

**LA DISCIPLINA IN TEMA DI TRATTAZIONE PRIORITARIA DEI PROCESSI. LE MODIFICHE ALL'ART. 132-BIS DISP. ATT. DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE E L'ART. 2-TER DEL D.L. N. 92 DEL 2008**

di Ciro Santoriello

---

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. I precedenti in tema di definizione dei criteri per la trattazione prioritaria dei processi. – 3. La nuova disciplina in tema di trattazione prioritaria dei procedimenti. La formazione dei ruoli di udienza e la trattazione dei processi secondo il nuovo art. 132-bis disp. att. c.p.p. – 4. Le misure per assicurare la rapida definizione dei processi relativi a reati per i quali è prevista la trattazione prioritaria. – 5. Conclusioni.

---

**1. Premessa**

Fra le novità di carattere processuale introdotte con il d.l. n. 92 del 2008 un ruolo ed una funzione affatto particolare rivestono le previsioni di cui agli artt. 2-bis e 2-ter del recente intervento normativo.

Tali disposizioni, infatti, non intervengono e non ridisegnano la disciplina di alcuni istituti del processo penale – come ad esempio accade con le modifiche in tema di presupposti del rito immediato o in tema di giudizio direttissimo –, bensì rappresentano lo strumento normativo con cui il legislatore suggerisce – o forse sarebbe meglio dire cerca di imporre – ai diversi organi giurisdizionali dislocati sul territorio nazionale le modalità con cui organizzare e pianificare il proprio lavoro quotidiano, così da garantire un più efficace e celere funzionamento della macchina giudiziaria; si tratta in sostanza, come è stato detto, del tentativo “di risolvere uno dei nodi più intricati del processo penale e cioè quello della compatibilità tra il volume dei procedimenti trattati attualmente nelle aule di giustizia ed i principi costituzionali della ragionevole durata e dell’obbligatorietà dell’azione penale”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> BRICCHETTI-PISTORELLI, *Una corsia preferenziale per la trattazione*, *GDir*, 2008, 32, 102. Sul tema, oltre agli autori citati in seguito, si vedano anche KOSTORIS, *Per un’obbligatorietà temperata dell’azione penale*, relazione all’incontro di studi promosso dalla Camera Penale di Torino il 12.3.2007 su “*La circolare Maddalena ed il futuro dell’obbligatorietà dell’azione penale*”; GUARNIERI, *Pubblico ministero e sistema politico*, Bologna, 1984; LUPARIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell’azione penale nel quadro comparativo europeo*, *GI*, 2002, 1752.

## **2. I precedenti in tema di definizione dei criteri per la trattazione prioritaria dei processi**

“*Vaste programe*”: le famose parole del Generale De Gaulle sono anche adatte per commentare l’ambizioso disegno del Parlamento nazionale di regolamentare ed organizzare in maniera efficiente e con poche previsioni il lavoro dei diversi tribunali italiani.

L’ironia non pare fuori luogo. Nonostante la contraria opinione del legislatore del 2008, ci sembra difficile negare che nella gestione dell’operatività di ogni ufficio giudiziario debbano prevalere – piuttosto che previsioni normative astratte e generiche, relative alla semplice gravità dell’illecito penale, definita per di più in relazione alla sola misura della pena prevista dalla fattispecie normativa – considerazioni attinenti il carico di lavoro del singolo tribunale, le disponibilità operative di cui lo stesso effettivamente dispone, la tipologia di reati che caratterizza il territorio su cui ogni tribunale opera, il differente allarme sociale ed interesse collettivo che i processi, pur se relativi ai medesimi illeciti, possono suscitare a seconda dei diversi uffici giudiziari in cui vengono trattati, le diverse capacità dei giudici di svolgere in maniera soddisfacente il proprio lavoro.

Tali critiche considerazioni, in verità, per lungo tempo sono state condivise anche dal legislatore. Infatti, va ricordato come il tentativo di fornire ai singoli giudici un criterio direttivo cui far riferimento per organizzare il proprio lavoro e per individuare una qualche priorità nella trattazione dei singoli procedimenti non rappresenta certo un’aspirazione recente, giacché già in precedenza vi erano stati interventi normativi in tal senso ma si era sempre trattato di riforme di portata modesta, che si limitavano a fornire indicazioni di scarso rilievo e dal contenuto facilmente condivisibile da parte della totalità degli operatori giudiziari.

In proposito va ricordato, ad esempio, l’art. 227 del d.lg. 19.2.1998, n. 58. In occasione della cosiddetta riforma del giudice unico, il legislatore, nell’esplicito intento di assicurare la rapida definizione dei processi pendenti al momento dell’entrata a regime dell’importante novità processuale, richiese che si tenesse conto “nella trattazione dei procedimenti e nella formazione dei ruoli di udienza, anche indipendentemente dalla data del commesso reato o da quella delle iscrizioni del procedimento, 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”, stabilendo altresì che i singoli uffici giudiziari comunicassero tempestivamente al Consiglio superiore della magistratura i criteri di priorità ai quali si sa-

rebbero attenuati per la trattazione dei procedimenti e per la fissazione delle udienze<sup>2</sup>.

