

SP

11-2016 Reg. Circolari

Roma 01/06/2016
Protocollo P 10301/2016

TR

m.



Consiglio Superiore della Magistratura

Nella risposta si prega di indicare il numero di protocollo di riferimento, nonché il medesimo oggetto contenuto nella presente nota.

09200900705		
PROCURA GENERALE REPUBBLICA CAGLIARI		
N. 3253-E	1-6-2016	
UOR	CC	RUO
Funzione	Macroattività	Attività
Fascicolo	Sottofascicoli	

Al Dipartimento
dell'Organizzazione Giudiziaria
del Ministero della Giustizia
Direzione Generale dei Magistrati
Uff. Secondo - Reparto II
ROMA

Ill.mo sig. Primo Presidente
della Corte di Cassazione
ROMA

Ill.mo sig. Procuratore Generale
della Repubblica presso la
Corte di Cassazione
ROMA

Ill.mo sig. Procuratore
Nazionale Antimafia
ROMA

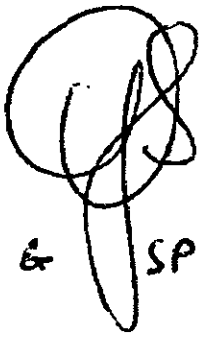
Ill.mi sigg. Presidenti
delle Corti di Appello
LORO SEDI

Ill.mi sigg. Procuratori Generali
della Repubblica presso le
Corti di Appello
LORO SEDI

Ill.mi sigg. Presidenti
dei Tribunali
LORO SEDI

Ill.mi sigg. Procuratori
della Repubblica presso
i Tribunali
LORO SEDI

V° in Cagliari - 3 GIU. 2016
IL PROCURATORE GENERALE
Roberto Saleva



SP

106-11

TR

Ill.mi sigg. Presidenti
dei Tribunali per i Minorenni
LORO SEDI

Ill.mi sigg. Procuratori
della Repubblica presso
i Tribunali per i Minorenni
LORO SEDI

OGGETTO: Pratica num. 835/VV/2014. Linee guida in materia di criteri di priorità e gestione dei flussi di affari - rapporti fra uffici requirenti e uffici giudicanti.

Per opportuna conoscenza, si invia agli Uffici in indirizzo la delibera approvata dal Consiglio Superiore della Magistratura nella seduta dell'11 maggio 2016.

“Con nota del 22 ottobre 2014, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di ..., nel rappresentare alcune circostanze di fatto relative ai tempi di fissazione delle udienze monocratiche penali da parte del Presidente del Tribunale di, formulava il seguente quesito:

Se sia conforme a criteri di efficienza e di buon andamento dell'Amministrazione giudiziaria che la presidenza del Tribunale a fronte di richieste di fissazione di udienze formulate dalla Procura lasci in evase per un arco temporale, anche di un paio di anni, quelle richieste per poi stabilire le date delle udienze ad ulteriore distanza variabile anche da uno a due anni?

Se sia corretto e debba ritenersi consentito che, in dipendenza di quanto esposto al punto 1), la laboriosità di un P.M. in termini di durata media di definizione dei procedimenti, criterio questo richiesto per gli avanzamenti di carriera, dipenda dai ritardi anche notevoli della presidenza del Tribunale che non fissa i processi entro un ragionevole termine?

Se debba ritenersi doveroso che l'Amministrazione (CSM - Consiglio Giudiziario), emanando disposizioni a carattere generale e valide per tutti gli uffici giudiziari, stabilisca un termine ragionevole, sia pure non perentorio, entro il quale le richieste di fissazione di udienza devono essere evase o se, al contrario, tali termini debbano intendersi rimessi alla determinazione “ad nutum” della presidenza del tribunale, così finendo per incidere negativamente sui criteri di professionalità dei magistrati della Procura e sulla immagine della stessa Procura che sembra procedere neghittosamente nelle sue attività, quando in realtà è tutto all'opposto?

Con successiva nota in data 22 ottobre 2014 il Presidente del Tribunale controdeduceva ai rilievi mossi nella richiamata nota del Procuratore della Repubblica, e, conclusivamente, ribadiva la scelta organizzativa operata che, di fatto, in ossequio al principio di “priorità organizzativa” che grava sul Presidente del Tribunale ex art. 132 bis, 2° c. Disp. Att. C.p.p., comportava la mancata fissazione in termini <oggettivamente ragionevoli> delle richieste di fissazione udienza per citazione diretta avanzate <senza indicazione di priorità> dall'ufficio di Procura.

I quesiti posti, di diretta competenza della Settima Commissione del CSM, riportano alla opportunità di operare una riflessione ulteriore non tanto, *tout court*, sul tema dei criteri di priorità (da ultimo regolato dal Consiglio con delibera plenaria in data 9 luglio 2014), quanto piuttosto sulle procedure di adozione di tali criteri e sul rapporto tra ufficio giudicante, su cui grava la previsione di Legge primaria, ed uffici requirenti.

TR
m.

