

**AUDIZIONE DEL DR. ANTONIO ESPOSITO NELLA SEDUTA DELLA COMMISSIONE  
AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO DELL'8 MAGGIO 2019 IN RELAZIONE AL  
DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N° 388 DI INIZIATIVA DEL SENATORE VITALI**

**MEMORIA**

L'individuazione di parametri e criteri nella tempistica di trattazione degli affari penali costituisce da tempo questione complessa e dibattuta nella quale si intrecciano principi costituzionali, scelte legislative, necessità operative e resistenze culturali. La presente memoria vuole offrire un contributo in ordine alla verifica di ammissibilità, e gli eventuali limiti applicativi, dell'elaborazione di criteri di priorità nella trattazione degli affari penali da parte degli uffici inquirenti.

Il dibattito formatosi sui criteri di priorità è stato alimentato dall'evidente impatto che essi possono avere su fondamentali principi costituzionali, sia afferenti l'attività giudiziaria in senso stretto, come il principio della indipendenza della magistratura, del giusto processo e della obbligatorietà dell'azione penale, di cui, rispettivamente, agli articoli 104, 111 e 112 Cost., sia, più in generale, pubblicistici, come il principio di imparzialità e il principio di buon andamento, di cui all'art. 97 Cost.. In ordine alla prima categoria di principi, infatti, il nostro ordinamento, diversamente da altri sistemi costituzionali europei, fondati sul principio di discrezionalità o facoltatività dell'azione penale, è governato dal principio di obbligatorietà della stessa, sancito dall'art. 112 della Cost. Detta disposizione è posta a presidio della indipendenza e

dell'autonomia dell'intera magistratura, ivi compresi i pubblici ministeri nell'esercizio delle loro funzioni inquirenti e requirenti, e a garanzia della uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge. I padri costituenti concepirono, invero, indipendenza ed obbligatorietà dell'azione penale come facce della stessa medaglia e le considerarono il miglior presidio del precetto costituzionale dell'uguaglianza di tutti i cittadini.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 88/1991, ha sottolineato come il principio di obbligatorietà dell'azione penale costituisca *"punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale il cui venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo"*. In altra pronuncia, la n. 84/1979, la stessa Corte precisava che *"l'obbligatorietà dell'azione penale concorre a garantire da un lato l'indipendenza del pubblico ministero nell'esercizio della propria funzione, dall'altro, l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale"*.

Il principio di cui all'art. 112 Cost. vieta, pertanto, all'organo inquirente di operare soggettive selezioni nell'ambito dei procedimenti penali pendenti, che si risolverebbero in un'attività arbitraria in contrasto col nostro sistema costituzionale.

Tuttavia, le difficoltà operative contro le quali si scontrano le Procure nel dare concreta attuazione al principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale e, di conseguenza, anche al principio dell'uguaglianza del cittadino di fronte alla legge, sono alla base della scelta di fare ricorso a moduli gestionali degli affari penali

che, per predeterminate categorie di reati di minor allarme sociale, e senza mai consentire l'omessa trattazione delle indagini preliminari e delle determinazioni finali, ammettono una posticipazione dell'istruttoria, a favore di fatti criminosi dotati di particolare gravità e peculiare offensività. Infine, occorre ricordare che i criteri di precedenza nella trattazione degli affari vanno temperati con il principio della ragionevole durata dei processi (art. 6 Cedu e art. 111 Cost.), onde garantire un tempestivo accesso alla giustizia ed evitare i rischi di infrazione della legge Pinto (l. 24 marzo 2001 n. 89). Da questo punto di vista, i criteri di priorità sono valutati in termini positivi e ritenuti compatibili con i principi costituzionali dalla dottrina maggioritaria, che, anzi, ne evidenzia il carattere di strumento necessario per assicurarne la loro effettività, attesa la loro valenza di misura di razionalizzazione del sistema. Rispetto, poi, ai principi di imparzialità e buon andamento, partendo dal presupposto che essi si estendono anche all'amministrazione della giustizia, e che il buon andamento è sempre declinato in termini di efficienza, efficacia ed economicità, non sarebbe corretto concludere che il loro perseguimento si tradurrebbe in una elusione dei principi costituzionali di matrice penalistica, quale, in primis, quello di obbligatorietà dell'azione penale.

In tale prospettiva, è stata evidenziata la necessità di distinguere le scelte di opportunità nell'esercizio dell'azione penale, sicuramente estranee al dettato costituzionale, dalla discrezionalità operativa di ordine tecnico, incentrata

sull'individuazione di moduli cronologici aventi quale riferimento beni giuridici e valori costituzionalmente orientati.

L'elaborazione di criteri di priorità generali e predeterminati risponde dunque alla necessità di rendere l'attività del p.m. il più possibile razionale, trasparente e prevedibile, e di scongiurare il rischio di valutazioni individuali incentrate sull'opportunità di perseguire o meno determinati indagati o tipologie di reato.

