

M.G.H.  
M. GH

Csm Roma 10/07/2014  
Protocollo P12858/2014



## *Consiglio Superiore della Magistratura*

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

Ill.mo sig. Ministro  
della Giustizia  
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 di  
LORO SEDI

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

Ill.mi sigg. Presidenti  
dei Tribunali di  
LORO SEDI

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



M. GH

<i>Csm</i>	Roma	10/07/2014
	Protocollo	P 12858/2014



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. 382/VV/2014. Criteri di priorità nella trattazione degli affari penali.**

Comunico che il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 9 luglio 2014, ha adottato la seguente delibera:

**CRITERI DI PRIORITÀ NELLA TRATTAZIONE DEGLI AFFARI PENALI.**

"La necessità di individuare criteri di priorità si pone nelle situazioni di fatto, sempre più diffuse, caratterizzate dall'estrema difficoltà di procedere, nello stesso modo e secondo gli stessi tempi, alla trattazione di tutti gli affari pendenti presso un ufficio giudiziario.

Si moltiplicano, su tutto il territorio nazionale, iniziative dei dirigenti mossi dal lodevole intento di adottare misure organizzative tendenti a razionalizzare l'allocazione delle scarse risorse disponibili per la trattazione dei procedimenti penali.

Il rispetto dei principi della obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.) e di soggezione di ogni magistrato esclusivamente alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), secondo i canoni del buon andamento e della imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), impone di evitare sia l'affidamento delle scelte di trattazione alla valutazione, caso per caso, del magistrato operante, sia il fatalistico abbandono al criterio della pura casualità.

**1. I precedenti consiliari**

La possibilità di individuazione di criteri di priorità non arbitrari, ma oggettivi e trasparenti, è già stata scrutinata in sede consiliare.

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"*.

M.G.H.

Csm	Roma	10/07/2014
	Protocollo	P 12858/2014

Quell'intervento consiliare, tuttavia, fu dettato in un contesto assolutamente peculiare, in risposta ad una nota del Ministro della Giustizia riguardante la possibilità di differenziare la tempistica dei processi penali destinati ad esaurirsi senza la concreta inflizione di una pena, ricorrendo il beneficio dell'indulto concesso dalla legge n. 241 del 31 luglio 2006.

Sotteso alla presa di posizione consiliare si collocava un articolato dibattito, tra coloro che auspicavano l'adozione di provvedimenti finalizzati a privilegiare la trattazione dei procedimenti per reati non compresi nel provvedimento di indulto e quanti, all'opposto, escludevano in radice tale possibilità, ritenendola inutile o lesiva delle prerogative dei magistrati preposti ai singoli affari.

Già nel ricordato intervento consiliare, ripercorsa l'evoluzione storica della questione relativa al potere dei capi degli uffici di fissare, nella trattazione degli affari, «criteri di priorità» (come sono stati definiti, con termine onnicomprensivo, interventi in realtà contenenti, prevalentemente, misure di carattere organizzativo), si ribadì il principio – costantemente affermato dal C.S.M. - secondo cui, in sede di definizione di tali criteri «non è consentita un'opera che si traduca in assoluto nella esclusione dell'azione penale per fatti che la legge considera reati» e «non può essere impartita una direttiva generale che potrebbe apparire quasi una giustificazione ufficiale e un incentivo all'estinzione dei "reati minori" per prescrizione», spettando «naturalmente, alla responsabilità dei magistrati titolari dei processi penali, di disciplinare i tempi di trattazione nell'ambito delle norme vigenti».

Tale impostazione aveva innervato tutti gli interventi consiliari conseguenti all'adozione di norme volte ad individuare priorità nella trattazione di determinati affari.

Così avvenne in occasione della disciplina secondaria necessaria per dare attuazione all'art. 227 del decreto legislativo n. 51 del 1998 sul giudice unico di primo grado, allorquando, in vista dell'introduzione di meccanismi finalizzati ad assicurare una migliore transizione verso il nuovo assetto degli uffici di primo grado, la circolare per la formazione delle tabelle per il biennio 2000-2001 (delibera del 24 dicembre 2000), stabilì, al punto 58.1, che «la determinazione dei criteri di priorità indicata in via transitoria dall'art. 227 (...) non deve interferire con i criteri predeterminati per l'assegnazione degli affari», confermando il carattere transitorio della disciplina di cui all'art. 227 citato, finalizzata alla gestione della fase di passaggio verso il nuovo assetto degli uffici di primo grado.

