

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3085

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa della deputata **BARTOLOZZI**

Delega al Governo in materia di determinazione dei criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale

Presentata il 4 maggio 2021

ONOREVOLI COLLEGHI! — L’individuazione di parametri orientativi nei tempi di trattazione degli affari penali costituisce da tempo una questione complessa e dibattuta, nella quale si intrecciano principi costituzionali, scelte legislative, necessità operative e resistenze culturali.

Sotto il profilo normativo, il tema è stato introdotto per la prima volta nel 1998, con l’articolo 227 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, istitutivo del giudice unico di primo grado. Con tale disposizione il legislatore, al fine di assicurare la rapida definizione dei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto, disponeva di tenere conto della gravità e della concreta offensività del reato, del pregiudizio che poteva derivare dal ritardo per la formazione della prova e per l’accertamento dei fatti, nonché dell’interesse della persona offesa.

Il successivo passaggio normativo in materia è avvenuto nel 2000, con l’introdu-

zione 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, a opera del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4. Tale disposizione, nella sua formulazione originaria, attribuiva la priorità assoluta nella formazione dei ruoli di udienza ai procedimenti nell’ambito dei quali risultassero applicate misure cautelari custodialistiche i cui termini fossero prossimi alla scadenza.

Il tema delle priorità, sia pure implicitamente, veniva nuovamente affrontato dal legislatore nel 2006, con il decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, in materia di riorganizzazione dell’ufficio del pubblico ministero, che all’articolo 1 attribuiva al procuratore della Repubblica il potere-dovere di determinare i criteri di organizzazione dell’ufficio e i criteri cui dovevano attenersi i sostituti procuratori (o gli eventuali procura-

tori aggiunti) nell'esercizio delle deleghe da lui conferite; l'articolo 4 del medesimo decreto attribuiva, inoltre, al procuratore il potere (non l'obbligo) di definire, nel progetto organizzativo dell'ufficio, i criteri generali da seguire per l'impostazione delle indagini in relazione a settori omogenei di procedimenti. Da tali previsioni derivava, sia pure implicitamente, il potere di stabilire le priorità nella trattazione degli affari penali, segnando il passaggio da una previsione necessariamente transitoria (quale quella afferente all'istituzione del giudice unico) a una situazione strutturale.

La questione veniva, infine, nuovamente ripresa nel 2008, con il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, che sostituiva il citato articolo 132-*bis* delle norme di cui al decreto legislativo n. 271 del 1989, introducendo indicazioni per gli uffici giudicanti in tema di formazione dei ruoli di udienza e di trattazione dei processi, con l'attribuzione di una priorità assoluta a talune tipologie di reato connotate da speciale gravità. L'articolo 132-*bis* veniva, in seguito, ulteriormente modificato con il decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119.

Nella sua attuale formulazione, l'articolo 132-*bis* attribuisce una priorità assoluta:

a) ai processi relativi ai delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera *a)*, del codice di procedura penale e ai delitti di criminalità organizzata, anche terroristica;

b) ai delitti di cui agli articoli 572, da 609-*bis* a 609-*octies* e 612-*bis* del codice penale;

c) ai processi relativi a delitti commessi con violazione della normativa in tema di sicurezza del lavoro e circolazione stradale, ovvero concernenti delitti in tema di immigrazione e condizione dello straniero, ovvero puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni;

d) ai processi a carico di imputati detenuti, anche per un'altra causa;

e) ai processi nei quali l'imputato sia stato sottoposto a misure coercitive, anche se cessate;

f) ai processi nei quali sia stata contestata la recidiva di cui all'articolo 99, quarto comma, del codice penale;

g) ai processi da celebrare con giudizio direttissimo ovvero con giudizio immediato.

Il citato decreto-legge n. 92 del 2008, con l'articolo 2-*ter*, proprio al fine di agevolare la rapida definizione dei procedimenti « prioritari », attribuiva ai dirigenti degli uffici giudicanti la possibilità di rinviare, per un tempo non superiore a diciotto mesi e con sospensione della prescrizione, i processi afferenti a reati commessi in epoca antecedente il 2 maggio 2006 rientranti nell'ambito di applicazione dell'indulto disposto con la legge 31 luglio 2006, n. 241. Per quanto, poi, attiene all'individuazione dei criteri del rinvio, ribadiva i parametri di cui tenere conto già dettati dal legislatore del 1998 e cioè: gravità e concreta offensività del reato, pregiudizio potenzialmente derivante dal ritardo per la formazione della prova e per l'accertamento dei fatti, nonché interesse della persona offesa.

Le connotazioni indubbiamente innovative delle norme introdotte nel 2006 e nel 2008 costituivano un'ulteriore sollecitazione al dibattito già da tempo radicato nei vari settori – scientifici, giudiziari e politici – afferente all'elaborazione di criteri orientativi omogenei nei tempi di definizione dei procedimenti penali, essendo da più parti stigmatizzata, talora con finalità strumentali, la disomogeneità delle scelte nei diversi territori circondariali e spesso anche nell'ambito dello stesso ufficio, sostanzialmente rimesse alla discrezionalità dei singoli magistrati inquirenti.

