



PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA
presso la Corte d'appello
VENEZIA

PROTOCOLLO D'INTESA

TRA

IL PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE D'APPELLO

E

I PROCURATORI DELLA REPUBBLICA

DEL DISTRETTO DI VENEZIA

IN MATERIA DI AVOCAZIONE DELLE INDAGINI PRELIMINARI

Venezia, 10 luglio 2018

PREMESSA

1. L'avocazione cosiddetta *per inerzia*, come regolata dalla novella legislativa del 2017, introduce un momento di controllo nell'ambito del pubblico ministero e di indiretto stimolo sollecitatorio. La *ratio* dell'istituto è di promuovere il corretto funzionamento e l'efficienza del sistema processuale, particolarmente riguardo alla tempistica nell'adozione delle iniziative di competenza dell'Ufficio inquirente in esito alle indagini preliminari.

È funzionale a tale obiettivo la *discrezionalità selettiva* riconosciuta all'organo titolare del potere di avocazione, il cui esercizio fisiologico postula l'enunciazione di criteri di riferimento da parte del Procuratore generale e, più ampiamente, l'impostazione delle scelte selettive – circa le ipotesi di stasi ingiustificata – in un quadro d'indirizzo condiviso a livello distrettuale con i Procuratori della Repubblica.

2. In tale contesto è doveroso e utile valorizzare i *criteri di priorità* come definiti dagli uffici requirenti di primo grado. In tal modo le verifiche sull'inerzia – la quale costituisce presupposto per il controllo e l'intervento sostitutivo del Procuratore generale – possono divenire strumento a garanzia del principio di obbligatorietà dell'azione penale e risultare funzionali alla maggiore efficienza del sistema di giustizia, in perfetta aderenza al dettato degli artt. 111 e 112 della Costituzione.

3. Tale impostazione è coerente con il sistema delineato dagli articoli 1 e 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006, che esalta la collaborazione istituzionale al fine di assicurare il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale e il rispetto delle norme sul giusto processo. In questo contesto, la ricerca di moduli organizzativi comuni e condivisi a livello distrettuale è conforme al dovere di ricognizione e di diffusione delle buone prassi, che pure discende dalla predetta normativa.

Per altro verso, la definizione di indirizzi condivisi tra i capi degli uffici requirenti del distretto consente di delineare preventivamente una disciplina atta, nel complesso, a garantire la trasparenza e l'esercizio razionale dei rispettivi poteri e doveri.

4. In tale cornice, il principio di ragionevole durata del procedimento – che si esplica anzitutto nel rispetto dei termini di durata delle indagini e, quindi, nell'assunzione in tempi fisiologici delle determinazioni da parte del pubblico ministero – assurge a cardine dell'organizzazione dell'ufficio di Procura e, nel contempo, costituisce canone orientativo dell'impiego delle risorse da parte del Procuratore della Repubblica.

La corretta lettura della nuova disciplina di cui all'art. 412, comma 1, c.p.p. consente pure di escludere la caratterizzazione dell'istituto dell'avocazione come ispirato a finalità disciplinari o paradisciplinari, salva l'eventuale peculiarità dei singoli casi.

5. Il quadro così delineato induce ad esprimere condivisione delle linee ermeneutiche definite – rispetto alle innovazioni introdotte nel codice di rito penale dall'art. 1, comma 30, legge 23 giugno 2017, n. 103 – nella risoluzione del Consiglio superiore della magistratura del 16 maggio 2018 e nella circolare sull'organizzazione degli uffici di procura del 16 novembre 2017, nonché dal Procuratore generale della Corte di cassazione nei *"Criteri orientativi e buone prassi in materia di avocazione"*, diffusi in data 24 aprile 2018 (indirizzi coerenti anche con le linee giurisprudenziali richiamate dallo stesso Consiglio superiore: Corte cost., sent. n. 88 del 1991 e n. 462 del 1993; Cass., sez. VI penale, sent. n. 19833 del 2009).

Il contenuto dei predetti documenti deve intendersi, pertanto, qui richiamato quale presupposto logico-giuridico della presente elaborazione.

6. Su tali basi può affermarsi la comune consapevolezza dell'opportunità che le determinazioni finali vengano assunte, ogni volta che ciò è possibile, del pubblico ministero titolare del singolo procedimento penale, piuttosto che dall'Ufficio titolare del potere di avocazione.

