



## *Consiglio Superiore della Magistratura*

### **RISOLUZIONE ADOTTATA DALL'ASSEMBLEA PLENARIA NELLA SEDUTA DEL 9 NOVEMBRE 2006**

1. Con nota in data 12 settembre 2006, il Ministro della Giustizia, premesso che «a seguito della legge n. 241 del 31 luglio 2006 recante "Concessione di indulto" è stata, da più parti, prospettata la possibilità di differenziare, rispetto agli altri, la tempistica dei processi penali destinati ad esaurirsi senza la concreta inflazione di una pena», ha sollecitato il Consiglio superiore della magistratura ad assumere «le eventuali iniziative di competenza» per concorrere a «realizzare, nell'esercizio della giurisdizione, metodologie funzionali ed efficaci per l'effettività della resa».

2. Per dare risposta adeguata a tale nota il Consiglio ha ritenuto di procedere a una verifica della situazione degli uffici in conseguenza dell'indulto - intervenuto, per usare le parole del Ministro, in «un quadro operativo gravato da notevoli ritardi nell'esercizio della giurisdizione» - attraverso l'audizione dei presidenti delle Corti di appello e dei procuratori generali dei più grandi distretti del Paese (Torino, Milano, Roma, Napoli e Palermo), nei quali si concentra la maggioranza degli affari.

L'esito delle audizioni può così sintetizzarsi:

*a1)* in tutti i distretti il numero dei procedimenti per reati esclusi dall'indulto (sia nella fase delle indagini preliminari che in quella dibattimentale) è esiguo, oscillando, a seconda dei distretti, fra il 3 e il 9% del totale;

*a2)* nei periodi esaminati a campione (relativi al 2005), l'entità delle condanne inflitte è stata, in misura oscillante tra l'80% e il 92% del totale, pari o inferiore a tre anni di pena detentiva o a 10.000 euro di pena pecuniaria;

*a3)* alla luce di tali dati, è ragionevole prevedere che una aliquota prossima all'80% dei procedimenti attualmente pendenti per reati commessi fino a tutto il 2 maggio 2006 si concluderà, in caso di condanna, con l'applicazione di una pena interamente condonata;

*a4)* tale aliquota corrisponde, in termini assoluti, a numeri ingenti. Per quanto riguarda il circondario del Tribunale di Torino (nel quale è stata fatta l'elaborazione più completa dei dati) il numero dei procedimenti in questione è - sommando quelli pendenti presso la procura della Repubblica (circa 34.000) e quelli stimati in carico al Tribunale - di circa 40.000;

a5) è stato previsto che tale mole di procedimenti non possa essere interamente definita prima di cinque anni;

a6) tutti i presidenti di corte e i procuratori generali – anche quelli che hanno voluto sottolineare la propria contrarietà all'indulto - hanno rappresentato l'esistenza, nei rispettivi distretti, di una situazione egualmente drammatica, definendola inevitabile in assenza di un provvedimento di amnistia almeno per i reati "minori" commessi sino a tutto il 2 maggio 2006;

a7) per far fronte a detta situazione alcuni presidenti di Corte e procuratori generali hanno segnalato l'avvenuta adozione (o lo studio in atto) di provvedimenti finalizzati a privilegiare la trattazione dei procedimenti per reati non compresi nell'indulto<sup>1</sup>, mentre altri hanno escluso in radice tale possibilità, ritenendola inutile o lesiva delle prerogative dei magistrati preposti ai singoli affari.

3. È in questo contesto che si colloca la nota del Ministro della Giustizia citata in premessa, che richiama, tra l'altro, l'art. 227 del decreto legislativo n. 51 del 1998 (relativo alla istituzione del giudice unico di primo grado) e l'avvenuta adozione da parte dei dirigenti di alcuni uffici di «criteri di priorità» nella gestione degli affari, anche "a regime".