Il tema, sollevato anche da altri dirigenti nell'ambito di provvedimenti all'attenzione della commissione referente, mostra infatti particolari complessità che derivano anche dagli indubitabili riflessi che una scelta, non condivisa, operata dal Presidente del Tribunale può determinare sul principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale; in altri termini è di tutta evidenza come una scelta non condivisa possa in modo unilaterale limitare l'autonomia organizzativa e funzionale del Procuratore della Repubblica – unico titolare dell'azione penale – il quale si troverebbe nell'impossibilità di esercitarla in relazione a tipologie di reati individuati non in conseguenza di proprie scelte organizzative, ma per determinazione di altra autorità. Inoltre il numero significativo di provvedimenti in materia di priorità in esame presso la settima commissione consiglia di procedere ad una generale e più aggiornata riflessione sul tema.

§ 1 – L'elaborazione consiliare in tema di priorità.

Prima di dare risposta al quesito, mette conto richiamare sinteticamente i punti maggiormente significativi dell'elaborazione consiliare in tema di criteri di priorità, fino alla delibera del 9 luglio 2014 che costituisce l'ultimo approdo in materia.

Nella risoluzione del 9 novembre 2006, volta a sensibilizzare i dirigenti al fine di razionalizzare la trattazione degli affari e l'impiego delle (scarse) risorse disponibili, si legge:

“i dirigenti degli uffici (inquirenti e giudicanti) possono e devono, nell'ambito delle loro competenze in tema di amministrazione della giurisdizione, adottare iniziative e provvedimenti idonei a razionalizzare la trattazione degli affari e l'impiego, a tal fine, delle (scarse) risorse disponibili. Addivenire a scelte organizzative razionali, nel rispetto del principio della obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.) e di soggezione di ogni magistrato esclusivamente alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), risponde ai principi consacrati dall'art. 97, prima comma, della Costituzione – riferibile anche alla amministrazione della giustizia – che richiama i valori del buon andamento e della imparzialità della amministrazione con riferimento alle scelte che gli uffici adottano nella loro unità. Tali scelte sono correttamente collocabili nell'ambito del sistema tabellare, assicurando in tal modo predeterminazione, uniformità e trasparenza, e dimostrano la capacità e volontà dei dirigenti degli uffici di non rassegnarsi a una giurisdizione che produce disservizio, assumendosi la responsabilità di formulare progetti di organizzazione che, sulla base dell'elevato numero degli affari da trattare e preso atto delle risorse umane e materiali disponibili, esplicitino le scelte di intervento adottate per pervenire a risultati possibili e apprezzabili”.

Nella risoluzione consiliare del 13 novembre 2008, il Consiglio procedette all'analisi delle conseguenze, in punto di organizzazione degli uffici, dell'applicazione degli artt. 2-bis¹ e 2-ter² del d.l. 23 maggio 2008 n. 92, concernente misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008 n. 125¹.

¹ Questo il testo della norma, come da ultimo modificata dal comma 2 dell'art. 2, D.L. 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 ottobre 2013, n. 119, con l'aggiunta della lettera a-bis:

1. L'articolo 132-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è sostituito dal seguente:

«Art. 132-bis (Formazione dei ruoli di udienza e trattazione dei processi). - 1. 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;

TR
M

et
sp

In particolare, l'art. 2-bis, sostituendo il testo del previgente art. 132-bis disp. att. c.p.p. (fino ad allora limitato, nell'individuazione delle priorità, alle urgenze cautelari), introdusse una regolamentazione di dettaglio delle priorità da assicurare ad alcuni procedimenti, nella fissazione dei ruoli di udienza e nella loro trattazione dibattimentale, rimandando ad un provvedimento da adottare da parte del dirigente la fissazione degli aspetti organizzativi necessari in vista del raggiungimento dell'obiettivo.

Nella risoluzione del 13 novembre 2008 si mise in evidenza la differenza tra le previsioni normative destinate ad influenzare la formazione dei ruoli di udienza: la prima (l'art. 227 D.l.vo n. 51 del 1998), di portata generale ma con effetti *ad esaurimento*, volta a dotare gli uffici di uno strumento idoneo ad abbattere i tempi di fissazione dei ruoli e di trattazione dei processi pendenti a quella data, sulla scorta di una valutazione poggiata sui criteri generali della gravità e della concreta offensività del reato, del pregiudizio derivante dal ritardo per la formazione della prova e per l'accertamento dei fatti, nonché dell'interesse della persona offesa; la seconda (l'odierno art. 132-bis, nel testo introdotto dall'art. 2-bis cit.), d'ambito invece specifico, destinata ad operare a regime, assicurando *priorità assoluta* ad un ventaglio di reati espressamente indicati su base oggettiva (lett. a, a-bis e b), in relazione alle condizioni soggettive dell'imputato (lett. c, d ed e) ed al rito prescelto (lett. f).

Proprio la diversa funzione sottesa ai provvedimenti organizzativi autorizzati dalle norme richiamate (contrazione dei tempi processuali di fissazione dei ruoli e di trattazione dei processi pendenti *ex art. 227*; dilatazione, sterilizzata tuttavia dalla sospensione della prescrizione, dei tempi di rinvio nei soli processi per reati suscettibili di applicazione dell'indulto, *ex art. 2-ter*) giustifica(va) il differente itinerario procedurale disegnato dalla disciplina secondaria per la loro adozione.

