Il modello organizzativo idoneo a soddisfare tali necessità è senza dubbio quello improntato alla cd. impersonalità nell'organizzazione dell'ufficio; necessario è infatti che nell'azione individuale del singolo magistrato sia ravvisabile l'azione unitaria della procura d'appartenenza, e che tale unitarietà si realizzi attraverso il coordinamento esercitato da un superiore gerarchico interno all'ufficio stesso. A questi fini, dunque, risulta essere più efficace il nesso impersonalità-imparzialità rispetto al nesso indipendenza-imparzialità, enfatizzato dai sostenitori della cd. "personalizzazione"

dell'attività requirente.

Tuttavia, come anticipato, l'imparzialità costituisce allo stesso tempo giustificazione e limite dei poteri direttivi spettanti al procuratore capo; il criterio gerarchico non ha infatti un'autonoma ragion d'essere, ma si regge sull'impersonalità che tende a realizzare. Un'eccessiva gerarchizzazione dei rapporti interni alle procure rischia di tradire il fine cui quella stessa gerarchizzazione è preordinata, realizzando, più che l'imparzialità nell'esercizio dell'azione penale, la personalizzazione della funzione requirente presso la figura del procuratore capo.

Ora, se da una lettura complessiva del decreto legislativo attuativo della delega in tema di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero questa appare solo una tendenza - è indicativo che soltanto una volta, e precisamente nella parte che si occupa dei rapporti delle procure con l'informazione, si faccia esplicito riferimento all'impersonalità - nella specifica disposizione che consente al procuratore capo di vincolare il magistrato delegato al rispetto di direttive relative al singolo incarico (art. 2, comma 2), la personalizzazione arriva alla sua massima realizzazione, determinando, ad avviso di chi scrive, una reale violazione dei principi sottesi all'obbligatorietà dell'azione penale, tra i quali, anzitutto, quello di uguaglianza. Che il sostituto procuratore debba attenersi alle indicazioni particolari - veri e propri *ordini* - del procuratore capo, non elimina ma 'sposta' il problema: la discrezionalità dei sostituti procuratori che il criterio gerarchico dovrebbe contribuire a contenere diventa, infatti, né più né meno, la discrezionalità del procuratore della Repubblica. Gli ordini, infatti, pur emanati dallo stesso soggetto, ricadono per definizione su casi particolari, non fornendo alcuna garanzia di ripetitività e, dunque, di uniformità. Solo l'emanazione di direttive generali per categorie di reato o di atti di indagine può contribuire a realizzare quell'esercizio uniforme dell'azione penale che il procuratore capo, secondo l'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 106 del 2006, è tenuto ad assicurare.

Oltre a costituire un efficace strumento di indirizzo dell'attività dei singoli sostituti verso uno *standard* comune di azione, il pregio di questa prassi è che, dovendo le direttive essere predeterminate, esse rappresentano un limite alla stessa discrezionalità del procuratore capo, che vi si dovrà attenere a sua volta: sia nell'esercizio diretto dell'azione penale, sia nell'eventuale revoca dell'incarico assegnato ad un sostituto. L'emanazione di ordini rischia, invece, di sfuggire ad un regime di trasparenza, non essendo neppure esplicitamente prevista la forma scritta (al contrario, in Francia, le istruzioni del superiore gerarchico che incidono su singoli procedimenti, devono essere inserite nei rispettivi fascicoli).

La disposizione in esame sembra porre, allora, dei dubbi di costituzionalità in riferimento all'obbligatorietà dell'azione penale. Vero è che l'art. 112 Cost. deve essere letto in combinato disposto con l'art. 107, comma 4, Cost. e che, come affermato dalla Corte costituzionale, "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" (interpretazione confermata dalle successive pronunce sulla legittimità degli uffici di procura a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: sentt. nn. 462, 463 e 464 del 1993 e sent. n. 420 del 1995), ma sull'indipendenza dei sostituti procuratori il legislatore ordinario può (e deve) incidere, alla condizione che la connotazione gerarchica dei rapporti interni alle procure persegua l'unico, legittimante obiettivo, di realizzare l'impersonalità necessaria a preservare l'uguaglianza dei cittadini.

Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano e-mail: stefania.leone@unimi.it