Per ottenere tale risultato non è necessario ricorrere alla complessa procedura prevista dal disegno di legge in questione che, peraltro, per la forma in cui è stato formulato (legge costituzionale) sembra prevedere un intervento sulla obbligatorietà dell'azione penale e, quindi, sull'art. 112 della Costituzione, anche se nel primo comma dell'art. 1 si afferma che *"resta fermo l'obbligo del Pubblico Ministero di esercitare l'azione penale ai sensi dell'art. 112 della Costituzione"*. È, invece, sufficiente che, con legge ordinaria, venga disposto che l'individuazione di sequenze prioritarie per le Procure della Repubblica sia la medesima di quella adottata per gli uffici giudicanti, così come stabilito dall'art. 227 del D.L. lgs n° 51/1998 (richiamato nel disegno di legge in esame) e dall'art. 132 bis disp. att. c.p.p. (che, però, non è richiamato nel suddetto disegno di legge), e come sostenuto dal C.S.M. con delibera 9.7.2014, ovvero ancora intervenire sui limiti edittali delle fattispecie, così da rendere ultronee specifiche previsioni sul punto da parte dei dirigenti degli uffici inquirenti.

Si ricorda, infatti, che sotto il profilo normativo, il tema veniva introdotto per la prima volta nel 1998, con l'art. 227 del d.lvo n. 51, istitutivo del giudice unico di primo grado. Con tale disposizione il legislatore, al fine di assicurare la rapida definizione dei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto, disponeva che **nella formulazione dei ruoli di udienza** si doveva tener conto della gravità e concreta offensività del reato, del pregiudizio che poteva derivare dal ritardo per la formazione della prova e per l'accertamento dei fatti, dell'interesse della persona offesa. Il successivo passaggio normativo in materia si registrava nel 2000, con l'introduzione dell'art. 132 bis disp.att. c.p.p. ad opera del d.l. 341/2000, convertito in legge n. 4/2001. 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.

La questione veniva, infine, nuovamente ripresa nel 2008 con il d.l. n. 92, convertito in legge n. 125/2008, che riformulava 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 veniva ulteriormente integrata con il d.l. 93/2013 convertito nella legge n. 119/2013 e con la legge n° 103/2017.

Nella sua attuale formulazione, la norma attribuisce priorità assoluta: a) Ai processi relativi ai delitti di cui all'art. 407 comma 2 lett. a) c.p.p. e ai delitti di criminalità organizzata, anche terroristica; a-bis) Ai delitti di cui agli artt. 572, da 609 bis a 609 octies c.p., e 612 bis c.p.; b) Ai processi relativi a delitti commessi con violazione della normativa in tema di sicurezza del lavoro e circolazione stradale, ovvero concernenti delitti in tema di immigrazione e condizione dello straniero, ovvero ancora sanzionati con reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni; c) Ai processi a carico di imputati detenuti, anche per altra causa; d) Ai processi nei quali l'imputato sia stato sottoposto a misure coercitive, anche se cessate; e) Ai processi nei quali sia stata contestata la recidiva ex art. 99 comma 4 c.p.; f) Ai processi da celebrare con giudizio direttissimo ovvero con giudizio immediato; f-bis) Ai processi relativi ai delitti di cui agli artt. 317, 319, 319 ter, 319 quater, 320, 321 e 322 bis c.p..

Il secondo comma di tale norma fa obbligo *"ai dirigenti degli uffici giudicanti di adottare i provvedimenti organizzativi necessari per assicurare la rapida definizione dei processi per i quali è prevista la trattazione prioritaria"*.

In sostanza, lo stretto ambito che riguardava soltanto i processi con scadenza dei termini della custodia cautelare è stato superato dalla legge 24 luglio 2008 n° 125 (e successive integrazioni con L. n° 119/2013 e n° 103/2017) che ha modificato l'art. 132 bis disp. att. c.p.p., sicché il legislatore definisce ora una scala di priorità dei procedimenti da trattare in ragione della gravità e dell'allarme sociale dei reati

stabilendo sul piano operativo 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.

Ed, allora, è necessario e sufficiente che tali disposizioni e, quindi, tale scala di priorità dei procedimenti da trattare sia applicata anche agli uffici inquirenti e, quindi, alla fase delle indagini preliminari. In tal modo viene data attuazione normativa alla circolare esaustiva e riassuntiva del C.S.M. del 9 luglio 2014 che – **in assenza di una tipizzazione legislativa delle priorità da osservare nell'esercizio dell'azione penale** – stabiliva che le scelte erano rimesse ai dirigenti degli uffici inquirenti **che dovevano tener conto dei criteri adottati dai corrispondenti uffici giudicanti in conformità dell'art. 132 bis disp. att. c.p.p.** E, del resto, anche la recente circolare del C.S.M. del 16 novembre 2017 stabilisce, tra l'altro, 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. e delle altre disposizioni in materia può elaborare criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti"*.