Identiche previsioni sono state riprodotte nelle circolari per la formazione delle tabelle per i bienni 2002-2003 (punto 58.1) e 2004-2005 (punto 57.1), nonché per i trienni 2006-2008 (punto 57.1) e 2009-2011 (punto 60.1), sempre operanti sul piano dell'organizzazione dell'attività giudiziaria, distinta da quella che è stata definita la «selezione finalistica» delle *notitiae criminis* o dei procedimenti, con esclusione, dunque, di iniziative tese ad autorizzare – di diritto o di fatto – la mancata trattazione di alcuni procedimenti in attesa della maturazione della prescrizione.

Dopo l'intervento legislativo concomitante con la riforma del c.d. "giudice unico", il Parlamento è intervenuto nuovamente sul tema della fissazione dei criteri di priorità nella trattazione degli affari.

Lo sviluppo legislativo è stato efficacemente compendiato nella risoluzione consiliare del 13 novembre 2008.

In quella occasione, infatti, il Consiglio procedette all'analisi delle conseguenze, in punto di organizzazione degli uffici, dell'applicazione degli artt. 2-bis<sup>1</sup> e 2-ter<sup>2</sup> del d.l. 23 maggio 2008 n.

<sup>(1)</sup> 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

*M.G.H.*  
M. GH

<i>Csm</i>	Roma	10/07/2014
	Protocollo	P 12858/2014

*GH*

92, concernente misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008 n. 125.

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.

A sua volta, l'art. 2-*ter*, a corredo e garanzia del medesimo indirizzo, articolò una disciplina servente (in quanto finalizzata ad assicurare la rapida definizione dei processi per i quali era normativamente prevista la trattazione prioritaria), autorizzando in sede normativa la possibilità di un rinvio, fino ad un massimo di diciotto mesi, nella trattazione dei processi per reati coperti da indulto, concedendo ai dirigenti degli uffici la *facoltà* di fissare, nel medesimo provvedimento organizzativo, i criteri e le modalità di rinvio.

---

*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.*

*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.».*

<sup>(2)</sup> Che così recita:

*1. Al fine di assicurare la rapida definizione dei processi pendenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, per i quali è prevista la trattazione prioritaria, nei provvedimenti adottati ai sensi del comma 2 dell'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, come sostituito dall'articolo 2-bis del presente decreto, i dirigenti degli uffici possono individuare i criteri e le modalità di rinvio della trattazione dei processi per reati commessi fino al 2 maggio 2006 in ordine ai quali ricorrono le condizioni per l'applicazione dell'indulto, ai sensi della legge 31 luglio 2006, n. 241, e la pena eventualmente da infliggere può essere contenuta nei limiti di cui all'articolo 1, comma 1, della predetta legge n. 241 del 2006. Nell'individuazione dei criteri di rinvio di cui al presente comma i dirigenti degli uffici tengono, altresì, conto della gravità e della concreta offensività del reato, del pregiudizio che può derivare dal ritardo per la formazione della prova e per l'accertamento dei fatti, nonché dell'interesse della persona offesa.*

*2. Il rinvio della trattazione del processo non può avere durata superiore a diciotto mesi e il termine di prescrizione del reato rimane sospeso per tutta la durata del rinvio.*

*3. Il rinvio non può essere disposto se l'imputato si oppone ovvero se è già stato dichiarato chiuso il dibattimento.*

*4. I provvedimenti di cui al comma 1 sono tempestivamente comunicati al Consiglio superiore della magistratura. Il Consiglio superiore della magistratura e il Ministro della giustizia valutano gli effetti dei provvedimenti adottati dai dirigenti degli uffici sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, nonché sulla trattazione prioritaria e sulla durata dei processi. In sede di comunicazioni sull'amministrazione della giustizia, ai sensi dell'articolo 86 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, il Ministro della giustizia riferisce alle Camere le valutazioni effettuate ai sensi del presente comma.*