Solo per l'attuazione dell'art. 227 d.lgs. n. 51 del 1998, infatti, le circolari consiliari imponevano una conferenza degli uffici con la partecipazione di tutti i dirigenti del distretto, per l'elaborazione armonica di soluzioni organizzative ed operative dirette alla più sollecita definizione delle pendenze; l'attuale art. 132-bis disp. att. c.p.p. costituisce, invece, fonte normativa espressa delle priorità processuali, suscettibili di concreta attuazione sulla scorta di un provvedimento organizzativo dettato *per ciascun ufficio giudicante* dal suo dirigente.

Con la risoluzione del 21 luglio 2009, in materia di organizzazione degli uffici del pubblico ministero, si è rilevato come l'assetto ordinamentale che disciplina il sistema organizzativo degli uffici requirenti imponga ai procuratori della Repubblica, *"nella loro veste di titolari esclusivi dell'azione penale, il raggiungimento di tre obiettivi, destinati ad avere ricadute essenziali in punto di organizzazione ed il raggiungimento dei quali rientra nella loro piena responsabilità"*.

Tra essi quelli della *"ragionevole durata del processo e del corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale nel rispetto delle norme sul giusto processo"*.

Ai fini che qui particolarmente rilevano, si è previsto che per il raggiungimento del primo di detti obiettivi, *"i dirigenti degli uffici requirenti compiono un'attenta, costante e particolareggiata analisi dei flussi e delle pendenze dei procedimenti e ... nel rispetto del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, sentiti i Presidenti dei tribunali per i profili organizzativi attinenti alla fase processuale, elaborano possibili criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti"*.

Con la risoluzione del 9 luglio 2014 il CSM affermava che:
"... Fermo restando, infatti, il principio di "non ingerenza" rispetto alla celere trattazione delle priorità legali, e ribadita l'impossibilità di autorizzare di diritto (o tollerare di fatto) qualsivoglia forma di definitivo "accantonamento" di procedimenti (così abbandonando intere categorie di reati ad un destino certo di estinzione per prescrizione), si impone un mutamento di prospettiva che

f) ai processi da celebrare con giudizio direttissimo e con giudizio immediato.
2. 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.»

TR
m.

Collocati il rischio prescrizione su di un piano paritario (e non più oggettivamente preminente, come nell'ottica abbracciata dalla risoluzione del 13 novembre 2008) rispetto agli altri criteri di individuazione di priorità ulteriori rispetto a quelle legali, costituiti dalla gravità e dalla concreta offensività del reato, dalla soggettività del reo, dal pregiudizio che può derivare dal ritardo per la formazione della prova e per l'accertamento dei fatti, nonché dall'interesse (anche civilistico) della persona offesa. L'applicazione di tutti gli indicati criteri di individuazione delle priorità deve passare, necessariamente, attraverso la "rivitalizzazione" di una serie di istituti già codificati dalla normazione primaria e secondaria e che sono, da anni, a disposizione degli uffici giudiziari. Basti ricordare che il par. 62.3² della circolare tabelle per il triennio 2014/2016 (come già le precedenti circolari per il biennio 2004/2005 e per i trienni 2006/2008 e 2009/2011), impone, con riguardo all'art. 132-bis disp. att. c.p.p., la fissazione di criteri obiettivi e predeterminati "dopo aver sentito il Procuratore della Repubblica, il Dirigente dell'Ufficio G.I.P., il Dirigente della cancelleria ed il Presidente dell'Ordine degli Avvocati".

Il par. 62.44 della medesima circolare fissa l'obiettivo di concentrare in udienze distinte i procedimenti previsti dall'art. 550 c.p.p., anche al fine di consentire il miglior utilizzo delle risorse della Procura nel rispetto della norma fissata dall'art. 72, ultimo comma, O.G., imponendo al dirigente dell'ufficio giudicante di operare l'opportuno raccordo con il Procuratore della Repubblica, garantendo in ogni caso la ragionevole durata del processo...

... Ne consegue che, fermi restando i criteri di assegnazione e distribuzione degli affari all'interno di ogni singolo ufficio, l'individuazione di priorità, ulteriori rispetto a quelle legali, nella trattazione degli stessi, finora lasciata esclusivamente al prudente apprezzamento del singolo giudicante, dovrà invece essere filtrata attraverso atti di indirizzo rimessi alla responsabilità del capo dell'ufficio. Tali atti di indirizzo dovranno essere emanati, dunque, in primo luogo in occasione della formazione delle tabelle di organizzazione dell'ufficio e delle tabelle infradistrettuali, a cadenza triennale.

Dovranno poi essere annualmente rinnovati, con le modifiche eventualmente rese necessarie dal mutamento della situazione dell'ufficio, all'atto della predisposizione annuale del programma di gestione dei procedimenti penali, strumento operativo di attuazione della "programmazione quadro" triennale contenuta del Documento Organizzativo Generale dell'ufficio, ai sensi della Risoluzione consiliare del 2 maggio 2012 e successive modifiche.

L'inclusione di tali atti di indirizzo nella predisposizione dei progetti tabellari - oppure, ove ciò non sia stato possibile, nella redazione dei programmi di gestione dei procedimenti penali - dovrà essere preceduta, ai fini del necessario coordinamento, dalla conferenza distrettuale, convocata dal Presidente della Corte di appello e dal Procuratore generale, con la partecipazione dei dirigenti, anche amministrativi, di tutti gli uffici giudicanti e requirenti del distretto e dei presidenti degli ordini forensi territoriali, o loro delegati, con il compito di indicare i moduli organizzativi e i criteri più idonei per la corretta attuazione dell'art. 132-bis disp. att. c.p.p., nel concreto contesto di ciascuna realtà territoriale.