Ciò costituisce, dunque, criterio d'indirizzo cui concordemente ci si atterrà nel distretto veneto nella valutazione delle singole fattispecie, rendendo prioritaria, rispetto all'effettiva avocazione, ogni opportuna forma di sollecitazione da parte della Procura generale per l'eliminazione delle eventuali stasi del procedimento.

7. Affinché il sistema si orienti complessivamente in tal senso, in una prospettiva di promozione della fisiologia, è essenziale che alle dovute comunicazioni – secondo le disposizioni di legge e le previsioni di dettaglio appresso definite nel presente protocollo – si connettano opportuni canali di interlocuzione tra i Procuratori della Repubblica e la Procura generale, sia riguardo ai dettagli dei singoli procedimenti sia per un'appropriata gestione del ritardo nella definizione di essi: così che il sistema, nell'insieme, si ispiri ai doveri di segnalazione, vigilanza e cooperazione.

8. Una particolare considerazione va riservata ai procedimenti in materia di mafia o terrorismo, tanto per la loro rilevanza quanto per le peculiarità che li connotano sul piano investigativo e delle esigenze di coordinamento.

Lo *spatium deliberandi* esteso a quindici mesi per il pubblico ministero procedente e la serie di considerazioni pratiche enunciate dal Consiglio superiore nel paragrafo 9 della risoluzione del 16 maggio 2018 inducono a condividere la limitata possibilità di procedere ad avocazione di tali procedimenti, così da rispettare anche evidenti esigenze di funzionalità del sistema complessivo.

Il Procuratore generale, nell'attivare il rimedio previsto dalla legge per l'ipotesi dell'inerzia, si atterrà pertanto alla massima prudenza, in conformità alle indicazioni consiliari, tanto più laddove l'inerzia rilevata non inerisca alla sola fase decisoria conclusiva ma attenga a procedimenti con indagini ancora da compiere.

Stante, dunque, l'esigenza di cautela nell'impiego dell'istituto quale misura estrema, l'avocazione dovrà orientarsi soltanto alle situazioni non risolubili attraverso interventi alternativi fondati sulla cooperazione tra gli uffici requirenti.

Si privilegerà, allo scopo, la richiesta di informazioni da parte della Procura generale, con eventuale sollecitazione al Procuratore distrettuale affinché risolva la situazione di inerzia evitando l'avocazione.

9. Sull'applicazione di magistrati delle Procure di primo grado alla Procura generale per la gestione di procedimenti avvocati, si attende l'elaborazione del Consiglio superiore della magistratura in materia.

Resta fermo – allo stato – che l'applicazione nella fase delle indagini sarà attuata nel rispetto del suo carattere di eccezionalità, previa intesa del Procuratore generale con il Procuratore della Repubblica competente e orientando preferibilmente la scelta all'eventuale applicazione del magistrato titolare del procedimento.

10. Criterio ispiratore del presente protocollo è quello di garantire l'avvio dell'applicazione della nuova disciplina normativa in tema di avocazione pur in assenza degli essenziali strumenti informatici, comunque indispensabili per la migliore gestione dell'istituto processuale.

Auspica che la Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia appresti quanto prima gli interventi di competenza, indicati come urgenti anche nella risoluzione del CSM del 16 maggio 2018, si sono definite linee d'azione sperimentali in esito ad un ampio confronto che ha coinvolto i dirigenti e i referenti informatici di tutti gli uffici requirenti del distretto, nella prospettiva di assicurare nell'immediato la comunicazione dei principali dati informativi a cadenze periodiche sostenibili e di procedere poi alla progressiva integrazione e messa a punto del sistema.

Sulla base di quanto precede, il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Venezia e i Procuratori della Repubblica del distretto – d'intesa – delineano nel presente documento il quadro attuativo delle norme processuali richiamate in premessa e del progetto organizzativo della Procura generale di Venezia per il triennio 2017-2019, per quanto attiene alla c.d. avocazione per inerzia.

Definiscono, dunque, concordemente le seguenti

LINEE OPERATIVE ED ORGANIZZATIVE

I. La lettura combinata degli artt. 407 c.p.p. e 127 disp. att. – accolta nella risoluzione del CSM del 16 maggio 2018 – delinea *“un piccolo sottosistema nel quale è corretto che alla Procura generale sia trasmesso, con cadenza da statuirsi a livello distrettuale, l'elenco dei procedimenti scaduti e non definiti (cd. comunicazione muta prevista dal legislatore) e ... una comunicazione qualificata avente ad oggetto il più ristretto numero di procedimenti individuati ...”*.

