



N. 38 - novembre 2023

A.S. n. 933 - Disposizioni in materia di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale

Il **disegno di legge n. 933**, di iniziativa dei senatori **Zanettin e Stefani**, introduce misure volte a dare attuazione alla legge n. 134 del 27 settembre 2021 (c.d. riforma Cartabia), nella parte in cui impone al legislatore delegato di « prevedere che gli uffici del pubblico ministero, per garantire l'efficace e uniforme **esercizio dell'azione penale**, nell'ambito **dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge**, individuino **criteri di priorità** trasparenti e predeterminati, da indicare nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica, al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre, tenendo conto anche del numero degli affari da trattare e dell'utilizzo efficiente delle risorse disponibili; allineare la procedura di approvazione dei progetti organizzativi delle procure della Repubblica a quella delle tabelle degli uffici giudicanti».

Quadro normativo

La legge n. 134 del 2021 (c.d. **legge Cartabia**) – al comma 1, lett. *i*) dell'articolo 1- ha previsto, fra i criteri di delega per la riforma del processo penale, quale adempimento obbligatorio **l'adozione** da parte degli uffici di procura di «**criteri di priorità** trasparenti e predeterminati, da indicare nei progetti organizzativi (...) al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre». E' stato previsto inoltre che l'individuazione dei "criteri di priorità" da parte degli uffici di procura avvenga nell'ambito di "**criteri generali**" **fissati dal Parlamento con legge**.

L'intervento legislativo si propone, da un lato, di rispondere all'esigenza di razionalizzare e rendere trasparenti l'assegnazione e la trattazione dell'enorme carico di notizie di reato affluenti agli uffici di procura, grazie all'adozione di criteri di selezione predeterminati delle *notitiae criminis* e, dall'altro, di ovviare alle criticità ravvisabili nel sistema, nel quale, in assenza di criteri, il mero richiamo all'obbligatorietà dell'azione penale rischia di sostanziarsi in scelte discrezionali rimesse ai capi degli uffici e ai singoli magistrati del pubblico ministero.

Occorre ricordare che l'originario disegno di legge governativo (AC 2345, di iniziativa dell'allora ministro Bonafede) prevedeva, quale dovere istituzionale del procuratore della Repubblica, la redazione di criteri di priorità per ciascun ufficio, previa interlocuzione con il procuratore generale presso la corte d'appello e con il presidente del tribunale. I criteri, confluendo nei progetti organizzativi, avrebbero dovuto tenere conto dei principi elaborati in materia dal Consiglio superiore della magistratura nonché delle specificità proprie delle realtà territoriali e delle risorse, personali e reali, disponibili. A ben vedere

quindi l'intero circuito di individuazione, di adozione e di controllo sull'attuazione dei criteri di priorità era collocato nell'ambito del giudiziario.

Sulla questione era successivamente intervenuta anche la Commissione di studio, istituita dal successivo Ministro per la giustizia, Marta Cartabia, e incaricata di elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché di prescrizione del reato (c.d. Commissione Lattanzi). Nella relazione elaborata dalla Commissione, a conclusione della propria attività, si attribuiva al legislatore delegato il compito di: *«prevedere che il Parlamento determini periodicamente, anche sulla base di una relazione presentata dal Consiglio Superiore della Magistratura, i criteri generali necessari a garantire efficacia e uniformità nell'esercizio dell'azione penale e nella trattazione dei processi; prevedere che, nell'ambito dei criteri generali adottati dal Parlamento, gli uffici giudiziari, previa interlocuzione tra uffici requirenti e giudicanti, predispongano i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale e nella trattazione dei processi, tenuto conto della specifica realtà criminale e territoriale, nonché del numero degli affari e delle risorse disponibili»*. Spettava, in altre parole, al Parlamento determinare – attraverso atti di indirizzo politico parlamentare - i «criteri generali» necessari a garantire efficacia e uniformità nell'esercizio dell'azione penale e nella trattazione dei processi. Nella cornice tracciata dal Parlamento gli uffici giudiziari avrebbero dovuto successivamente determinare i «criteri di priorità» nell'esercizio dell'azione penale e nella trattazione dei processi.