La 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 eterogenei contenenti, prevalentemente, misure di carattere organizzativo) è risalente ed è stata oggetto, oltre che di ampio dibattito politico e dottrinale, di ripetuti interventi del Consiglio superiore soprattutto in sede di approvazione delle cosiddette «tabelle». Il primo provvedimento contenente in modo *esplicito* la determinazione di «criteri» per la trattazione degli affari, adottato congiuntamente dal presidente della Corte d'appello e dal procuratore generale di Torino, risale all'8 marzo 1989 ed è stato seguito – a dimostrazione dell'impegno di molti dirigenti per rendere razionale e proficuo il lavoro giudiziario – da numerosi analoghe determinazioni relative sia agli uffici giudicanti<sup>2</sup> che a quelli inquirenti<sup>3</sup>. Del tutto pacifico è stato peraltro sin *ab initio* che, in sede di definizione di tali criteri «non è consentita un'opera che si traduca in assoluto nella esclusione dell'azione penale per

---

<sup>1</sup> In particolare, il presidente della Corte di appello di Milano – riprendendo una analoga iniziativa del presidente del Tribunale della stessa città - ha inviato ai presidenti di sezione della Corte, il 17 ottobre 2006, una nota nella quale li «invita a privilegiare nella formazione dei ruoli di udienza – anche indipendentemente dalla data del commesso reato e da quella dell'iscrizione del procedimento – i processi a carico di persone detenute o sottoposte ad altre misure cautelari e, comunque, quelli concernenti reati di maggiore gravità, allarme sociale e più concreta offensività *non rientranti nel provvedimento di indulto o per i quali le pene applicabili siano presumibilmente eseguibili*, ovvero nei quali siano da soddisfare interessi civili o di natura pubblicistica non altrimenti tutelabili».

<sup>2</sup> In particolare si segnalano, per gli uffici giudicanti, le disposizioni adottate in occasione della istituzione del giudice unico di primo grado (tra le quali merita ricordare, per la sua ampiezza, la circolare 7 maggio 1998 del presidente del Tribunale di Roma).

<sup>3</sup> Tra i provvedimenti più noti adottati con riferimento agli uffici inquirenti meritano di essere segnalati le direttive 16 novembre 1990 del procuratore della Repubblica presso la Pretura di Torino, 4 ottobre 1993 del procuratore della Repubblica presso la Pretura di Padova, 27 maggio 1999 del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino.

fatti che la legge considera reati»<sup>4</sup>. Tale impostazione ha trovato conferma, come meglio si dirà più avanti, in esplicite prese di posizioni del Consiglio superiore e deve, ancora oggi, essere ribadita<sup>5</sup>.

4. Anche l'ulteriore problema sollevato nella nota in esame, riguardante l'eventuale competenza del Consiglio superiore della magistratura ad assumere iniziative finalizzate – sulla base della *ratio* della disciplina di cui all'art. 227 del decreto legislativo n. 51/1998 - a differenziare i tempi di trattazione dei procedimenti destinati ad esaurirsi senza la concreta applicazione delle pena in quanto estinta ai sensi della legge n. 241 del 2006, non ha carattere di assoluta novità.

Sono note, infatti, alcune risalenti iniziative consiliari tese a rendere più sollecita la trattazione dei procedimenti per delitti di particolare allarme sociale (luglio 1977) e dei procedimenti nei confronti di magistrati (11 giugno 1981). Nel primo caso si sollecitò il potenziamento del settore penale (attraverso una redistribuzione dei magistrati e una ridefinizione del rapporto tra il numero dei giudici assegnati al settore civile e di quelli assegnati al settore penale) e si segnalò l'opportunità di una programmazione dello svolgimento del lavoro penale in modo tale da consentire la sollecita trattazione dei processi più gravi, affermando, peraltro, espressamente che «non può essere impartita una direttiva generale che potrebbe apparire quasi una giustificazione ufficiale e un incentivo all'estinzione dei "reati minori" per prescrizione». Con la seconda risoluzione il Consiglio sottolineò che «anche i procedimenti penali nei confronti di magistrati richiedono la trattazione più sollecita per l'evidente inerenza al bene dell'Amministrazione della giustizia», ma non mancò di ribadire che «spetta, naturalmente, alla responsabilità dei magistrati titolari dei processi penali di disciplinare i tempi di trattazione nell'ambito delle norme vigenti».