Contenuto analogo può rinvenirsi nella antecedente versione dell'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p. – introdotto dall'art. 1, 5° co., d.l. 24.11.2000, n. 341, conv. in l. 19.1.2001, n. 4 –, secondo il quale “nella formazione dei ruoli di udienza è assicurata priorità assoluta alla trattazione dei procedimenti quando ricorrono ragioni di urgenza con riferimento alla scadenza dei termini di custodia cautelare”.

Come si vede, in entrambi i casi si era in presenza di disposizioni dal significato tanto generico da apparire quasi banale e che non apportavano alcuna sostanziale modifica al quadro normativo preesistente, giacché ad esempio anche per il tramite della corretta lettura delle disposizioni di cui ai commi 4° e 5° dell'art. 20 del d.m. 30.9.1989, n. 334<sup>3</sup>, si sarebbe comunque potuta garantire adeguatamente la sollecita trattazione dei processi di maggior rilievo o di quelli in cui i termini della custodia cautelare erano prossimi alla scadenza. In conclusione, fino ad oggi il legislatore ha sempre avuto ben presente la difficoltà di fornire, con una serie di disposizioni dal contenuto necessariamente astratto ed avulse da ogni considerazione attinente il concreto funzionamento di ogni singolo ufficio giudiziario, compiuti e significativi criteri di priorità nella trattazione dei singoli procedimenti, per cui il Parlamento ha scelto fino ad ora di esercitare in questa materia i suoi poteri con interventi sostanzialmente di carattere simbolico, rimettendo poi alla discrezionalità dei vari dirigenti degli uffici giudiziari le modalità operative per l'attuazione di queste linee guida.

In conseguenza di tale impostazione del problema, nel corso degli anni – stante l'atteggiamento di *self restraint* del legislatore – erano proprio i singoli responsabili dei tribunali e delle procure a dare corso all'esigenza di una funzionale organizzazione di tali uffici, emanando – in specie i titolari degli uffici inquirenti – una pluralità di circolari che cercavano in qualche modo di regolamentare la trattazione dei vari processi pendenti secondo i più diversi criteri in modo da

---

<sup>2</sup> Su tale disposizione, cfr. APRILE, *Giudice unico e processo penale*, Milano 2000, 237; KOSTORIS, *Criteri di selezione e moduli deflativi nelle prospettive di riforma*, in AA.VV., *Il giudice unico nel processo penale*, Milano, 2001, 50; D'ELIA, *I principi costituzionali di stretta legalità, obbligatorietà dell'azione penale ed eguaglianza a proposito dei “criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, *GiC*, 1998, 1885.

<sup>3</sup> In base ai quali “4. Ai dibattimenti si procede secondo l'ordine del ruolo e conformemente agli orari indicati sui decreti che dispongono il giudizio, salvo che, per ragioni di urgenza o per altro giustificato motivo, il presidente o il pretore ordini che sia tenuto in precedenza un determinato dibattimento iscritto nel ruolo. 5. È in ogni caso data precedenza ai dibattimenti con imputati in custodia cautelare”.

adeguare le singole scelte alle concrete esigenze proprie e specifiche di ogni distretto giudiziario<sup>4</sup>. Tuttavia, nemmeno tale modalità di gestione del carico di lavoro che affligge gli uffici giudiziari poteva andare esente da critiche: da un lato, infatti, si registrava la disomogeneità di contenuti fra le diverse direttive emanate dai dirigenti degli uffici<sup>5</sup> – che, peraltro, spesso si astenevano da qualsiasi intervento, non avvertendo l'esigenza di migliorare l'organizzazione del proprio lavoro – e dall'altro si contestava la possibilità che fossero gli stessi appartenenti al potere giurisdizionale a fissare criteri di priorità di qualsivoglia tipo, essendo tali criteri espressione di scelte di valore, di politica criminale da riservare in via esclusiva al Parlamento<sup>6</sup>.

### **3. La nuova disciplina in tema di trattazione prioritaria dei procedimenti. La formazione dei ruoli di udienza e la trattazione dei processi secondo il nuovo art. 132-bis disp. att. c.p.p.**

Sulla scorta delle considerazioni critiche evidenziate alla fine del paragrafo precedente, il legislatore con la riforma del 2008 ha consapevolmente scelto di modificare radicalmente le modalità di approccio al problema rappresentato dalla definizione dei criteri per la trattazione prioritaria dei processi in sede dibattimentale, nell'intento di rimettere in maniera pressoché esclusiva in capo alle Camere la definizione delle modalità organizzative e di concreto funzionamento dei diversi uffici giudiziari.