Il *punctum dolens*, di agevole individuazione, è costituito dal potenziale attrito tra le previsioni di priorità e il principio di obbligatorietà dell'azione penale, sancito dall'articolo 112 della Costituzione, principio che rappresenta l'architrave del sistema processuale in chiave costituzionale, unitamente al principio di eguaglianza al quale è strettamente correlato.

Proprio alla luce dei richiamati principi costituzionali, non si reputa opportuno che la determinazione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale sia rimessa ai dirigenti degli uffici giudiziari e a tale fine si prevede un'apposita delega al Governo.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'individuazione dei criteri per la determinazione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che ciascun procuratore generale di corte di appello, sentiti i procuratori del suo distretto, formuli proposte motivate di priorità che tengano specificamente conto dei fenomeni criminogeni del proprio distretto;

b) prevedere che, nel formulare le proposte di cui alla lettera *a)* del presente articolo, i procuratori generali delle corti di appello individuino anche le possibili connessioni tra i tipi di crimini da perseguire e i mezzi di indagine da utilizzare, tenendo conto anche dei criteri di priorità indicati dall'articolo 227 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51;

c) prevedere che i procuratori generali delle corti di appello inviino le proposte motivate di cui alla lettera *a)* al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, che le trasmette al Ministro della giustizia con le sue osservazioni e con le sue proposte;

d) prevedere che il Ministro dell'interno e il Ministro dell'economia e delle finanze, in considerazione della loro maggiore conoscenza dei fenomeni criminali, trasmettano al Ministro della giustizia proprie proposte, relative sia alle priorità sia ai mezzi di indagine;

e) prevedere che il Ministro della giustizia, sulla base delle informazioni ricevute ai sensi del presente comma, presenti alle Camere una coerente e motivata proposta sulle priorità da seguire e la sotto-

ponga all'approvazione delle stesse Camere;

f) prevedere che i soggetti che partecipano alla definizione dei criteri di priorità effettuino un monitoraggio sull'efficacia operativa dei criteri di priorità decise dalle Camere e sulle loro eventuali carenze e ne comunichino i risultati al Ministro della giustizia con cadenza annuale;

g) prevedere che, nell'ambito delle attività di monitoraggio di loro competenza ai sensi della lettera *f)*, i procuratori generali delle corti di appello verifichino anche l'efficacia dell'iniziativa penale promossa dai singoli sostituti del distretto, o di quella promossa da *pool* di sostituti che si occupano congiuntamente di singoli casi, tenendo analiticamente conto degli esiti giudiziari di tali iniziative;

h) prevedere che, con cadenza annuale, i procuratori generali delle corti di appello trasmettano al Ministro della giustizia i risultati della loro attività di monitoraggio sull'esercizio dell'azione penale, sull'uso dei mezzi di indagine riguardanti il loro distretto e sull'uso delle misure restrittive delle libertà personali;

i) prevedere che i procuratori generali delle corti di appello si avvalgano degli uffici distrettuali dell'amministrazione giudiziaria per tutte le ricerche e le elaborazioni necessarie allo svolgimento dei compiti di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *g)* e *h)*;

l) prevedere che il Ministro della giustizia, nell'ambito delle comunicazioni alle Camere sull'amministrazione della giustizia di cui all'articolo 86 dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, riferisca alle Camere sulle risultanze del monitoraggio relativo all'azione penale e alle sue risultanze giudiziarie, all'uso dei mezzi di indagine e all'uso delle misure restrittive della libertà personale;

m) prevedere che il Ministro della giustizia, anche sulla base delle segnalazioni che riceve dai procuratori generali delle corti di appello e dagli altri Ministri, possa proporre alle Camere, nell'ambito

delle comunicazioni di cui alla lettera *l*), modifiche ai criteri di priorità precedentemente fissati, o comunque quando lo ritenga necessario;

n) ristabilire il principio dell'unità dell'azione penale e la struttura unitaria degli uffici del pubblico ministero, per consentire ai procuratori della Repubblica e ai procuratori generali delle corti di appello, nell'ambito delle rispettive competenze, di assicurare che nelle attività di indagine i sostituti si attengano alle indicazioni concernenti i criteri di priorità e l'uso dei mezzi di indagine, per rendere maggiormente efficace l'azione repressiva e per eliminare le disfunzioni che si connettono al fenomeno della personalizzazione delle funzioni del pubblico ministero.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia e sono trasmessi alle Camere perché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari entro il termine di trenta giorni dalla data della trasmissione. Decorso il predetto termine i decreti sono emanati, anche in mancanza dei pareri. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti alla scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

3. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo può emanare disposizioni correttive e integrative nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui al comma 1 e con la procedura di cui al comma 2.

PAGINA BIANCA



18PDL0145690