Dopo tali iniziative, il Consiglio intervenne con specifiche indicazioni agli uffici, in attuazione dell'art. 227 del decreto legislativo n. 51/1998 sul giudice unico di primo grado. Il sistema delineato da tale articolo comportò l'adozione di determinazioni di tipo organizzativo: l'introduzione di meccanismi finalizzati ad assicurare una migliore transizione verso il nuovo assetto degli uffici di primo grado si concretizzò nella previsione di moduli la cui concreta individuazione venne affidata, dalla circolare 8 aprile 1999, a una «conferenza degli uffici» costituita dai dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti del distretto. Alla «conferenza degli uffici» venne attribuito il compito di «elaborare soluzioni organizzative e operative dirette ad assicurare la più sollecita definizione dei processi pendenti» (punto 6, lettera c); con specifico riferimento agli uffici del pubblico ministero, la circolare - ferma restando la procedura incentrata sulla citata conferenza - prospettò molteplici

---

<sup>4</sup> Così la citata direttiva 16 novembre 1990 Procura Repubblica presso Pretura Torino.

<sup>5</sup> Il Consiglio ha prestato particolare attenzione in sede di controllo sui decreti con cui sono stati stabiliti criteri di priorità, giungendo talora anche alla mancata approvazione degli stessi, per errori in diritto o per incongruità delle opzioni effettuate (si veda, per esempio, il caso della mancata approvazione, nel *plenum* del 24 aprile 2002, del decreto di fissazione delle priorità per la definizione dei procedimenti pendenti adottato dal procuratore della Repubblica di Patti).

soluzioni organizzative volte alla gestione dell'arretrato esistente presso le procure pretorili (punto 7, lettera *h*). Nel solco di questa impostazione, 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»: venne così confermato il carattere *transitorio* della disciplina di cui all'art. 227 del decreto legislativo n. 51/1998, 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), 2004-2005 (punto 57) e 2006-2007 (punto 57.1).

Anche la disciplina dei criteri di priorità dettata dal Consiglio superiore in esecuzione dell'art. 227 del decreto legislativo n. 51/1998 si colloca dunque – come i precedenti interventi consiliari - sul piano dell'organizzazione dell'attività giudiziaria e, in quanto tale, si distingue da quella che è stata definita la «selezione finalistica» delle *notitiae criminis* o dei procedimenti. In altri termini, l'ambito di intervento del Consiglio nel settore della gestione degli affari giudiziari è sempre stato circoscritto alla sfera dell'organizzazione dell'attività giudiziaria, con esclusione di iniziative tese ad autorizzare – di diritto o di fatto – la mancata trattazione di alcuni procedimenti. Ciò consegue al ruolo che la Costituzione assegna al Consiglio (preposto alla amministrazione della giurisdizione ma privo di ogni potere *diretto* sul concreto esercizio della stessa) ma è ancor più evidente ove, come nel caso di specie, l'iniziativa prospettata sia destinata a individuare i processi per reati *condonati* e ad accantonarli (inevitabilmente in attesa della maturazione della prescrizione). Infatti:

*b1)* i procedimenti interessati non sono, in questo caso, individuabili sulla base di un riferimento temporale analogo a quello previsto dall'art. 227 del decreto legislativo n. 51/1998, non potendo all'evidenza essere considerato tale il *tempus commissi delicti* ai fini dell'applicazione dell'indulto;

*b2)* se è vero che esistono rilevanti tipologie di reati per i quali l'indulto risulta *prima facie* applicabile, è parimenti vero che per numerose categorie di illeciti penali l'estinzione integrale della pena non può che essere riferita al caso concreto oggetto dell'accertamento giurisdizionale, il che rende non praticabile l'adozione di criteri sufficientemente obiettivi e trasparenti per la gestione *differenziata* dei relativi procedimenti.