In tale prospettiva, nel distretto di Venezia saranno trasmessi alla Procura generale:

- a) dalle segreterie delle Procure della Repubblica, gli elenchi di cui all'art. 127 disp. att. c.p.p., in formato *excel*; al fine di assicurare una base conoscitiva coerente con le esigenze connesse all'istituto dell'avocazione, la trasmissione avverrà con cadenza mensile, indicando nell'elenco tutti i fascicoli pendenti iscritti a modello 21 e a modello 21-*bis* per i quali i termini di indagine siano scaduti da almeno tre mesi, distinti per magistrato (secondo le modalità definite nella riunione distrettuale del 29 maggio 2018 e specificate nella documentazione tecnica successivamente diffusa dal RID requirente);
- b) a cura di ogni Procuratore della Repubblica, mensilmente, l'elenco *qualificato* dei procedimenti iscritti a modello 21 per i quali siano scaduti i termini di cui all'art. 407, comma 3-*bis*, c.p.p.:
 - 1) escludendo tutti i casi di inerzia non rilevante sulla base dei criteri appresso definiti al punto IV;
 - 2) corredando la segnalazione con l'eventuale indicazione di elementi di rilievo ai fini delle valutazioni di competenza del Procuratore generale (ad esempio, specificando per singoli procedimenti: se le indagini possano ritenersi complete, o da completare, ovvero interamente da compiere; il fatto che sia prossima l'adozione di un provvedimento definitorio o di una richiesta di misura cautelare o della richiesta di archiviazione; attesa di decisione sulla richiesta di misure cautelari personali o reali; attesa dell'espletamento dell'incidente probatorio; mancato completamento delle indagini nei termini prefissati, da parte della polizia giudiziaria, pur tempestivamente delegata; attesa dell'informativa finale e riepilogativa delle risultanze delle investigazioni, ovvero dell'esito delle ricerche dell'indagato; attesa dell'espletamento di accertamenti tecnici, tempestivamente disposti).

II. Nel computo dei termini concessi dall'art. 407, comma 3-bis, c.p.p. al Procuratore della Repubblica per le sue determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale, il momento iniziale del termine va determinato in concreto (e non invece considerando il termine massimo d'indagine astrattamente ipotizzabile): esso coincide, quindi, con il termine di scadenza della durata delle indagini relative al singolo procedimento (considerate le eventuali proroghe) ovvero con quello di scadenza dei termini di cui all'art. 415-bis c.p.p. nei casi di emissione dell'avviso entro i limiti temporali dell'indagine.

Nell'attuazione delle valutazioni sull'esercizio dell'avocazione occorre avere riguardo anche alle iscrizioni nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. nei confronti di ulteriori indagati o per altri reati. Ai fini dell'individuazione della scadenza dei termini, va considerata di regola l'ultima delle iscrizioni successivamente effettuate, nel caso di procedimento cumulativo: rileverà, dunque, la scadenza dell'ultimo periodo d'indagine preliminare ovvero l'ultimo adempimento ex art. 415-bis c.p.p.

Nei procedimenti cumulativi, inoltre, ove almeno uno dei reati (seppure iscritto a carico di uno solo degli indagati) abbia carattere prioritario, l'intero procedimento verrà considerato prioritario nell'apprezzamento funzionale all'eventuale avocazione.

Come precisato dal CSM, le indicazioni qui formulate presuppongono, naturalmente, che tra i reati inclusi nel procedimento cumulativo sussista effettivamente un'ipotesi di connessione o di concreto collegamento.

III. In conformità alle indicazioni del CSM (risoluzione 16 maggio 2018, paragrafo 5), il progetto organizzativo di ogni Procura della Repubblica dovrà prevedere un meccanismo sollecitatorio fondato su uno scadenziario informatico, in maniera tale da evidenziare per tempo ai magistrati interessati l'approssimarsi dello spirare dei termini.

Laddove, nonostante questo accorgimento, si profili inevitabile il verificarsi delle condizioni di cui all'art. 407, comma 3-bis, c.p.p., si realizzerà opportunamente un momento di confronto tra il capo dell'ufficio e il sostituto assegnatario del procedimento, allo scopo di verificare le concrete possibilità di superare, anche attraverso misure organizzative e di sostegno al magistrato, l'inerzia decisionale e di evitare, conseguentemente, la segnalazione al Procuratore generale.