Ed ancora:

Va, infine, richiamata la perdurante necessità di dare costante attuazione a quanto già statuito con la citata delibera del 13 novembre 2008, laddove si osservava come "l'imprescindibile implicazione che la selezione di priorità comporta sul principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale" e sul suo corretto, puntuale ed uniforme esercizio, implica la necessità che il

²) 62.3 - Nel settore penale, oltre ai giorni delle udienze tenute dal giudice monocratico rispetto a quelle tenute dal Collegio, devono essere indicati, con riguardo all'art. 132 disp. att. c.p.p., i criteri obiettivi e predeterminati che vengono utilizzati per la fissazione dei ruoli dei processi da parte del Presidente della Corte di Appello e del Presidente del Tribunale.

I suddetti criteri sono finalizzati soprattutto a garantire le esigenze di continuità nella trattazione del procedimento da parte dello stesso Sostituto Procuratore della Repubblica sia nella fase del dibattimento che nella fase dell'udienza preliminare o della trattazione del rito abbreviato.

Alla individuazione dei suddetti criteri si deve pervenire dopo aver sentito il Procuratore della Repubblica, il Dirigente dell'Ufficio G.I.P., il Dirigente della cancelleria ed il Presidente dell'Ordine degli Avvocati.

TR

SP

dirigente dell'ufficio giudicante intervenga al riguardo mediante un opportuno concerto con il procuratore della Repubblica.

Peraltro, giova osservare come, nel corso del tempo, proprio nell'ambito tracciato dalla risoluzione del 2008 sopra richiamata, alcuni Uffici di Procura hanno dettato specifici criteri di priorità e, di fatto, la quasi totalità degli attuali progetti organizzativi contiene un esplicito riferimento agli stessi. In particolare, già con delibera in data 15 maggio 2007, il Consiglio ha avuto modo di valutare alcuni di tali previsioni elaborando principi che possono tutt'oggi essere assunti come elementi di giudizio per valutare il percorso da adottare per pervenire ad una efficiente soluzione organizzativa. Nel caso allora all'esame del Consiglio si evidenziava come:

"...la Direttiva detta specifiche disposizioni sui tempi di esercizio dell'azione penale, in attuazione della previsione di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, secondo cui "il procuratore della Repubblica assicura il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale", ovviamente esercitando i poteri (che sono contestualmente anche doveri in relazione al perseguimento di un obiettivo predeterminato dalla legge) a lui attribuiti e particolarmente, in quanto funzionali allo scopo anzidetto, l'adozione di criteri organizzativi di carattere generale.

Incentrano essenzialmente nell'indicazione di un articolato catalogo di reati rientranti in una "previsione di accantonamento" ... accompagnato dall'indicazione di eccezioni e integrazioni di carattere generale correlate a molteplici variabili la circolare contiene anche (pag. 26) alcune disposizioni finalizzate a regolamentare (omettendole) la notificazione dei decreti di citazione a giudizio aventi ad oggetto reati suscettibili di trattazione residuale (o accantonati). Va rilevato che in tali casi è stata esercitata l'azione penale o è già stata manifestata "all'esterno" l'intenzione di esercitarla, essendo stata effettuata da parte dell'ufficio del pubblico ministero la valutazione di idoneità probatoria. L'inizio della fase tipicamente processuale affida il governo dei moduli organizzativi (anche di quelli che eventualmente prevedono criteri temporali differenziati nella trattazione degli affari) al giudice, che vi provvederà seguendo la procedura tabellare per coniugare utilmente l'esigenza di celebrare un elevato numero di processi con le risorse materiali e umane disponibili.

Da ultimo, in tema di buone prassi, con delibera in data 17 giugno 2015, il Consiglio ha ribadito l'inserimento tra le categorie codificate di buone prassi delle:

"... 5) Prassi orientate all'abbattimento di specifiche aree della pendenza dell'ufficio e comunque orientate al controllo di gestione (es: programmi di lavoro volti a prevenire il c.d. "rischio Pinto") secondo scelte di priorità predefinite e pubbliche (es: in materia di gestione del rischio prescrizione penale).

Ricomprendendo tra le linee di architettura degli uffici giudiziari la:

a) creazione di strumenti statistici idonei a consentire una reale rilevazione dei flussi e la tipologia d'entità della domanda, nonché di programmazione e selezione delle priorità da trattare, anche dell'ottica dell'abbattimento dell'arretrato rilevante in base alla legge Pinto;

§ 2 – L'attualità della questione "priorità" nella trattazione degli affari penali.

Il tema delle "priorità" conserva attualità, non solo per le diffuse previsioni e sollecitazioni consiliari in materia, sopra menzionate, quanto anche per il costante ricorso che vi fanno i dirigenti degli uffici nei loro provvedimenti organizzativi, come dimostrano ulteriormente i quesiti formulati al Consiglio.

TR
m.