*5. La parte civile costituita può trasferire l'azione in sede civile. In tal caso, i termini per comparire, di cui all'articolo 163-bis del codice di procedura civile, sono abbreviati fino alla metà e il giudice fissa l'ordine di trattazione delle cause dando precedenza al processo relativo all'azione trasferita. Non si applica la disposizione dell'articolo 75, comma 3, del codice di procedura penale.*

*6. Nel corso dei processi di primo grado relativi ai reati in ordine ai quali, in caso di condanna, deve trovare applicazione la legge 31 luglio 2006, n. 241, l'imputato o il suo difensore munito di procura speciale e il pubblico ministero, se ritengono che la pena possa essere contenuta nei limiti di cui all'articolo 1, comma 1, della medesima legge n. 241 del 2006, nella prima udienza successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto possono formulare richiesta di applicazione della pena ai sensi degli articoli 444 e seguenti del codice di procedura penale, anche se risulti decorso il termine previsto dall'articolo 446, comma 1, del medesimo codice di procedura penale.*

*7. La richiesta di cui al comma 6 può essere formulata anche quando sia già stata in precedenza presentata altra richiesta di applicazione della pena, ma vi sia stato il dissenso da parte del pubblico ministero ovvero la stessa sia stata rigettata dal giudice, sempre che la nuova richiesta non costituisca mera riproposizione della precedente.*

M.G.H.  
M. GH

Csm	Roma	10/07/2014
	Protocollo	P12858/2014

GH

Nell'individuazione di tali criteri, la norma (di portata straordinaria giacché collegata alla legge d'indulto n. 241 del 2006) faceva carico ai dirigenti di tenere altresì conto 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 (ossia degli stessi indici già presi in considerazione dal precedente art. 227 del d.lgs. n. 51 del 1998).

Era la norma stessa a congelare il termine di prescrizione del reato per il tempo del rinvio, segno evidente della *voluntas legis* di scongiurare, per quanto possibile, l'estinzione dei reati (pur coperti da indulto), in conseguenza dell'adozione di provvedimenti organizzativi dei capi degli uffici, a tutela di tutti gli interessi coinvolti nel processo.

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.

Ciò posto, è necessario rimarcare che, in linea di continuità con i precedenti arresti consiliari e, naturalmente, in perfetta armonia con la *ratio* delle previsioni legali innanzi compendiate, la medesima risoluzione del 13 novembre 2008 affrontò anche la questione concernente la possibilità di ampliare l'area di priorità ad altre fattispecie di urgenza, ulteriori rispetto a quelle di legge, rimettendo la scelta al prudente apprezzamento di ogni singolo giudice.

Si ebbe cura, tuttavia, di sottolineare che *“le urgenze riconducibili, ad esempio, ad una prossima prescrizione o ai rischi di una seria compromissione nella formazione della prova sono urgenze per così dire oggettive, ossia ricomprese nei doveri professionali fondamentali del giudice ed esse, quindi, vanno perseguite comunque con scelte organizzative adeguate, curando in ogni caso che tali scelte non interferiscano in negativo sulle priorità c.d. legali, ovvero sia quelle espressamente contemplate dal novellato art. 132-*bis*.”*


Chiara è dunque la prospettiva che, nell'ottica fin qui privilegiata dal Consiglio Superiore della Magistratura, deve guidare le scelte organizzative del dirigente: assicurare le condizioni affinché sia garantita priorità assoluta nella trattazione dei procedimenti per reati qualificati dall'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p. come prioritari, senza che tale qualità possa giammai essere incisa dalla incombente prescrizione, che, anzi, dovrebbe imporre una corsia preferenziale anche per reati non compresi nel catalogo legale.

Del resto, tale rotta è stata sempre seguita dal Consiglio anche nell'analisi dei provvedimenti adottati dai Procuratori della Repubblica per l'individuazione di priorità nella trattazione degli



M. GH

Csm	Roma	10/07/2014
	Protocollo	P 12858/2014



affari, e, dunque, sul versante delle scelte “a monte” dell’esercizio dell’azione penale, apprezzando scelte organizzative fondate sull’indicazione di una sequenza di priorità, a partire da ipotesi di reato più gravi, seguite da altre ipotesi di reato (pur coperte da indulto ma di cui veniva considerata opportuna la rapida definizione per varie ragioni, quali, a titolo di esempio, lo specifico interesse della persona offesa o la possibilità di procedere a confische del corpo di reato), per concludere con ipotesi di reato residualmente meno gravi, di cui si prevedeva la trattazione cronologicamente successiva.