IV. Di regola saranno oggetto di segnalazione qualificata i procedimenti pendenti iscritti a modello 21 successivamente all'entrata in vigore della legge n. 103 del 2017, per i quali i termini di cui all'art. 407, comma 3-bis, c.p.p. risultino scaduti e si tratti di stasi proceduralmente *ingiustificata*.

Nell'individuazione dei casi da segnalare ci si atterrà – in conformità alle linee tracciate nel progetto organizzativo della Procura generale di Venezia – al criterio secondo il quale non può qualificarsi come ingiustificata, di regola, la stasi *necessitata*, quando il pubblico ministero debba cioè attendere una decisione dell'organo giudicante o un adempimento procedurale.

Il Procuratore della Repubblica escluderà, dunque, dal sottoinsieme dei procedimenti – per i quali sono scaduti i termini di cui all'art. 407, comma 3-bis, c.p.p. – oggetto di comunicazione qualificata o, comunque, evidenzierà opportunamente:

- a) i procedimenti nei quali il pubblico ministero è in attesa dell'esito di indagini tempestivamente delegate alla polizia giudiziaria;
- b) i procedimenti nei quali il pubblico ministero è in attesa del deposito – da parte della polizia giudiziaria delegata, se del caso opportunamente sollecitata – dell'informativa finale e riepilogativa delle risultanze complessive delle investigazioni;
- c) i procedimenti nei quali il pubblico ministero è in attesa del deposito di consulenza tecnica;
- d) i procedimenti nei quali è all'esame del pubblico ministero l'informativa finale e riepilogativa delle risultanze complessive delle investigazioni e/o è in fase di redazione la conseguente richiesta di misura cautelare;
- e) i procedimenti in cui è pendente dinanzi al GIP una richiesta di misura cautelare ovvero un procedimento di incidente probatorio;
- f) i procedimenti a citazione diretta per i quali il pubblico ministero è in attesa della fissazione della data di udienza;
- g) i procedimenti per i quali, firmata la richiesta di archiviazione, si è in attesa dell'espletamento delle notifiche, ovvero per i quali, firmato l'avviso ex art. 415-bis c.p.p., si è in attesa delle notifiche o del compimento della conseguente procedura prevista dalla legge;
- h) i procedimenti per i quali, pur risultando esperibile l'avocazione per uno dei reati o dei soggetti iscritti, risultano iscrizioni successive, di altri reati ovvero di altri soggetti, per i quali

i relativi termini non sono ancora scaduti, dovendosi rinviare ogni valutazione al momento della scadenza dei termini di legge per l'ultima delle iscrizioni successivamente effettuate in quel procedimento complesso, secondo quanto dianzi specificato al punto II.

Resta fermo che, rispetto a tutti i procedimenti rientranti astrattamente nella previsione di legge e pur esclusi dalla segnalazione qualificata secondo quanto testé precisato, il Procuratore generale potrà richiedere, ove sussistano particolari ragioni, le opportune informazioni del caso al Procuratore della Repubblica.

V. I contenuti basilari della segnalazione dei procedimenti suscettibili di avocazione saranno tratti dal sistema informatico (a parte eventuali specificazioni aggiuntive a cura del Procuratore della Repubblica) e comprenderanno:

- numero del procedimento
- titolo del reato
- data dell'iscrizione
- generalità e numero degli indagati
- data di scadenza del termine delle indagini preliminari "in concreto"
- nominativo/i del/dei pubblici ministeri designati per la trattazione del procedimento
- indicazione eventuale di elementi di potenziale interesse (su stato e necessità di indagini, sull'eventuale concessione di proroga per la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 407, comma 2, lett. b), c.p.p., su altre ipotesi di non avocabilità per inerzia apparente e non effettiva del p.m. come sopra descritta, sulla riferibilità del procedimento a un magistrato quale indagato o persona offesa o danneggiata dal reato).

A cura del RID requirente e dell'Ufficio distrettuale per l'innovazione si promuoverà la messa a punto di un'integrazione della *query* attualmente disponibile (SPM52 dell'applicativo SIRIS) e di eventuali altri strumenti che consentano di estrarre selettivamente dai registri i dati d'interesse.

VI. Tutti gli elenchi sopra definiti saranno trasmessi alla Procura generale in formato *excel*, all'indirizzo *pec* che essa comunicherà, entro il giorno 5 di ogni mese.