Esso, invero, con particolare riferimento alle priorità ulteriori e diverse rispetto a quelle previste dal legislatore, rappresentano una risposta ad uno stato di necessità, purtroppo non occasionale e di cui si fa fatica a vedere la soluzione, rappresentato essenzialmente dalla carenza delle risorse umane e materiali degli uffici, con riferimento al personale di magistratura, al personale amministrativo, alle forniture materiali e tecnologiche. Gli uffici giudiziari penali vorrebbero e dovrebbero essere in grado di rispondere alla domanda di giustizia penale senza incorrere patologicamente nel rischio prescrizione.

La materia delle priorità, del resto, si presenta in costante evoluzione, sia normativa che organizzativa, come costanti sono i mutamenti criminali e le esigenze di risposta giudiziaria che devono essere approntate.

Deve darsi conto, infatti, della circostanza per cui l'entità delle scelte di priorità, nel medio termine, sarà sicuramente da verificarsi in relazione all'impatto deflattivo di alcuni recenti interventi normativi, come quelli in materia di depenalizzazione, messa alla prova, particolare tenuità del fatto e, auspicabilmente, di un prossimo intervento di riforma della prescrizione.

Quanto poi alle mutevoli situazioni criminali, va ribadita la scelta di una verifica in sede di Conferenza distrettuale per la selezione di alcuni fenomeni che siano particolarmente avvertiti in determinati contesti territoriali da meritare una attenzione prioritaria rispetto al rischio prescrizione, pur in presenza di reati sanzionati con pene non rilevanti (tipici gli esempi della materia ambientale o urbanistica).

Allo stato attuale, dunque, non può che ribadirsi che le scelte organizzative e di priorità che intervengono da parte dei dirigenti degli uffici costituiscono una corretta risposta di efficienza, razionalità, trasparenza ed efficacia della funzione giudiziaria, pienamente rispettosa dei relativi valori costituzionali ed attuativa del principio di obbligatorietà dell'azione penale alle condizioni date.

Si tratta di una giusta risposta, poi, anche nell'ottica della tutela del singolo magistrato, al quale occorre fornire i criteri di priorità a fronte di un carico di lavoro spesso poco gestibile e inagmatico, sproporzionato rispetto alle risorse ed alle esigibili risposte di giustizia che possono fornirsi all'utente, con conseguente esposizione alle valutazioni disciplinari e di professionalità. Il provvedimento del dirigente dell'ufficio in materia di "priorità" sarà strumento di orientamento del lavoro del singolo, del quale il Consiglio potrà tener conto sia in materia di valutazione di professionalità del singolo magistrato (con particolare riferimento al rapporto fra quantità e qualità degli affari trattati), che in occasione della conferma o della nuova nomina ad altro incarico del dirigente (con particolare riferimento alla natura ed alla efficacia delle disposizioni adottate).

§ 3 - Linee guida nel rapporto fra uffici requirenti ed uffici giudicanti in tema di priorità.

L'analisi delle deliberazioni consiliari consente di affermare che nel tempo si è fatta strada una idea di condivisione organizzativa, in materia di priorità nel settore penale, che deve coinvolgere gli uffici giudiziari operanti sul medesimo territorio, requirenti e giudicanti, di primo e secondo grado. Si è detto che le determinazioni del Dirigente dell'ufficio giudicante devono essere assunte previo "concerto" con il dirigente dell'ufficio requirente; si è poi sollecitata la Conferenza distrettuale con il coinvolgimento di tutti gli uffici del distretto, dei Coa e dei dirigenti amministrativi.

Si tratta di un metodo che per un verso rappresenta il meccanismo operativo più adeguato per l'acquisizione delle informazioni e la condivisione delle conoscenze utili alle scelte organizzative, che invero i canoni di buona amministrazione dell'art. 97 Cost. in un settore permeato dal principio di obbligatorietà dell'azione penale, declinato come obbligatorietà sostenibile in presenza di risorse inadeguate e domanda di giustizia ipertrofica; per l'altro si presenta come necessitato per il convergere di competenze e attribuzioni proprie dei singoli dirigenti che, se non coordinate, rischiano di creare sovrapposizioni o addirittura contrapposizioni che tradiscono l'obiettivo che regge, anche dogmaticamente, l'intero impianto delle priorità.

TR

6

Si muove, evidentemente nel campo delle scelte di priorità cd. ultralegali, che interessano gli uffici requirenti (in mancanza di una norma di legge che selezioni il lavoro delle Procure), nonché gli uffici giudicanti per le scelte che si aggiungano a quelle legali previste dall'art. 132 bis, 2° c. Disp. Att. C.p.p., essendo queste ultime chiaramente da attuare ad opera del Presidente del Tribunale quale adempimento di una precisa disposizione di fonte primaria (e, evidentemente, rappresentando tale canone una guida irrinunciabile per lo stesso pubblico ministero).

Orbene, la scelta di fondo del dialogo fra uffici risponde, come si diceva, anche ad una necessità per effetto del combinarsi delle diverse competenze dei dirigenti nell'ambito dei rispettivi uffici.