Espressione di tale nuova filosofia di intervento sono per l'appunto gli artt. 2-bis e 2-ter introdotti, in sede di conversione con la l. n. 125 del 2008, nel d.l. n. 92 del 2008. Anche se il contenuto di tali disposizioni è decisamente mitigato rispetto alle originarie intenzioni paventate dall'Esecutivo ed accolte in prima lettura dal Senato – si era infatti proposto di disporre per legge la sospensione di un anno per tutti i processi in fase di udienza preliminare o di giudizio di primo grado

---

<sup>4</sup> Si pensi, ad esempio, alla Circolare del procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino del 16.11.1990 (c.d. Circolare Zagrebelsky), *CP*, 1991, 362 ss., o alla direttiva in tema di trattazione dei procedimenti in conseguenza della applicazione della l. 31.7.2006, n. 241 che ha concesso indulto del capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino del 10.1.2007, nonché la nota in data 12.9.2006 del Ministro della giustizia riguardante la possibilità di differenziare, rispetto agli altri, la tempistica dei processi penali destinati ad esaurirsi senza la concreta inflizione di una pena ricorrendo il beneficio dell'indulto.

<sup>5</sup> KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata*, cit., par. 2.

<sup>6</sup> D'ELIA, *I principi costituzionali di stretta legalità, obbligatorietà dell'azione penale ed uguaglianza a proposito dei "criteri di priorità" nell'esercizio dell'azione penale*, *GiC*, 2998, 1885.

relativi a fatti anteriori al 30.6.1992 –, è indiscutibile che le predette previsioni vogliano rappresentare una netta cesura rispetto alla precedente impostazione<sup>7</sup>, caratterizzandosi per il loro contenuto analitico e per la previsione di determinate modalità comportamentali che i dirigenti degli uffici ed i presidenti dei collegi giudicanti devono assumere nella trattazione di procedimenti che non presentano i requisiti indicati dal legislatore<sup>8</sup>.

Quanto al contenuto dei citati artt. 2-*bis* e 2-*ter*, la prima disposizione riscrive l'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p., e prevede che nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi venga assicurata la priorità assoluta:

- a) ai processi relativi ai delitti di cui all'art. 407, 2° co., lett. a), c.p.p.;
  - b) ai processi relativi ai delitti di criminalità organizzata, anche terroristica;
  - c) ai processi relativi ai delitti commessi in violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro;
  - d) ai processi relativi ai delitti commessi in violazione delle norme in materia di circolazione stradale;
  - e) ai processi relativi ai delitti commessi in violazione della disciplina dell'immigrazione di cui al d.lg. n. 286 del 1998;
  - f) ai delitti puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni;
  - g) ai processi a carico di imputati detenuti, anche per reato diverso da quello per cui si procede;
  - h) 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;
  - i) ai processi nei quali è contestata la recidiva, ai sensi dell'art. 99, 4° co., c.p.;
  - l) ai processi da celebrare con giudizio direttissimo e con giudizio immediato.
- Dunque, il legislatore, per individuare quali processi debbano essere oggetto di particolare attenzione da parte dei dirigenti degli uffici giudicanti onde assicurarne una loro rapida definizione, ritiene si debbano utilizzare tre diversi criteri. Il primo di tali criteri fa evidentemente riferimento alla tipologia di reato per cui si procede, richiamando indici di gravità da sempre tradizionalmente utilizzati

---

<sup>7</sup> Per questa valutazione GIORDANO, *Senza controllo sull'effettiva applicazione la filosofia dell'inasprimento non basta*, *GDir*, 2008, 32, 79; FRIGO, *Gli eccessi nella repressione penale sono controproducenti per la sicurezza*, *ivi*, 2008, 33, 11.

<sup>8</sup> Nel senso, tuttavia, che tali previsioni non riescano comunque ad eliminare la discrezionalità dei capi degli uffici nell'organizzazione del lavoro e nella definizione delle modalità di trattazione dei procedimenti, FRIGO, *Gli eccessi nella repressione*, cit., 11.  
Sul punto comunque si tornerà più avanti.

dal legislatore<sup>9</sup>: si tratta dei procedimenti relativi alle lett. a), b), c), d) ed e) di cui all'elenco sopra esposto.

Il secondo criterio utilizzato dal legislatore invece fa riferimento alla sanzione edittale prevista per la fattispecie normativa per cui si procede: vengono ritenuti prioritari tutti i processi relativi a reati puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni. Si tratta di una previsione assolutamente inopportuna ed in grado di rendere vano lo sforzo del legislatore: infatti, non solo tale criterio si sovrappone parzialmente a quello indicato in precedenza che fa riferimento alla tipologia di reati per cui si procede<sup>10</sup>, ma è evidente che nella cornice edittale considerata dalla disposizione rientra un novero assolutamente considerevole di illeciti, così da potersi ritenere pressoché nulla la capacità selettiva della previsione in relazione al carico di lavoro dei diversi distretti territoriali<sup>11</sup>.

Infine, un terzo gruppo di processi a trattazione prioritaria è individuato mediante considerazioni di carattere processuale, che in alcuni casi esprimono preoccupazioni e valutazioni condivisibili, mentre in altre paiono espressione di una impostazione decisamente criticabile.