Appare opportuno dare sinteticamente conto della disciplina riservata al tema dei criteri di priorità già prima della riforma Cartabia.

Le prime previsioni normative dei criteri di priorità sono state fissate solo per gli uffici giudicanti. Con l'art. 227 del decreto legislativo 19 febbraio 1998 n. 51, istitutivo del giudice unico di primo grado, è stato previsto, infatti, in via transitoria, che, nella trattazione dei procedimenti e nella formazione dei ruoli di udienza, anche indipendentemente dalla data del commesso reato o da quella della iscrizione del procedimento, si sarebbe dovuto tener conto della gravità e della concreta offensività del reato, del pregiudizio che sarebbe potuto derivare dal ritardo per la formazione della prova e per l'accertamento dei fatti, nonché dell'interesse della persona offesa.

Una seconda disposizione di carattere generale è stata successivamente inserita nel codice di procedura penale, tra le disposizioni di attuazione, dall'art. 15, d.l. 24 novembre 2000 n. 341, (conv. Legge n. 4 del 2001). Si tratta dell'art. 132 bis, disp. att. c.p.p., che disciplina la formazione dei ruoli di udienza e la trattazione dei processi. Il testo originario (la disposizione ha negli anni subito vari interventi di modifica¹) prevedeva che nella formazione dei ruoli di udienza fosse assicurata priorità assoluta alla trattazione dei procedimenti per i quali ricorrono ragioni di urgenza con riferimento alla scadenza dei termini di custodia cautelare.

Ancora, l'emanazione della legge 31 luglio 2006, n. 241, di concessione dell'indulto, ha restituito attualità al tema delle priorità. Si è posto infatti il problema di quale trattamento riservare ai procedimenti che con ogni ragionevolezza, in base al titolo del reato e ad altre circostanze di fatto, pur in caso di condanna, si sarebbero conclusi con l'irrogazione di una pena contenuta nei limiti (fino a tre anni di pena detentiva) dell'indulto. Per garantire effettiva precedenza ai processi indicati nel citato art. 132-bis, l'art. 2-ter della l. n. 125 del 2008 facoltizzava i dirigenti degli uffici a individuare i criteri per il rinvio (non superiore a diciotto mesi) dei processi per reati ricadenti sotto la previsione dell'indulto di cui alla l. n. 241/2006, tenendo peraltro conto della gravità e offensività del reato, del pregiudizio alla formazione della prova derivante dal

¹ Per la versione vigente vedi *infra*.

ritardo, dell'interesse della persona offesa. In questa cornice si inseriva anche l'intervento del procuratore di Torino, Marcello Maddalena (vedi *infra*).

Con riguardo all'**esercizio dell'azione penale**, è opportuno ricordare che in senso favorevole alla introduzione di un sistema di priorità si era pronunciata già la commissione ministeriale per la riforma dell'ordinamento giudiziario nominata nel 1993 dal ministro Conso, purché l'intervento avesse riguardato scelte di carattere generale e non singoli reati.

In assenza di una previsione legislativa espressa, nel corso degli anni, inoltre i procuratori, per limitare al massimo le inevitabili disfunzioni, hanno provveduto alla fissazione di criteri di priorità per l'esercizio dell'azione penale. La legittimità della prassi dei criteri di priorità nelle procure è stata peraltro avallata anche dall'organo di autogoverno della magistratura che ha riconosciuto tali criteri come moduli organizzativi virtuosi, anche se non autorizzatori – di fatto o di diritto – della mancata trattazione di taluni procedimenti (si vedano, fra le altre, le delibere 17 giugno 2015 e 7 luglio 2016 che inseriscono i criteri di priorità tra le buone prassi organizzative²).