Invero, così come i dirigenti degli uffici giudicanti, facendo leva sull'art. 132 bis disp.att. e sui poteri tabellari conferiti loro dal legislatore e dalla disciplina consiliare, hanno il diritto-dovere di organizzare i ruoli ed assegnare i processi nell'ambito di una programmazione del lavoro che tenga conto delle esigenze organizzative e di efficienza dell'ufficio ed esoneri in certi limiti il singolo giudice da scelte di priorità personalizzate, è indubitabile che potere analogo, o addirittura maggiore per effetto della sottrazione delle scelte organizzative al controllo tabellare, risulti in capo al Procuratore della Repubblica, nell'ambito del potere-dovere di assicurare *"il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale"*.

Invero, a voler ridare senso alle parole, priorità nell'esercizio dell'azione penale sono quelle, come da tradizione ormai ultra trentennale iniziata negli uffici torinesi, frutto di circolari interne agli uffici di Procura, volte a razionalizzare le risorse, anche di polizia giudiziaria, ed a prevenire il disperdersi di energie per l'inevitabile esito di prescrizione nel corso dei giudizi, attraverso regole di accantonamento o "postergazione". Del resto, anche al fine di evitare incongrui richiami alla lesione del principio di obbligatorietà dell'azione penale, è noto che scelte di priorità sono immanenti nel precipuo esplicarsi del potere di organizzazione del Procuratore della Repubblica, attraverso la discrezionale distribuzione delle risorse umane e tecnologiche, il concreto impiego della polizia giudiziaria, la declinazione del principio di semispecializzazione attraverso la creazione di gruppi di lavoro, l'emanazione di direttive in materia di protocolli investigativi, la creazione di strutture di trattazione centralizzata degli affari, l'indirizzo per l'utilizzazione massiva di riti alternativi come il decreto penale di condanna, e dunque a prescindere dalla eventuale enunciazione di un catalogo di reati prioritari, intesi in astratto o attraverso concorrenti metodi selettivi (es. valore economico del bene protetto, offensività in concreto ecc..).

Correttamente, invece, il legislatore a proposito degli uffici giudicanti si riferisce alla "formazione dei ruoli" ed alla "trattazione dei processi", ovvero a processi per i quali risulta già esercitata l'azione penale. Dunque un potere tutto interno alla gestione organizzativa del Tribunale che si esplica ad azione penale già formalmente esercitata ad opera del pubblico ministero, unico titolare del relativo potere.

Da questa considerazione deriva, con immediatezza, una prima risposta al tema proposto in premessa in ordine alle determinazioni di alcuni presidenti di Tribunale che unilateralmente non "concedono" (rectius: fissano), o non concedono per lungo tempo le date di udienza per i processi a citazione diretta, così non consentendo di fatto l'esercizio tempestivo dell'azione penale da parte del Procuratore della Repubblica di numerosi procedimenti ad indagini concluse. Si tratta, all'evidenza di un potere che non può essere unilateralmente esercitato in questi termini, sia perché fortemente confliggente con il principio di obbligatorietà dell'azione penale, sia perché incidente su una fase processuale che non è nella disponibilità del Tribunale, bensì del pubblico ministero, unico dominus dell'esercizio dell'azione, che non può ricevere ostacoli o uno stallo per iniziativa di altra autorità, sebbene giurisdizionale.

La fissazione della data di udienza su richiesta del p.m. è dunque attività dovuta, non discrezionale né, salvo diverse intese, differibile oltre un ragionevole periodo.

Proprio la dizione legislativa, del resto, pur riferendosi alla priorità legali ma a maggior ragione da applicarsi alle priorità cd. ultralegali, chiarisce che il potere del Presidente è tutto interno alla formazione dei ruoli da assegnare ai giudici ed alla trattazione dei processi incardinati. Per

formazione dei ruoli non può intendersi la fissazione della data che consente al P.m di emettere il decreto di citazione a giudizio, bensì l'organizzazione interna delle sezioni, dell'assegnazione degli affari, dell'utilizzo dei magistrati anche onorari, secondo scelte che consentano di formare ruoli rispettosi delle priorità, che saranno poi successivamente ulteriormente rispettate in sede di trattazione degli affari.

Si tratta di un punto fermo che deve essere fissato in modo chiaro, per evitare il diffondersi di provvedimenti che, pur assunti nell'ottica della riduzione del danno e della razionalizzazione del lavoro per finalità di efficacia ed efficienza, sono oggetto di conflitto con l'ufficio requirente.

Ma, è ben dirlo, si tratta anche di un punto tanto netto quanto in concreto insoddisfacente. Una Procura non "selettiva", in presenza di situazioni difficili come quelle descritte e note per molti uffici, riverserebbe una indistinta quantità di processi monocratici al Tribunale, imponendo una serie di adempimenti del tutto inutili nella misura in cui i processi una volta incardinati, subirebbero l'inevitabile ed auspicabile selezione per effetto di criteri di priorità fissati dal Presidente del Tribunale. E sarebbero, in ogni caso, esposti ad un notevole rischio di prescrizione che ne vanificherebbe ogni effetto di accertamento, sanzionatorio e general/special preventivo.

La indiscriminata e soprattutto indistinta richiesta di fissazione di udienza per tutte le tipologie di reati ex art. 550 c.p.p., nella consapevolezza delle difficoltà del tribunale e di una sostanziale impossibilità di tempestiva definizione nel termine prescrizione, pur non potendo ritenersi illegittima, manifesterebbe una significativa criticità organizzativa dell'Ufficio requirente sia in termini diretti di mancata selezione della prioritaria azione di contrasto alla criminalità, sia di vanificazione dello stesso esercizio dell'azione penale, operato senza la doverosa valutazione delle concrete conseguenze processuali, cui dovrebbe sempre tendere il responsabile esercizio del potere requirente.