Tale sequenza, come efficacemente sottolineato nella deliberazione del 15 maggio 2007, *“lungi dall’escludere in radice la definizione secondo giustizia di ogni procedimento o processo alla luce del principio di obbligatorietà dell’azione penale, dà corpo e sostanza ai richiesti criteri di priorità che necessariamente tengono conto delle scarse risorse disponibili”*.

Alla indicata opzione interpretativa si è data continuità con la delibera del 21 luglio 2009, in materia di organizzazione degli uffici del pubblico ministero.

Con tale risoluzione 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”*.

## **2. Le urgenze da affrontare**

L’indirizzo consiliare appena compendiato porta a considerare impraticabile qualsiasi iniziativa organizzativa che produca un automatismo degli effetti estintivi per prescrizione, conseguente ad un “accantonamento”, autorizzato o anche solo tollerato di fatto, di intere categorie di procedimenti.

Al contempo, non è revocabile in dubbio l’urgenza di fornire una risposta trasparente a uno “stato di necessità”, per regolare situazioni che, siccome caratterizzate *per tabulas* da una oggettiva impossibilità di tempestiva trattazione di tutti i procedimenti penali pendenti, richiedono l’adozione di moduli organizzativi adeguati, al fine di evitare o la mera casualità nella trattazione degli affari (e quindi il rifiuto di ogni razionalizzazione del lavoro) oppure l’adozione di criteri di fatto disomogenei all’interno dello stesso ufficio, non verificabili e perciò più esposti ad abusi e strumentalizzazioni.

Assume un rilievo decisivo anche la considerazione dello “scarto” esistente tra il lavoro effettuato dal magistrato e la conseguente attività della struttura amministrativa, che condiziona anche i rapporti funzionali non solo tra uffici inquirenti e giudicanti di primo grado, ma quelli tra le articolazioni interne dei singoli uffici giudicanti (si pensi, a titolo di esempio, al “passaggio” del procedimento tra l’ufficio GIP/GUP alle sezioni dibattimentali) e tra gli uffici di primo e di secondo grado (basti considerare all’enorme ritardo con cui, in molti casi, vengono trasmessi agli organi competenti i processi o i provvedimenti per cui vi è impugnazione).

Un possibile contemperamento, compatibile con le prese di posizione consiliari innanzi passate in rassegna, passa per l’individuazione di un metodo e nella scelta di uno strumento adeguato.

## **3. Le possibili soluzioni organizzative**

Dal punto di vista metodologico, il presupposto indefettibile di ogni scelta organizzativa è costituito dall’indagine statistica da condurre non solo in termini quantitativi (di raffronto tra sopravvenienze



M. GH

<i>Csm</i>	Roma	10/07/2014
	Protocollo	P 12858/2014

e definizioni), ma anche, e soprattutto, qualitativi, con particolare riferimento a quegli indici innanzi ricordati (gravità e concreta offensività del reato; soggettività dell'imputato desunta, in particolare, dalla condizione di recidivo reiterato o di delinquente professionale o abituale o per tendenza; pregiudizio per l'interesse, anche civilistico, della persona offesa; etc.).

Pure necessaria appare la preventiva verifica circa l'impossibilità di attivare strumenti organizzativi alternativi (quali eventuali coassegnazioni nell'ambito dell'ufficio; il ricorso ad applicazioni dai Tribunali del distretto per concorrere all'attuazione di un ragionato piano di smaltimento; etc.).

Con il carattere dell'essenzialità si presenta, infine, la verifica di coerenza della misura adottanda rispetto ai carichi esigibili fissati nel programma di gestione dei procedimenti penali, che l'ufficio, pur in mancanza di un obbligo imposto dalla normativa primaria, dovrebbe diligentemente predisporre, accogliendo l'invito contenuto nella risoluzione del 2 maggio 2012.

L'ultimo profilo innanzi evidenziato introduce l'argomento concernente lo strumento utilizzabile.