In particolare, può condividersi la scelta di ritenere necessaria una trattazione più celere per i processi nei confronti di imputati detenuti, quale che sia il titolo della custodia, quindi anche se sono detenuti in relazione ad altri procedimenti. La *ratio* della previsione può sembrare non facilmente rinvenibile: infatti, nei casi in cui la definizione del procedimento cui riconoscere trattazione prioritaria non inciderebbe comunque sullo *status detentionis* dell'imputato l'indicazione normativa pare senza ragione; tuttavia va considerato come la trattazione di processi con detenuti rappresenta comunque un aggravio di costi e di lavoro per qualsiasi ufficio giudiziario, per cui può essere opportuno suggerirne una definizione il più possibile veloce ed immediata.

Assolutamente da accogliere poi è l'indicazione di priorità riferita ai processi in cui sia stata applicata una misura cautelare o precautelare – valutazione di ur-

---

<sup>9</sup> Per questa opinione, BRICCHETTI-PISTORELLI, *Una corsia preferenziale*, cit., 102.

<sup>10</sup> Per questa considerazione BRICCHETTI-PISTORELLI, *Una corsia preferenziale*, cit., 102.

<sup>11</sup> In proposito è infatti da aggiungere che, nelle aule di giustizia, il ricorso alla misura edittale della pena per definire una qualche priorità in ordine ai processi da trattare viene spesso effettuato laddove la sanzione prevista dalla norma supera di gran lunga i quattro anni di reclusione.

Nello stesso senso FRIGO, *Gli eccessi nella repressione*, cit., 13, secondo cui il “tetto è tanto basso da far credere che nessuno sia andato a controllare le statistiche. Ci si potrebbe rendere conto che si è ampliato numericamente a tale punto il novero dei processi per i quali è prevista la corsia preferenziale da rendere questa tanto frequentata quanto un'autostrada alla vigilia di ferragosto”.

genza persistente anche nel caso in cui il provvedimento cautelare sia stato revocato nel corso del procedimento. La ragione di questa previsione è appena ovvia con riferimento ai soggetti che sono tuttora sottoposti a misura coercitiva<sup>12</sup>, mentre per i procedimenti nel cui ambito la misura è stata revocata l'indicazione del legislatore può spiegarsi con la apprezzabile volontà di definire con immediatezza la posizione di chi comunque è stato privato della propria libertà personale, anche per consentire – in presenza dei dovuti presupposti – l'esperimento della procedura per la riparazione dell'ingiusta detenzione<sup>13</sup>.

Decisamente più opinabili sono invece le ulteriori indicazioni rese dal legislatore con riferimento ad altre circostanze di carattere processuale. La valutazione di urgenza riferita ai processi nei quali sia stata contestata la recidiva, ai sensi dell'art. 99, 4° co., c.p., è francamente incomprensibile, a meno di voler ipotizzare che il mero fatto della recidivanza – sia pur gravemente qualificata – dell'imputato rende la posizione processuale di questi particolarmente delicata sì da meritare una immediata e severa risposta da parte dell'Amministrazione della giustizia. Si tratta tuttavia di una impostazione decisamente non condivisibile, perché ispirata ad una logica di "involuzione soggettivistica e sostanzialistica del diritto penale... che incentra sulla rilevanza e sulla figura dei rei, anziché dei reati, gran parte della nuova politica criminale"<sup>14</sup>: fino ad ora tale impostazione rilevava solo con riferimento alla definizione del trattamento sanzionatorio, che adesso la recidivanza influenzi anche la condotta processuale del giudice – che viene indotto surrettiziamente a definire con inusitata celerità il giudizio – non ci sembra innovazione apprezzabile.

Considerazioni analoghe vanno formulate con riferimento alla previsione di una trattazione prioritaria per i processi da celebrare con giudizio direttissimo e con giudizio immediato. Infatti, la necessità di garantire una spedita definizione di tali processi non necessitava certo di una apposita previsione normativa, giacché è evidentemente connaturata alla natura di tali riti la possibilità di una loro rapida conclusione, in ragione soprattutto del fatto che i presupposti per la legittima instaurazione degli stessi sono rappresentati dalla sussistenza di un chiaro quadro probatorio a carico dell'accusato sì da non richiedere accertamenti dibattimentali particolarmente complessi e di lunga durata.

Quelle sopra esposte non solo le uniche osservazioni critiche che possono for-

---

<sup>12</sup> Contesta tuttavia la scelta del legislatore in quanto riferita a qualsiasi misura coercitiva, anche in assenza di significativa lesione della libertà personale dell'accusato – come allorquando venga imposto l'obbligo di firma, FRIGO, *Gli eccessi nella repressione*, cit., 13.

<sup>13</sup> *Contra*, per le ragioni esposte nella nota che precede, FRIGO, *Gli eccessi nella repressione*, cit., 13.

<sup>14</sup> FERRAJOLI, *Diritto e ragione. teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 2000, 513.

mularsi nei confronti del nuovo art. 132-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di rito, giacché “l’iniziativa legislativa, pur meritoria nelle intenzioni suscita non poche perplessità, atteso che la disciplina varata non sembra adeguatamente meditata in proporzione all’ambizioso obiettivo che si prefigge”<sup>15</sup>.

In primo luogo, la previsione in commento laddove fa riferimento alla sanzione edittale comminata per il reato per cui si procede non precisa se debba considerarsi la sola fattispecie base dell’illecito o debbano invece valutarsi anche gli aumenti di pena conseguenti alla contestazione di eventuali aggravanti.