A ben valutare, infatti, gli effetti di un massivo trasferimento alla successiva fase - quella del giudizio - di <tutti> i fascicoli pendenti nella fase delle indagini preliminari, sarebbero per lo stato attuale della giustizia ed in mancanza di significative scelte di priorità del Tribunale, inevitabilmente quelli della ridotta definizione dei processi, anche di quelli che per Legge dovrebbero avere trattazione prioritaria.

Dunque due modi di procedere - quello del Dirigente del Tribunale che non fissa la prima data di udienza, e quella del Procuratore che non si pone il problema delle conseguenze di una massiva ed indiscriminata azione nel settore monocratico, in presenza di condizioni che non consentono di assicurare ragionevoli tempi di definizione - entrambi non adeguati alla complessità della materia; il primo illegittimo, il secondo fortemente inopportuno.

Dunque la necessità, ancora una volta, che le scelte siano concertate e caratterizzate da una razionalità complessiva che, del resto, non può non coinvolgere, in questo momento storico, le Corti di Appello afflitte da notevoli arretrati e da carenze di organico consistenti.

Si torna al metodo della concertazione e della collaborazione istituzionale fra gli uffici. Nel rispetto delle competenze di ciascuno e dei poteri autonomi nei rispettivi ambiti in materia di priorità e organizzazione e del lavoro. Il metodo della condivisione, del resto, non deve interessare solo la concertazione sul catalogo dei reati prioritari ma appare opportuno che riguardi, anche e soprattutto, i moduli organizzativi per farvi fronte, nel rapporto per esempio fra Procura ed ufficio Gip in relazione agli uffici centralizzati per la trattazione degli affari semplici, o fra procura e dibattimento in relazione alle semispecializzazioni nella trattazione degli affari, come sperimentato con successo in alcuni uffici giudiziari le cui scelte vanno assurte a buone prassi da diffondere ed emulare.

In questo ambito meritano di essere richiamate, quale condivisibile punto di equilibrio e razionale scelta organizzativa, le soluzioni che prevedono, previo concerto, una preventiva valutazione della effettiva capacità di trattazione degli affari monocratici in un anno da parte del Tribunale, con conseguente autolimitazione della Procura nella trattazione ed evasione dei reati a citazione diretta, previa valutazione delle priorità da assicurare in questo settore penale. In tal modo il Tribunale esercita una scelta di razionalità ed efficienza che comunica preventivamente alla Procura, la quale a sua volta potrà impiegare razionalmente le risorse e indirizzare le proprie scelte di organizzazione

RE

M

anche alla luce della concreta possibilità di trattazione dell'ufficio giudicante, con conseguente beneficio anche per la Corte d'Appello. Soluzioni necessitate, si auspica temporanee, concertate e rispettose delle rispettive competenze, che evitano situazioni di conflitto e di stallo, e si rivelino idonee ad aumentare il grado di trasparenza dell'amministrazione della giustizia.

Si tratta solo di uno dei moduli possibili, citato in questa sede perché già sperimentato e positivamente considerato dal Consiglio, ai quali aggiungere ed alternare altre soluzioni, nella piena discrezionalità dei dirigenti, ma che rispondano alle medesime caratteristiche di una *governance* partecipata e condivisa dell'azione giudiziaria nel settore penale.

L'auspicato coordinamento fra ufficio giudicante e requirente, del resto, sia per quanto attiene all'individuazione delle priorità che con riferimento ai moduli attuativi, trova un suo riferimento normativo anche nella previsione delle riunioni previste dall'art. 15 del D. Lgs. n. 273 del 28 luglio 1989.

Deve poi in questa sede farsi cenno ad un tema che meriterà ulteriore approfondimento e che coinvolge il potere di avocazione della Procura generale ai sensi dell'art. 412 c.p.p. (*cf. sul punto delibera 16 luglio 1997 e risposta a quesito del 12 settembre 2007*).

Ebbene, è chiaro che le scelte in tema di priorità nell'esercizio degli affari penali compiute dagli uffici requirenti di primo grado, necessitate nei termini in cui si è detto, porranno la conseguente necessità che la Procura generale presso la Corte d'Appello individui criteri trasparenti e predeterminati per un corretto esercizio del potere di avocazione che, per l'entità dei procedimenti astrattamente rientrabili nell'ambito della previsione normativa, non potrà essere massivamente esercitata per la carenza di mezzi strutturale di tali uffici, per cui ne deriverà, anche in questo campo, un fisiologico potere di selezione che necessita della enunciazione di criteri di riferimento.

Le scelte di priorità, quindi, effettuate negli uffici di primo grado, producono effetti anche per l'organizzazione della Corte di Appello e della Procura Generale: può a tal fine ritenersi opportuno che anche i Capi di Corte, oltre che partecipare nelle forme fin qui delineate (conferenza distrettuale), possano sollecitare, nell'ambito delle rispettive competenze e dei poteri loro assegnati dall'ordinamento, i dirigenti degli uffici di primo grado a coordinarsi in tema di priorità.