Il Consiglio ha, infatti, sempre incoraggiato misure organizzative inserite in una strategia complessiva di lungo periodo, sottratta alle mutevoli contingenze costituite da picchi di flusso, che possono essere, invece, gestiti in modo più efficace ove considerati in ambiti temporali più dilatati.

Proprio con la risoluzione del 2 maggio 2012, in tema di programmi di gestione *ex art. 37 del d.l. n. 98 del 2011*, è stata stimolata la rigorosa analisi della situazione esistente, con determinazione dei risultati realizzabili sulla base dei carichi di lavoro e delle risorse effettivamente disponibili, nonché della tipologia di contenzioso (anche in relazione al contesto territoriale, economico e sociale), allo scopo di fissare obiettivi di "rendimento" dell'ufficio (da intendersi quale capacità di produzione dell'ufficio, da individuarsi avendo presente la complessiva "amministrazione" degli affari pendenti), previa individuazione di un "*ordine di priorità*" nella trattazione dei procedimenti pendenti, da individuarsi secondo criteri trasparenti ed oggettivi, tenendo conto della loro "durata" complessiva (quindi, anche di eventuali gradi di giudizio precedenti).

Nella medesima risoluzione si era anche sottolineato il rapporto di reciproca interdipendenza tra Documento Organizzativo Generale (DOG), previsto dalla circolare sulle tabelle di organizzazione degli uffici, e programma di gestione dei procedimenti, in relazione al comune substrato costituito dall'analisi dei dati statistici relativi ai flussi e alle pendenze, adeguatamente scomposti sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo, in rapporto alle risorse personali e materiali di cui l'ufficio può effettivamente disporre.

Si ricordava, altresì, che "*alcuni indici legislativi (si veda il decreto legge 23 maggio 2008 n. 92, concernente misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008 n. 125) già militano nel senso dell'opportunità di predisporre adeguati strumenti organizzativi per la gestione dei procedimenti penali*".

Attraverso il programma di gestione dei procedimenti penali, dunque, il dirigente, declinando con cadenza annuale parte del contenuto del Documento Organizzativo Generale dell'ufficio contenente la "programmazione quadro" triennale, può efficacemente introdurre criteri di priorità nella trattazione degli affari penali, nella prospettiva - più volte ricordata - di assicurare la necessaria definizione secondo giustizia di ogni processo, secondo moduli cronologici che tengano conto delle scarse risorse disponibili, in un'ottica strategica di lungo periodo.

#### **4. La concreta individuazione delle priorità**

Il punto problematico rimane quello della individuazione di procedimenti, ulteriori rispetto a quelli "prioritari *ex lege*", da inserire nel catalogo delle urgenze ai fini della formazione dei ruoli di udienza.

Nella risoluzione del 2008 il C.S.M. prese posizione, affermando l'esistenza di una tale facoltà, circoscrivendone il perimetro, nei seguenti sensi:

a) la scelta ampliativa non doveva interferire, in negativo, sulle priorità c.d. legali (ovverosia quelle espressamente contemplate dall'art. 132-bis disp. att. c.p.p.), nel senso di rallentarne la trattazione.

*M.G.H.*  
M. GH

<i>Csm</i>	Roma	10/07/2014
	Protocollo	P 12858/2014

*GH*

b) le urgenze riconducibili, ad esempio, ad una prossima prescrizione (o ai rischi di una seria compromissione nella formazione della prova) vennero considerate, per così dire oggettive, e dunque tali da dover essere inserite nell'eventuale catalogo aggiuntivo rispetto a quello legale.

c) la scelta ampliativa era rimessa al singolo giudicante.

Il mutato assetto degli uffici, conseguente ad una serie di scelte di politica giudiziaria (quali, ad es., l'aumento dell'indice di scopertura nazionale dell'organico di magistratura; la contrazione degli organici amministrativi; la redistribuzione delle risorse materiali e umane conseguenti alla revisione della geografia giudiziaria; l'opportunità di ideare strumenti di reazione sistematici, che tengano conto della situazione di uffici funzionalmente collegati, quali quelli di primo grado e di appello; etc.) può indurre ad una riconsiderazione sistematica dei criteri innanzi illustrati.