In proposito potrebbe sostenersi che la risposta al quesito deve essere negativa, dovendosi far riferimento in questa sede a quanto dispongono ad altri fini gli artt. 4 e 278 c.p.p., anche perché opinando altrimenti – ovvero considerando nel calcolo della sanzione comminanda anche l’aumento di pena derivante dalla contestazione di aggravante – la funzione selettiva della previsione perderebbe davvero di ogni efficacia, posto che il limite dei quattro anni di reclusione verrebbe quasi sempre superato in ogni processo; tuttavia, i predetti artt. 4 e 278 riconoscono, come è noto, una qualche rilevanza ad alcune delle circostanze aggravanti previste dall’art. 61 c.p. nonché di quelle ad effetto speciale, per cui rimane il problema di stabilire se laddove venga contestata una di tali aggravanti debba o meno operare la norma in tema di priorità della trattazione del processo.

Accanto a queste considerazioni, poi, deve criticamente sottolinearsi come tralasciare – al fine di determinare la necessità di procedere ad una celere trattazione del procedimento – la circostanza che siano state o meno contestate aggravanti significa rinunciare ad una valutazione della concreta gravità del fatto e quindi dell’urgenza di una definizione del relativo giudizio: è evidente, ad esempio, che scarso è l’allarme sociale che suscita un furto semplice, mentre ben altra preoccupazione può suscitare nella collettività la condotta di furto commessa da soggetto armato, secondo quanto prevede l’art. 625, n. 3, c.p. Peraltro, il rimprovero al legislatore di non aver tenuto conto delle effettive e concrete esigenze che pone ciascun singolo processo è considerazione che può essere estesa ben al di là dell’ambito in parola, giacché “la disciplina introdotta non prende in considerazione l’ipotesi dell’interferenza dei criteri di priorità fissati dalla norma con l’insorgere di oggettive esigenze di trattazione prioritaria”<sup>16</sup>, relative, ad esempio, ad un procedimento prossimo alla prescrizione o ad un dibattimento in cui occorra procedere all’audizione di un teste in pericolo di vita.

---

<sup>15</sup> BRICCHETTI-PISTORELLI, *Una corsia preferenziale*, cit., 102.

Nello stesso senso FRIGO, *Gli eccessi nella repressione*, cit., 12.

<sup>16</sup> BRICCHETTI-PISTORELLI, *Una corsia preferenziale*, cit., 103.



In secondo luogo, come è stato giustamente sottolineato, la norma tace sulla sorte dei processi cumulativi, in cui cioè vengono contestati in un unico giudizio più illeciti, alcuni inseriti nell'elenco di cui all'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p. ed altri invece estranei a tale elencazione<sup>17</sup>. Presumibilmente in tal caso dovrà applicarsi la previsione di cui all'art. 132-*bis* citato, ma sarebbe stato decisamente preferibile che sul punto si esprimesse direttamente il legislatore, senza lasciare alcuna discrezionalità all'interprete.

Infine, francamente perplessi lascia la valutazione circa le modalità con cui l'indicazione dei criteri di priorità potrà trovare attuazione.

Innanzitutto, la circostanza che la norma affidi ai dirigenti degli uffici l'adozione dei necessari provvedimenti per il rispetto dell'elencazione di cui all'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p. sembra quasi consentire agli stessi un intervento diretto sulla formazione del ruolo dei singoli collegi giudicanti e ciò – nonostante l'ironia di alcuni<sup>18</sup> – rappresenta comunque un rischio per un sereno esercizio della funzione giudicante, nel cui ambito, a differenza di quanto accade con riferimento all'ufficio inquirente, non opera alcun principio di gerarchia.

In secondo luogo, ci pare più che lecito interrogarsi sull'effettiva applicazione della nuova disposizione, visto che è lo stesso legislatore ad aver omesso di indicare quali possono essere le conseguenze dell'inosservanza dei criteri di priorità<sup>19</sup>. Tale silenzio ci sembra escluda che il mancato rispetto dei predetti criteri possa determinare una qualsivoglia conseguenza di carattere processuale nell'ambito del giudizio che viene ad essere immediatamente trattato pur senza presentare i parametri ed i caratteri di urgenza previsti dall'art. 132-*bis* citato, la cui violazione quindi potrà al più dar luogo ad un'eventuale responsabilità disciplinare del singolo magistrato.

Infine, come non definire paradossale la circostanza che la norma – facendo riferimento ai soli “dirigenti degli uffici giudicanti” quali soggetti incaricati dell'adozione dei provvedimenti organizzativi – sembra escludere dal proprio campo di applicazione gli uffici di Procura?<sup>20</sup>. In tal modo, infatti, la previsione legislativa sembra privarsi da sé stessa di qualsiasi forza cogente, giacché la possibilità di applicare i criteri di priorità potrebbe essere elusa dalla circostanza che il Procuratore scelga di perseguire e quindi esercitare l'azione penale in

---

<sup>17</sup> Evidenziano tale profilo, BRICCHETTI-PISTORELLI, *Una corsia preferenziale*, cit., 102.