Tra le più note circolari in materia occorre menzionare la **Circolare Zagrebelsky**, dal nome dell'allora procuratore della Repubblica presso la Pretura di Torino, del 16 novembre 1990. Tale circolare dava luogo a un'articolazione di un programma di lavoro secondo linee di priorità nella trattazione degli affari. Nella circolare si sottolineava, peraltro, la delicatezza, rispetto alla più agevole selezione di priorità all'interno di identiche tipologie di reato, di quella tra fattispecie di reato diverse, «chiaro essendo che è impossibile un discorso che releghi intere categorie di fatti, individuati per il titolo di reato, nella condizione di non poter essere mai prese in considerazione».

Sul tema delle priorità, come accennato, si inserisce anche la **Circolare Maddalena** del 10 maggio 2007, con la quale si fornivano direttive in tema di trattazione dei procedimenti in conseguenza dell'applicazione della l. 31 luglio 2006, n. 241 che aveva concesso l'indulto. Tale importante provvedimento riguardava, però, solo un limitato numero di procedimenti, quelli per reati che consentono la citazione diretta a giudizio, dunque tendenzialmente meno gravi, e comunque commessi prima del 2 maggio 2006 (prima, cioè, della data fissata dal legislatore come data ultima di commissione dei reati ai fini dell'applicazione dell'indulto). All'interno delle singole fattispecie criminose veniva indicata tutta una serie di eccezioni e limitazioni, e vi si prevedeva inoltre che, in tutti i casi in cui vi fosse un interesse concreto alla celebrazione del processo da parte di qualsiasi soggetto processuale, la circolare non trovasse applicazione, così come in presenza di altre circostanze (ad esempio: se uno degli imputati o indagati fosse un recidivo reiterato o fosse stato dichiarato delinquente professionale o abituale o per tendenza, o in tutti i casi in cui il singolo magistrato ritenesse per qualsiasi ragione di procedere normalmente, etc.). Si trattava, insomma, di un provvedimento importante, ma con un oggetto estremamente limitato.

² Sempre con riguardo agli interventi del CSM sul tema delle priorità si vedano, fra le altre, la Risoluzione del 13 novembre 2008, le Risoluzioni dell'8 e del 28 luglio 2009, la risoluzione del 28 luglio 2009, le delibere adottate del 9 e 10 luglio 2014, nonché la Circolare del 6 dicembre 2020.

Contenuto del disegno di legge

Il disegno di legge n. 933 consta di **sei** articoli.

L'**articolo 2**, in attuazione della delega conferita dalla legge n. 134 del 2022, introduce il nuovo articolo *3-ter*, nelle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale. Tale articolo definisce i "**criteri di priorità**", **nell'esercizio dell'azione penale**. Il Pm nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale deve tenere conto dei seguenti "criteri":

- la **gravità dei fatti**, anche in considerazione della specifica realtà criminale del territorio e delle esigenze di protezione della popolazione;
- la **tutela della persona offesa** in situazioni di violenza domestica, o di genere e di minorata difesa;
- l'**offensività del reato in concreto**, anche in considerazione della condotta della persona offesa, e del **danno patrimoniale e/o non patrimoniale** ad essa arrecato, nonché della mancata partecipazione da parte dell'indagato a percorsi di **giustizia riparativa** in sede di indagini preliminari.

Il riferimento al nuovo articolo *3-ter* viene quindi, per coordinamento, inserito negli articoli *3-bis* e *127-bis* delle medesime norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (**articoli 1 e 3**). In particolare, modificando l'art. *3-bis* disp. att. c.p.p. si dispone che il pubblico ministero si debba conformare non solo ai criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio, ma anche ai criteri di priorità previsti dal nuovo art. *3-ter*. Analogamente attraverso modifiche all'art. *127-bis* disp. att. c.p.p. si prevede che, per l'**avvocazione delle attività di indagini**, il procuratore generale presso la Corte d'appello non solo si dovrà conformare ai criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'Ufficio, ma anche ai criteri di priorità di cui all'art. *3-ter*.

