

# ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI

DDL Costituzionale S. 388 sen. Vitali.

Appunto riassuntivo del parere espresso dall'Associazione Nazionale Magistrati nel corso dell'audizione dell'8 maggio 2019.

## **1. Mantenimento del principio di obbligatorietà dell'azione penale.**

L'art.1 c. 1 recita rimanere *"fermo ... l'obbligo del pubblico ministero di esercitare l'azione penale ai sensi dell'articolo 112 della Costituzione"*.

## **2. La formulazione delle priorità per legge. Criticità della disciplina proposta.**

### **2.1. Genericità e indeterminatezza del criterio di selezione delle priorità.**

Si prefigura che il legislatore approvi una *"coerente e motivata proposta sulle priorità da seguire nell'esercizio dell'azione penale"*, sottoposta alle Camere dal Ministro della Giustizia (art. 1 c. 4 ddl 388).

La proposta si delinea quale atto a valle di due ordini di contributi che il Ministro della Giustizia riceve preventivamente:

- a) dal procuratore generale presso la Corte di Cassazione che trasmette le proposte motivate inviategli dai procuratori generali di corte d'appello con riferimento sia alle priorità sia ai mezzi di indagine (art. 1 c. 2 ddl cit.). Si evidenzia che ciascun procuratore generale di corte d'appello formula le proposte *"sentiti i procuratori del rispettivo distretto"* (art. 1 c. 1 ddl 388);

- b) dal Ministro dell'interno e dal Ministro dell'economia e delle finanze che inviano al Ministro della giustizia proprie proposte analogamente riferite sia alle priorità nell'esercizio dell'azione penale sia ai mezzi di indagine (art. 1 c. 3 ddl cit.).

Questa disciplina individua le istituzioni che partecipano all'elaborazione della proposta alle Camere. Ma non fornisce - e difficilmente potrebbe fornire - alcuna indicazione quanto al *merito* del criterio selettivo.

## **2.2. Priorità nazionali e locali.**

Il più corposo contributo del quale finalmente il Ministro della Giustizia si gioverebbe è rappresentato, secondo la disciplina prefigurata, dalle indicazioni provenienti dai procuratori della Repubblica presso i Tribunali. In base alle loro indicazioni i procuratori generali distrettuali formulerebbero le loro proposte di seguito meramente trasmesse al Ministro dal procuratore generale presso la Corte di Cassazione.

Senza dubbio le indicazioni di magistrati inquirenti che operano in tutti i territori del Paese non possono che rappresentare elementi di marcata differenza. Non occorre diffondersi sulla variegata fenomenologia criminale che caratterizza le diverse aree del territorio nazionale.

Risulta allora difficile prefigurare l'indicazione di priorità che - partendo da dati locali - dovrebbero invece avere riferimento alla indifferenziata realtà nazionale o, al più, macro-regionale.

## **2.3. Il cangiante elenco delle priorità nell'esercizio dell'azione penale. L'esempio francese.**

Non è inutile prendere a riferimento l'esperienza maturata in Francia. In quell'ordinamento da sempre il Ministro della Giustizia ha la facoltà di impartire direttive di politica criminale tramite istruzioni al Procuratore generale. L'esperienza registrata vuole che nell'ultimo decennio, sotto la pressione dei fatti di cronaca, le direttive si sono moltiplicate al punto che tutto è divenuto "prioritario".

## **2.4. Le priorità secondo la vigente disciplina italiana. L'art. 132 bis disp. att. cpp.**

Il legislatore italiano ha introdotto una disciplina che non riguarda il ruolo del Pubblico Ministero ma quello del Giudice.

Tenendo presente che la norma non riguarda esattamente la materia qui esaminata – il ruolo del Pubblico Ministero - pare utile rilevare che le priorità indicate sono nel tempo estese.

L'art. 132 *bis* disp.att. c.p.p. è stato introdotto dalla legge n. 4 del 2001. Tale disposizione, nella sua originaria formulazione assegnava priorità assoluta nella formazione dei ruoli di udienza ai quei soli procedimenti nell'ambito dei quali risultassero applicate **misure cautelari custodiali** i cui termini fossero prossimi alla scadenza.

Il **d.l. n. 92 del 2008**, convertito in legge n. 125/2008, ha **riformulato l'art. 132 *bis* disp.att. c.p.p.**, introducendo indicazioni vincolanti per gli uffici giudicanti in tema di formazione dei ruoli di udienza e trattazione dei processi, con attribuzione di priorità assoluta a talune tipologie di reato connotate da speciale gravità. Tale disposizione, ulteriormente integrata con il d.l. 93/2013 convertito nella legge n. 119/2013 nella sua attuale formulazione dispone che nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi è assicurata la priorità assoluta:

a) *ai processi relativi ai delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice e ai delitti di criminalità organizzata, anche terroristica;*

a-bis) *ai delitti previsti dagli articoli 572 e da 609-bis a 609-octies e 612-bis del codice penale;*

b) *ai processi relativi ai delitti commessi in violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro e delle norme in materia di circolazione stradale, ai delitti di cui al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché ai delitti puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni;*

c) *ai processi a carico di imputati detenuti, anche per reato diverso da quello per cui si procede;*

d) *ai processi nei quali l'imputato è stato sottoposto ad arresto o a fermo di indiziato di delitto, ovvero a misura cautelare personale, anche revocata o la cui efficacia sia cessata;*

e) *ai processi nei quali è contestata la recidiva, ai sensi dell'articolo 99, quarto comma, del codice penale;*

f) *ai processi da celebrare con giudizio direttissimo e con giudizio immediato; f-bis) ai processi nei quali vi sono beni sequestrati in funzione della confisca di cui all'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni*

Il capoverso dispone che *“I dirigenti degli uffici giudicanti adottano i provvedimenti organizzativi necessari per assicurare la rapida definizione dei processi per i quali è prevista la trattazione prioritaria.*

L'esperienza dell'art. 132 bis indica che l'elenco delle priorità si allarga estesamente, fenomeno che finisce per vanificare una selezione efficiente e credibile.

## **2.5. Efficacia normativa delle priorità selezionate.**

L'art. 1 c. 9 ddl 388 dispone che “ [...] i procuratori della Repubblica e i procuratori generali di corte di appello, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurano che nelle attività di indagine i sostituti si attengano alle indicazioni concernenti le priorità e l'uso dei mezzi di indagine, definite con la procedura di cui al presente articolo”.

Sviluppando le considerazioni che precedono si impone ulteriore profilo critico della disciplina prefigurata, quello della sua effettiva applicazione.

Laddove le direttive di legge fossero – come è inevitabile - del tutto generiche, pare difficile ch'esse abbiano un minimo di potenziale cogenza.

Ma non è diverso se, al contrario, le direttive consistano in indicazioni di estremo dettaglio, magari implementate secondo l'urgenza dei fatti di cronaca. In questo caso il catalogo finirà per essere così esteso da vanificare l'attuazione.

## **2.6. La vera priorità, la dislocazione delle risorse.**

Le vere priorità si gestiscono a livello organizzativo con la dislocazione delle risorse materiali, tecnologiche e umane.

Se pure i magistrati inquirenti sapessero individuare le priorità in materia di esercizio dell'azione penale e quindi fotografare esattamente i campi d'intervento più meritevoli di intervento, a nulla ciò varrebbe in difetto di adeguata organizzazione.

Deve essere purtroppo ribadito che la dotazione di risorse adeguate è un decisivo fattore di corretto esercizio dell'azione penale.