La scelta della periodicità mensile è determinata dalla ricerca del miglior equilibrio per la funzionalità tanto delle Procure della Repubblica quanto della Procura generale, a fronte della gravissima carenza che si registra nell'adeguamento – da parte delle competenti strutture ministeriali – del sistema informatico alle novità normative della cui attuazione qui si tratta.

VII. Nel caso di indicazione di elementi informativi peculiari, quali quelli di cui al punto I.b.2, si curerà che opportuni canali di interlocuzione siano attivati tra la Procura generale e il Procuratore della Repubblica interessato, al fine di individuare la più efficace modalità di gestione del ritardo nella definizione del procedimento.

VIII. Stanti gli aspetti di novità e la complessità della materia, le linee operative ed organizzative devono ritenersi definite nel presente protocollo in via sperimentale e saranno oggetto di rivisitazione dopo i primi quattro mesi di applicazione e, comunque, sulla base di eventuali fattori di novità, quali ad esempio l'apprestamento di un'apposita *query* da parte della DGSIA del Ministero della giustizia o l'introduzione di modifiche ai registri informatici.

In base alla concreta esperienza della prima fase applicativa dell'istituto dell'avocazione per inerzia si concorderanno le opportune modalità di accesso del Procuratore generale agli ulteriori dati, laddove necessari, dei procedimenti avocabili, per quanto attiene ai registri informatici e ai fascicoli (digitali o cartacei).

IX. Dato il rilievo che l'impiego delle annotazioni (nel campo "*note*") assume nell'economia complessiva del sistema delineato col presente protocollo, i Procuratori della Repubblica si impegnano a sensibilizzare i magistrati dei rispettivi uffici all'utilizzazione costante e razionale di esse.

Opportuna sensibilizzazione e costante vigilanza saranno altresì rivolte alla puntualità delle registrazioni da parte delle segreterie.

X. Il primo invio sperimentale degli elenchi avrà luogo entro il 15 luglio 2018, con riferimento a termini scaduti sino al precedente 30 giugno.

Sulla base degli elementi raccolti si procederà immediatamente al completamento della *query*.

Il successivo invio avverrà entro il 5 settembre 2018, con riferimento a termini scaduti sino al precedente 31 agosto.

XI. Considerata l'assoluta peculiarità dei registri informatici della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, il Procuratore della Repubblica e il RID requirente attueranno un approfondimento sul versante tecnico al fine di mettere a punto uno strumento che assicuri risultati conoscitivi tempestivi analoghi a quelli definiti relativamente alle altre Procure della Repubblica.

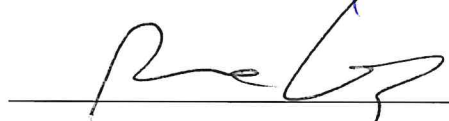
Nel frattempo saranno trasmessi mensilmente alla Procura generale gli elenchi cartacei attualmente estraibili.

Per i primi invii si osserverà la tempistica sopra definita al punto X.

Il Procuratore generale, dott. Antonio Mura



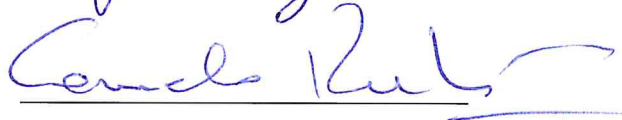
Il Procuratore della Repubblica
di Belluno, dott. Paolo Luca



per il Procuratore della Repubblica
di Padova, dott. Matteo Stuccilli,
il Procuratore aggiunto dott.ssa Valeria Sanzari



Il Procuratore della Repubblica
di Rovigo, dott. Carmelo Ruberto



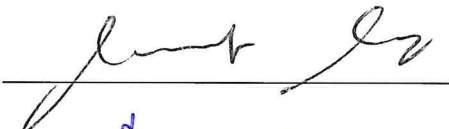
Il Procuratore della Repubblica
di Treviso, dott. Michele Dalla Costa



Il Procuratore della Repubblica
di Venezia, dott. Bruno Cherchi



Il Procuratore della Repubblica per i minorenni
di Venezia, dott. Mansueto Crepaz



per il Procuratore della Repubblica
di Verona, dott.ssa Angela Barbaglio,
il Procuratore aggiunto dott. Bruno Bruni



Il Procuratore della Repubblica
di Vicenza, dott. Antonino Cappelleri