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 collochi 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. 62.3<sup>3</sup> 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. 62.4<sup>4</sup> 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.

La norma va necessariamente letta in combinato con la risoluzione sull'impiego dei giudici onorari di tribunale del 25 gennaio 2012, che offre moduli differenziati (dall'affiancamento, all'assegnazione di un ruolo autonomo fino alla supplenza del giudice togato), a seconda delle

<sup>3</sup> 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.


<sup>4</sup> 62.4 – Nella fissazione delle udienze penali dinanzi al giudice del dibattimento, al G.I.P. e al G.U.P., deve essere assicurata la tendenziale continuità della designazione del sostituto o dei sostituti originariamente incaricati delle indagini per tutte le fasi del medesimo grado ed, in particolare, per i procedimenti di maggiore complessità, rilevanza e durata. Deve essere, altresì, perseguito 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.





M. GH

<i>Csm</i>	Roma	10/07/2014
	Protocollo	P 12858/2014



specificità dei singoli uffici, per l'impiego della risorsa onoraria, incentrati sulla conferma del concetto "esteso" di impedimento che legittima, ai sensi dell'art. 43-*bis* O.G., l'utilizzo di tale preziosa risorsa per i procedimenti a citazione diretta.

Né vanno tralasciate le opportunità offerte dall'istituto delle tabelle infradistrettuali, non a caso unico segmento del c.d. "diritto tabellare" ancora applicabile agli uffici requirenti in forza dell'art. 7-*bis*, commi da 3-*ter* a 3-*sexies*, O.G., la cui attivazione costituisce peraltro un passaggio ineludibile per l'eventuale successivo ricorso alle applicazioni endo o extradistrettuali. Le tabelle infradistrettuali, infatti, integrano l'ordinario sistema tabellare al fine di consentire un più duttile impiego delle risorse, idoneo a far fronte alle diverse esigenze degli uffici derivanti da carenze di organico, impedimenti di magistrati titolari o cause di altra natura, tra le quali è ben possibile ricomprendere la sproporzione tra quantità di affari da trattare e risorse umane o materiali concretamente disponibili.

Trattasi di indici regolamentari che esprimono, tutti e chiaramente, un *favor* per l'adozione di una procedura partecipata, che è opportuno sia estesa oltre i confini del rapporto tra uffici inquirenti e giudicanti corrispondenti, per coinvolgere tutti gli uffici di ogni singolo distretto avvinti da rapporti di tipo funzionale.

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.

I verbali relativi ai lavori della conferenza dovranno essere allegati ai progetti organizzativi degli uffici o ai programmi di gestione dei procedimenti penali.

Va, infine, ricordato il fondamentale ruolo che devono svolgere i Presidenti di sezione, nell'esercizio degli obblighi loro già imposti dalla normativa primaria e secondaria.

In particolare, i paragrafi 34.3 e 35.7 della circolare tabelle per il triennio 2014/2016 impongono, rispettivamente ai Presidenti di sezione di Corte di Appello e ai Presidenti di sezione di Tribunale, di provvedere "in ogni caso" a una selezione preliminare degli affari, in ragione della data di iscrizione a ruolo, dell'importanza delle questioni proposte e in funzione di una definizione anticipata del procedimento.

Trattasi di un compito che può assumere rilevante importanza anche nell'attuazione e nella verifica del rispetto degli atti di indirizzo impartiti dai dirigenti sulle priorità di trattazione degli affari.

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 dirigente

*M.GH*  
M. GH

*Csm* Roma 10/07/2014  
Protocollo P12858/2014

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

Per quel che, invece, specificamente attiene alla individuazione dei criteri di priorità da parte degli uffici requirenti, in assenza di un sistema di tipizzazione delle priorità legislativamente predeterminato, la individuazione di linee guida finalizzate a scongiurare l'insorgenza di ingiustificate disparità nel concreto esercizio dell'azione penale deve essere rimessa ai singoli dirigenti delle Procure della Repubblica, tenendo conto dei criteri adottati dai corrispondenti uffici giudicanti.

Tanto premesso

delibera

l'approvazione delle sopra indicate direttive in tema di criteri di priorità nella trattazione degli affari penali.”

■ SEGRETARIO GENERALE

(Paola Piraccini)

*Paola Piraccini*