L'**articolo 4**, inserendo una nuova lettera *a-quater*) nell'art. *132-bis*, disp. att. c.p.p., prevede che anche ai processi relativi ai delitti di costrizione o induzione al matrimonio (art. *558-bis* c.p.); lesioni personali a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, nonché a personale esercente una professione sanitaria o sociosanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie ad essa funzionali (art. *583-quater* c.p.) e diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, il c.d. *revenge porn* (art. *612-ter* c.p.) sia assicurata priorità nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione.

L'art. *132-bis* disp. att. c.p.p., riconosce carattere prioritario alla trattazione dei seguenti processi:

- a) relativi ai delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a) (tra cui, *ex plurimis*, il delitto di devastazione e saccheggio, strage, guerra civile, associazione per delinquere di stampo mafioso, omicidio, rapina aggravata, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di estorsione) del codice di procedura penale e ai delitti di criminalità organizzata, anche terroristica;
- a-bis) ai delitti quali maltrattamenti contro conviventi e familiari, reati sessuali, atti persecutori;
- a-ter) relativi ai delitti di lesioni e omicidio stradale o nautico;
- b) 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 Tu immigrazione, nonché ai delitti puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni;
- c) a carico di imputati detenuti, anche per reato diverso da quello per cui si procede;

- d) 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) nei quali è contestata la recidiva;
- f) da celebrare con giudizio direttissimo e con giudizio immediato;
- f-bis) relativi ai reati contro la pubblica amministrazione;
- f-bis) in materia di contrasto alle associazioni mafiose in cui sia stato assunto un provvedimento di confisca;

Occorre inoltre ricordare che l'AS 923, in materia di **contrasto alla violenza contro le donne e domestica**, recentemente **approvato in via definitiva dal Senato**, è intervenuto anche sull'articolo 132-bis delle disp. att. c.p.p. Il disegno di legge **ha riscritto infatti** la lett. a-bis) per assicurare **priorità assoluta nella formazione dei ruoli di udienza** e nella trattazione anche ai processi relativi ai seguenti reati: violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-bis c.p.); costrizione o induzione al matrimonio (art. 558-bis c.p.); lesioni personali aggravate (art. 582 aggravate ai sensi dell'art. 576, primo comma, nn. 2, 5 e 5.1 e ai sensi dell'art. 577, primo comma n. 1 e secondo comma, c.p.); deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-quinquies c.p.); interruzione di gravidanza non consensuale (art. 593-ter c.p.); diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612-ter c.p.); stato di incapacità procurato mediante violenza laddove ricorrano le circostanze aggravanti ad effetto speciale, e quindi il colpevole ha agito con il fine di far commettere un reato, ovvero la persona resa incapace commette, in tale stato, un fatto previsto dalla legge come delitto (art. 613, terzo comma, c.p.).

Appare quindi opportuno coordinare l'articolo 4 con le previsioni dell'AS 923, definitivamente approvato dal Parlamento.

L'**articolo 5** modifica l'articolo 86 dell'Ordinamento giudiziario (R.D. n. 12 del 1941), prevedendo che nella annuale **Relazione al Parlamento** il Ministro della giustizia renda comunicazioni anche **sull'applicazione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale**.

A legislazione vigente il Ministro della giustizia deve, entro il ventesimo giorno dalla data di inizio di ciascun anno giudiziario, rendere comunicazioni alle Camere sull'amministrazione della giustizia nel precedente anno nonché sugli interventi da adottare per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (ai sensi dell'articolo 110 della Costituzione) e sugli orientamenti e i programmi legislativi del Governo in materia di giustizia per l'anno in corso.

L'**articolo 6** inserisce un riferimento esplicito ai criteri di priorità per l'esercizio dell'azione penale all'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106 nell'ambito dell'**attività di vigilanza** del procuratore generale presso la corte d'appello. Questa attività viene realizzata mediante l'acquisizione di dati e notizie dalle procure della Repubblica distrettuali e, una volta riorganizzati, manda la raccolta dei dati al Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.