Orbene, se dunque attraverso il richiamato quadro di normazione di riferimento il dovere di programmare le attività dell'ufficio grava su tutti i singoli attori dell'azione giudiziaria, non può che ribadirsi che scelte di trattazione prioritaria degli affari – al di là della primaria verifica del rispetto dei parametri di Legge – devono necessariamente trovare la massima condivisione quanto meno nelle ipotesi in cui tali opzioni organizzative tendano in via diretta a spiegare effetti sulle prerogative funzionali del dirigente di altro ufficio.

In definitiva può dirsi che sia il legislatore che il Consiglio Superiore della Magistratura, con l'espressione "trattazione prioritaria" intendano riferirsi alla compiuta definizione del fascicolo, in una responsabile ottica di sinergia e leale collaborazione tra gli attori del sistema giustizia che si sottragga alla <limitata> prospettiva della definizione di fase.

§ 4 – Il procedimento dei provvedimenti in materia di priorità,

I provvedimenti in materia di priorità nel settore giudicante possono essere inseriti in provvedimenti tipici, la tabella o il programma di gestione, o in provvedimenti ad hoc. Può ritenersi che se inseriti in provvedimenti tipici, essi seguano il regime proprio di tali provvedimenti, sia quanto a procedimento che quanto a valutazione del Csm (approvazione per la tabella e presa d'atto per i programmi di gestione).

Allo stesso modo per i provvedimenti inseriti nel progetto organizzativo del Procuratore che ne seguiranno il procedimento ed il regime consiliare.

Qualche considerazione va invece formulata laddove tali provvedimenti siano in qualche modo atipici, perché emanati ad hoc. Si tratta di modalità del tutto legittime e per certi versi anche fisiologiche, nella misura in cui tali interventi possono essere dettati da una tempistica diversa rispetto a quella delle tabelle e considerato che i programmi di gestione sono facoltativi nel settore

TR

M.

penale. E' chiaro però che essi dovranno essere compatibili e raccordati con la progettazione tabellare del dirigente giudicante e con il progetto organizzativo del dirigente requirente.

Il rilievo del provvedimento però merita che esso sia in ogni caso il frutto di una scelta partecipata del dirigente dell'ufficio con i semidirettivi e con i magistrati dell'ufficio, attraverso l'indizione di riunioni e l'acquisizione di contributi nel merito delle scelte.

Allo stesso modo, in linea con l'approccio complessivo formulato alla questione nelle presente delibera, deve richiedersi il parere del consiglio giudiziario (indicazione necessaria per la diversa sensibilità mostrata al tema dai consigli giudiziari) anche per i provvedimenti in materia di priorità che non rivestano la forma tabellare (non incidano cioè sull'assegnazione dei giudici e sulla distribuzione degli affari); in linea con la delibera del 9 luglio 2014 che ha indicato la strada della conferenza distrettuale con la partecipazione anche di componenti esterne alla magistratura, appare utile ed opportuno a maggior ragione che l'organo locale di governo autonomo, arricchito anche da presenze di non togati, possa fornire ulteriori elementi di conoscenza e valutazione sia ai dirigenti che al Consiglio, la cui valutazione sarà correttamente di presa d'atto, con la possibilità di formulare però significativi rilievi, da destinare eventualmente alle valutazioni in altre sedi del dirigente.

§ 5 - Conclusioni.

Conclusivamente, alla luce degli elementi offerti al Consiglio, può risponderci al quesito nei termini della motivazione ed in particolare nel senso che:

- 1) E' preciso compito del Presidente del Tribunale e del Procuratore della Repubblica individuare, -in applicazione dei descritti principi di coordinamento e leale collaborazione, i moduli attuativi delle priorità e della gestione dei flussi di affari, con il comune obiettivo di evitare determinazioni unilaterali, anche tenendo conto delle valutazioni compiute in sede di conferenza distrettuale.
- 2) In mancanza di modalità concertate fra gli uffici, anche sollecitate dal Presidente della Corte d'Appello e dal Procuratore Generale;
 - il Procuratore della Repubblica, a fronte della constatazione della assenza di concerto e della concreta e diffusa impossibilità - per l'ingente mole dei carichi di lavoro - di definizione dei processi in fase dibattimentale nel termine prescrizione, deve valutare ogni soluzione alternativa alla massiva richiesta di fissazione di udienza per tutte le tipologie di reati ex art. 550 c.p.p., che determinerebbe inevitabili criticità in termini di efficienza, efficacia e trasparenza del complessivo esercizio dell'attività giudiziaria.
 - non è in ogni caso conforme al sistema ordinamentale vigente che la Presidenza del Tribunale, a fronte di richieste di fissazione di udienze monocratiche formulate dalla Procura, le lasci inevase per un tempo superiore a quello che ragionevolmente necessita per i soli profili organizzativi di espletamento delle relative procedure.
- 3) I provvedimenti in materia di priorità, degli uffici giudicanti e requirenti, anche laddove non assunti nelle forme tabellari, vanno adottati sentiti i magistrati dell'ufficio e trasmessi al Consiglio Superiore della Magistratura previo parere del Consiglio giudiziario."

II SEGRETARIO GENERALE
(Paola Piraccini)

Paola Piraccini