<sup>18</sup> In particolare, FRIGO, *Gli eccessi nella repressione*, cit., 3.

<sup>19</sup> Come evidenziato da BRICCHETTI-PISTORELLI, *Una corsia preferenziale*, cit., 103, e da FRIGO, *Gli eccessi*, cit., 13.

Sul punto comunque si tornerà in sede di conclusione.

<sup>20</sup> Per questa interpretazione, che comunque ci pare indiscutibile, GIORDANO, *Senza controllo sull'effettiva applicazione la filosofia dell'inasprimento non basta*, *GDir*, 2008, 32, 80.

relazione a fattispecie criminose non rientranti in alcuna dell'ipotesi di cui all'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p. che diventerebbe così una norma *inutiliter data*.

#### **4. Le misure per assicurare la rapida definizione dei processi relativi a reati per i quali è prevista la trattazione prioritaria**

L'intervento del legislatore della riforma per una definizione dei criteri di trattazione dei singoli procedimenti si compone poi, oltre alla previsione di modifica dell'art. 132-*bis* citato, anche dell'art. 2-*ter* introdotto in sede di conversione nel d.l. n. 92 del 2008. Tale disposizione dovrebbe consentire l'effettiva applicazione ed osservanza dei criteri di precedenza stabiliti nel medesimo decreto legge ed assicurare così la rapida definizione dei processi relativi a reati per i quali è prevista la trattazione prioritaria.

All'uopo, il legislatore nel predetto art. 2-*ter* ha in primo luogo previsto che i dirigenti degli uffici individuino i criteri e le modalità di rinvio della trattazione dei processi per reati in ordine ai quali ricorrono le condizioni per l'applicazione dell'indulto, nel caso in cui la pena eventualmente da infliggere possa essere contenuta entro i tre anni di reclusione mentre la sanzione pecuniaria non superi gli €. 10.000,00. Nell'individuazione dei criteri per operare tale rinvio i dirigenti degli uffici dovranno considerare comunque la gravità e la concreta offensività del reato, il pregiudizio che può derivare dal ritardo per la formazione della prova e per l'accertamento dei fatti, nonché l'interesse della persona offesa alla trattazione immediata del processo.

Tale indicazione normativa delle ragioni e delle condizioni in presenza delle quali i dirigenti degli uffici possono disporre il rinvio di determinati procedimenti pone già una prima serie di problematiche. Costoro infatti saranno chiamati a formulare per ogni singolo procedimento non solo una prognosi sulla pena in concreto irrogabile all'esito del processo, ma dovranno valutare una serie di criteri calibrati sullo specifico oggetto trattato "che mal si conciliano con l'adozione di provvedimenti di respiro più generale come quelli descritti nel comma 1 dell'art. 2-*ter*"<sup>21</sup>; di conseguenza deve ritenersi che il dirigente avrà di fronte a sé una drastica alternativa, nel senso che potrà tanto scegliere di rimettere al singolo giudice responsabile del procedimento la decisione sul rinvio o dovrà assumere quest'ultimo onere in prima persona, adottando una propria determinazione per ognuno dei procedimenti pendenti presso il proprio ufficio – compito, questo, da un lato assolutamente improbo e dall'altro idoneo ad introdurre "il

---

<sup>21</sup> BRICCHETTI-PISTORELLI, *Una corsia preferenziale*, cit., 104.

seme di una progressiva gerarchizzazione degli uffici giudicanti, attribuendo ai dirigenti degli stessi un potere di interferenza diretta su decisioni di natura squisitamente processuale che dovrebbero invece essere pacificamente di esclusiva competenza del giudice, in virtù delle prerogative che allo stesso la Costituzione assegna”<sup>22</sup>.

In ogni caso, la nuova disciplina lascia comunque persistere una ampia discrezionalità in capo agli appartenenti al potere giudiziario circa l'ordine di trattazione dei vari procedimenti nonché circa la possibilità di un rinvio degli stessi: infatti, è evidente che i parametri indicati dall'art. 2-ter in commento quali criteri orientativi della scelta del giudice sono assolutamente astratti e generici, sì che anche sotto il vigore di tali nuove previsioni il rischio di una applicazione disomogenea e diseguale dei criteri di priorità della trattazione pare tutt'altro che venuto meno<sup>23</sup>.

Quanto alla durata del rinvio della trattazione del processo, esso non può avere durata superiore a diciotto mesi e il termine di prescrizione del reato rimane sospeso per tutta la durata del rinvio.

Comunque, il rinvio non può essere disposto se l'imputato si oppone ovvero se è già stato dichiarato chiuso il dibattimento. Tale previsione pone un duplice ordine di problemi: da un lato, il riferimento alla assenza di una contraria volontà dell'imputato può svuotare di significato e di operatività la disposizione, dall'altro la norma non precisa se la chiusura del dibattimento è relativa alla sola fase di primo grado – come noi riteniamo – o anche alla fase di appello.