E, del resto, estendere agli uffici inquirenti i criteri di priorità previsti dall'art. 132 bis degli uffici giudicanti è perfettamente compatibile con il principio di uniforme esercizio dell'azione penale di cui all'art. 1, comma 2 del decreto n: 106/2006, inteso

come esercizio paritario per classi o tipologie di reati predeterminati in linea generale.

È evidente, poi, che anche per i dirigenti degli uffici inquirenti vale l'obbligo, previsto dal II comma dell'art. 132 bis disp. att. c.p.p., di *"adottare i provvedimenti organizzativi necessari per assicurare la rapida definizione dei processi per i quali è prevista la trattazione prioritaria"*.

Sarà, poi, compito dei Procuratori Generali – cui l'art. 6 D.L. n° 106/2006 attribuisce un potere di vigilanza e sorveglianza al fine di verificarne il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale e del rispetto delle norme del giusto processo nonché il puntuale esercizio da parte dei procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione – di porre in essere efficaci meccanismi di controllo circa il rispetto da parte dei dirigenti degli uffici inquirenti dei criteri di priorità delineati nell'art. 132 bis e riferirne gli esiti, almeno annualmente, al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione investito della vigilanza sul complessivo andamento delle attività svolte da tutti gli uffici inquirenti.

È pacifico, inoltre, che – una volta resa uniforme la disciplina della priorità dei procedimenti sia per la fase delle indagini che per quella dibattimentale – sarà compito del legislatore aggiornare la scala di priorità con l'inserimento di altre tipologie di reati in ragione della loro gravità, della loro diffusione e dell'allarme sociale suscitato.



E, del resto, la scala di priorità, così come introdotta dall'art. 132 bis c.p.p. per gli uffici giudicanti, è stata, di volta in volta, aggiornata con l'introduzione di altre tipologie di reati come avvenuto con la legge n° 119/2013 che ha inserito nella scala i delitti previsti dagli artt. 572 e da 609-bis a 609-octies e 612 bis c.p. e come avvenuto con la legge n° 103/2017 che ha inserito i processi relativi ai delitti di cui agli artt. 317, 319, 319 ter, 319 quater, 320, 321 e 322 bis c.p.. A tale ultimo proposito, va osservato che, detta scelta operata dal legislatore, si pone in linea con soluzioni di analogo segno già adottate nella prassi dei progetti sui criteri di priorità degli uffici giudicanti e requirenti, che danno specifica valenza all'anticipata trattazione sia in fase di indagini che in quella dibattimentale dei reati corruttivi, espressione di un fenomeno diffuso che determina gravissime conseguenze anche sul piano socio-economico.

Ed è questa la strada da seguire se è vero, come è vero, che il disegno di legge n° 1200 approvato dalla Camera dei deputati il 3 aprile scorso, modificando l'art. 347 del codice di rito, ha inserito i reati di maltrattamenti, di stalking, di violenza carnale e di lesioni aggravate ai sensi degli artt. 576 e 577 c.p. tra quelli per i quali vi è l'obbligo da parte della polizia giudiziaria di darne immediata notizia, anche verbale, al pubblico ministero e l'obbligo, per quest'ultimo, di assumere a verbale la persona offesa (o chi ha sporto la querela o la denuncia) entro il termine di tre giorni dalla iscrizione della notizia di reato.

L'estensione anche alla fase delle indagini dell'attribuzione di priorità assoluta a talune tipologie di reato che il legislatore ha ritenuto oggettivamente connotate da speciale gravità non determina una limitazione della indipendenza dell'ordine giudiziario, né si pone in contrasto con il principio della obbligatorietà dell'azione penale, (anche perché opera prima dell'esercizio dell'azione penale), ma serve ad eliminare disomogeneità delle scelte nei diversi territori circondariali, giacché la scala di priorità prevista dall'art. 132 bis disp. att. c.p.p. è omogenea, generale, unitaria a tutela del fondamentale principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge di cui l'art. 112 costituisce espressione dinamica.

Non è superfluo aggiungere, da ultimo, come il deficit funzionale degli apparati giudiziari penali sia storicamente determinato dalle connotazioni ipertrofiche del diritto penale, da una cronica mancanza di risorse personali e materiali, da inadeguatezze strutturali del modello processuale penale introdotto nel 1988 che va radicalmente riformato; sicché, ove tali cause ostative fossero rimosse, verrebbero meno le ragioni a sostegno dell'elaborazione di criteri di priorità, da sempre giustificati in chiave di funzionalità del sistema.

Roma, 8 maggio 2019

**DR. ANTONIO ESPOSITO**