Nel caso in cui venga disposto il rinvio e nel processo vi fosse stata costituzione di parte civile, quest'ultima può trasferire la relativa azione in sede civile: in questo caso, i termini per comparire, di cui all'art. 163-bis c.p.c., sono abbreviati fino alla metà ed il giudice civile fissa l'ordine di trattazione delle cause dando precedenza al processo relativo all'azione trasferita. Ovviamente in questo caso non si applica la disposizione dell'art. 75, 3° co., c.p.p., per cui il processo civile non viene sospeso fino alla pronuncia della sentenza penale non più soggetta ad impugnazione.

I provvedimenti di rinvio dei vari processi vanno comunicati al Consiglio superiore della magistratura, il quale, unitamente al Ministro della giustizia, dovrà poi valutare 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.

---

<sup>22</sup> Ancora BRICCHETTI-PISTORELLI, *Una corsia preferenziale*, cit., 104. BRICCHETTI-PISTORELLI, *Una corsia preferenziale*, cit., 10.

<sup>23</sup> Condivide tale critica FRIGO, *Gli eccessi*, cit., 13.

Gli ultimi due commi della disposizione in commento prevedono infine che nel corso dei processi di primo grado relativi ai reati in ordine ai quali, in caso di condanna, deve trovare applicazione il beneficio dell'indulto, l'imputato o il suo difensore munito di procura speciale e il pubblico ministero, se ritengono che la pena possa essere contenuta entro i tre anni di reclusione ed entro i 10.000,00 € di multa, possono formulare richiesta di patteggiamento nella prima udienza successiva all'entrata in vigore della nuova disciplina. L'istanza di applicazione di pena può essere formulata anche quando fosse già stata in precedenza presentata altra richiesta di patteggiamento non accolta per dissenso del pubblico ministero o diniego del giudice, sempre che la nuova richiesta non costituisca mera riproposizione della precedente.

## 5. Conclusioni

Come risulta evidente dalle riflessioni condotte nelle pagine precedenti, la nostra valutazione del recente intervento normativo non può dirsi certo favorevole. Indubbiamente, il problema cui il legislatore del 2008 ha inteso predisporre una soluzione – ovvero la compatibilità tra il volume dei procedimenti trattati attualmente nelle aule di giustizia ed i principi costituzionali della ragionevole durata del processo e dell'obbligatorietà dell'azione penale – rappresenta un'esigenza reale ed ormai inveterata nelle aule di giustizia, ma ciò nonostante non ci sembra possa apprezzarsi la risposta fornita dal Parlamento.

In primo luogo, le previsioni di cui agli artt. 132-*bis* disp. att. c.p.p. e 2-*ter* del d.l. n. 92 del 2008 sono norme prive di ogni sanzione a presidio della loro eventuale disapplicazione e già questo rende le stesse fortemente inadeguate ad incidere sul funzionamento degli uffici giudiziari. Tale limite, peraltro, è accentuato dalla circostanza, già sopra segnalata, che soprattutto l'art. 2-*ter* citato presenta un contenuto talmente generico ed elastico da rendere ancora ogni singolo giudice – o quanto meno ogni singolo dirigente dell'ufficio – arbitro nella determinazione dell'ordine di trattazione dei procedimenti<sup>24</sup>.

D'altronde, il riconoscimento di una necessaria autonomia in capo a ciascun magistrato nell'organizzazione del proprio lavoro ci sembra conclusione obbligata: solo il singolo giudice che opera sul territorio locale e che conosce le urgenze e le necessità del proprio lavoro può con cognizione di causa stabilire un ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti a lui assegnati in maniera da realizzare il miglior equilibrio fra le diverse esigenze – tutela della collettività,

---

<sup>24</sup> Come evidenziato da FRIGO, *Gli eccessi*, cit., 13.

laboriosità dell'ufficio, corretto accertamento dei fatti, rispetto dell'accusato, considerazione delle ragioni della persona offesa, preoccupazioni di difesa sociale, ecc. – che devono essere soddisfatte dall'esercizio della funzione giurisdizionale. Di conseguenza, delle due l'una: o il legislatore fissa una serie di criteri rigidi e predeterminati cui ciascun distretto di tribunale deve uniformare la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, rinunciando però così alla necessaria considerazione delle concrete circostanze ed esigenze sottostanti la trattazione di ogni singolo procedimento, oppure si rassegna ad affidare ai magistrati la cura dell'efficienza dell'ufficio giudiziario, accettando però di riconoscere un valore meramente simbolico alle indicazioni normative in tema di criteri di priorità per il trattamento dei procedimenti penali<sup>25</sup>.

In realtà, uscire da questa alternativa draconiana si può ma a condizione di abbandonare l'idea secondo la quale la gestione del carico giudiziario possa attuarsi mediante direttive – del legislatore o dei capi degli uffici, poco cambia – che indicano quali processi portare a termine e quali invece consegnare all'oblio o al lento ma inesorabile maturare della prescrizione in spregio ai valori della “uguaglianza dei cittadini (incrinata da scelte discrezionali), della legalità (del procedere come complemento necessario della legalità sostanziale) ed, infine, dell'indipendenza esterna del pubblico ministero (quale baluardo contro indebite pressioni nei confronti dell'organo dell'azione)”<sup>26</sup>.

In luogo di tale censurabile rimedio – fino ad ora prediletto dal legislatore o autonomamente utilizzato dai presidenti dei Tribunali e dai Procuratori della Repubblica – occorre infatti procedere – oltre che ad una valorizzazione di soluzioni di carattere processuale, interne cioè ad ogni singolo procedimento, come la valorizzazione degli istituti della particolare tenuità del fatto e della conciliazione fra le parti<sup>27</sup> – ad una organica ed incisiva opera di depenalizzazione, che segni finalmente l'abbandono del diritto penale in tutta una serie di settori in cui non vi è alcun interesse primario da tutelare e nel cui ambito, quindi, è as-

---

<sup>25</sup> Come è stato detto, “se [i criteri di priorità] venissero fissati dal Parlamento esso si troverebbe con ciò a rimodellare nella sostanza la sfera di ampiezza della repressione penale, con sostanziale disapplicazione di alcune norme incriminatrici, oltre a rimanere incerta la tipologia di strumenti con cui potrebbero essere prescritte *guidelines* ... Se, invece, ne venisse demandata l'individuazione o anche solo la specificazione (nell'ambito di direttive generiche) ai singoli uffici ne sarebbe chiaramente pregiudicato il principio di uguaglianza (ogni ufficio costruirebbe, infatti, le sue priorità) e, per di più, scelte di politica criminale verrebbero demandate a soggetti politicamente irresponsabili” KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata*, cit., par. 3.

<sup>26</sup> KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata*, cit., par. 3.

<sup>27</sup> Sul punto CESARI, *Le clausole di irrilevanza del fatto nel sistema processuale penale*, Torino, 2005; QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto e regole per l'esercizio dell'azione penale*, Torino, 2004.

solutamente fuori luogo il ricorso alla sanzione detentiva<sup>28</sup> o comunque ad una pena da comminare a mezzo dell'attività giurisdizionale. Solo tale opera di drastica diminuzione delle fattispecie penali – che da un lato avrebbe l'importante funzione di rafforzare le tavole dei valori primari<sup>29</sup>, e dall'altro porrebbe fine all'ipocrita criminalizzazione di una miriade di comportamenti che non vengono invece affatto perseguiti a cagione dell'inefficiente funzionamento della macchina repressiva –, sarebbe una soluzione trasparente al problema rappresentato dalla gestione del carico di lavoro giudiziario e profondamente rispettosa del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e dei valori allo stesso connessi, *in primis* l'osservanza del canone dell'uguaglianza dei cittadini dinnanzi alla legge.

In allegato al presente capitolo, vengono inseriti i criteri direttivi nel frattempo predisposti da alcuni uffici giudiziari del territorio nazionale.

#### ALLEGATO 1

*Direttiva sui criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti penali del tribunale di Roma*

### TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

#### **PRESIDENZA**

**Premesso** che l'art. 2-bis della Legge 125/2008 che modifica l'art. 132-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del C.P.P. ha stabilito che, nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi è assicurata la priorità assoluta:

- A) ai processi relativi ai delitti di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), del codice e ai delitti di criminalità organizzata, anche terroristica;
- 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;

---

<sup>28</sup> Come dimostra il fatto che spesso la sanzione applicanda è meramente pecuniaria o che comunque si tratta di fattispecie che possono essere estinte a mezzo di oblazione.

<sup>29</sup> KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata*, cit., par. 5.

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 revocato o la cui efficacia sia cessata;

E) ai processi nei quali è contestata la recidiva, ai sensi dell'art. 99, quarto comma, del codice penale;

F) ai processi da celebrare con giudizio direttissimo e con giudizio immediato;

**Premesso** che l'art. 2-ter della stessa legge ha previsto che, al fine di assicurare la rapida definizione dei processi suindicati per i quali è prevista la trattazione prioritaria, 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'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 2006;

**Che** la stessa norma prevede che nell'individuazione dei criteri di rinvio di cui al presente comma i dirigenti degli uffici tengano 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;

#### CIÒ PREMESSO

**Dispone** che i processi fissati che concernono 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'art. 1, comma 1, della predetta legge, siano rinviati nei termini previsti dal 2° comma dell'art. 2-ter citato graduando eventualmente il rinvio al fine di contenerlo nei limiti dei calendari già preparati; nell'individuare i processi da rinviare il giudice dovrà escludere i processi in cui ci siano parti civili costituite, e comunque in cui la parte offesa dal reato meriti particolare tutela, quelli in cui la formazione delle prove risulti compromessa dal differimento nonché i processi che riguardano fatti che – per la natura del reato o per le modalità in cui è stato realizzato – abbiano destato particolare allarme sociale, nonché i processi nei quali l'imputato o uno degli imputati richiedano la definizione del giudizio.

Resta fermo il potere discrezionale del giudice monocratico e collegiale il quale, tenendo conto del carico del ruolo, vorrà opportunamente e preventivamente raccogliere le motivazioni delle parti.

Roma, 1° ottobre 2008