5. Alla stregua di quanto precede, 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. In questo quadro spetta al Consiglio superiore stimolare la crescita di una cultura e di una prassi in tal senso, anche attraverso un'opera di raccolta dei diversi criteri organizzativi adottati; svolgere una capillare attività di informazione e divulgazione sul territorio dei dati acquisiti; verificare tempestivamente la correttezza e congruità delle soluzioni adottate dagli uffici giudiziari.

Ma tali iniziative, data la ripartizione delle competenze tra poteri dello Stato e considerate le caratteristiche (anche costituzionali) della organizzazione giudiziaria, sono strutturalmente inidonee a dare risposte *risolutive* e uniformi all'esigenza di *selezionare* i procedimenti pendenti al fine di garantire comunque la trattazione di quelli «il cui esito possa concretamente rispondere al principio di effettività», almeno quando ciò significhi l'inevitabile accantonamento e la consegna alla prescrizione degli altri.

L'esigenza prospettata nella nota ministeriale indicata in epigrafe può essere stabilmente e correttamente soddisfatta, nel nostro sistema costituzionale, solo mediante un appropriato intervento legislativo. Il doveroso rispetto delle prerogative e dei poteri di iniziativa del Parlamento impone al Consiglio di astenersi da specifiche indicazioni o valutazioni sul punto e di limitarsi a due rilievi di carattere generale.

Il primo consiste nella considerazione che i diciassette indulti concessi nel periodo repubblicano prima di quello in esame<sup>6</sup> sono stati tutti accompagnati da corrispondenti amnistie: sedici volte i provvedimenti sono stati contestuali; in un caso (decreto presidenziale 22 dicembre 1990, n. 394) l'indulto è stato concesso otto mesi dopo l'amnistia (decreto presidenziale 12 aprile 1990, n. 75), ma anche allora i due provvedimenti hanno riguardato reati commessi nello stesso arco temporale (sino a tutto il 24 ottobre 1989). Solo in occasione del recente indulto concesso con legge 31 luglio 2006, n. 241 (pur particolarmente esteso, anche in termini comparativi) non v'è stata una parallela previsione di amnistia. Tale costante reiterazione non è, ovviamente casuale, benché l'*abbinamento*

---

<sup>6</sup> Questa la sequenza dei relativi decreti presidenziali precedenti alla legge 31 luglio 2006, n. 241: 22 giugno 1946, n. 4; 1 marzo 1947, n. 92; 25 maggio 1947, n. 513; 9 febbraio 1948, n. 32; 27 dicembre 1948, n. 1464; 26 agosto 1949, n. 602; 23 dicembre 1949, n. 929; 19 dicembre 1953, n. 922; 11 luglio 1959, n. 460; 24 gennaio 1963, n. 5; 4 giugno 1966, n. 332; 25 ottobre 1968, n. 1084; 22 maggio 1970, n. 283; 4 agosto 1978, n. 413; 18 dicembre 1981, n. 744; 16 dicembre 1986, n. 865; 22 dicembre 1990, n. 394.

dei due istituti non sia tecnicamente necessitato. L'amnistia infatti, estinguendo il reato, rende superfluo l'accertamento della responsabilità<sup>7</sup> e, quindi, il processo; al contrario, l'indulto si limita a elidere (in tutto o in parte) la pena inflitta ed ha come necessario presupposto l'accertamento della responsabilità e, dunque, la celebrazione del processo, potenzialmente in tutte le sue fasi. Le conseguenze sono evidenti. Quando la giustizia penale ha tempi rapidi e gli uffici sono privi di arretrato, la trattazione dei processi per reati *condonati* mantiene una consistente utilità sociale: non solo si addivene all'accertamento dei fatti e delle relative responsabilità, ma restano fermi gli ulteriori effetti penali della condanna, l'eventuale risarcimento per la persona offesa e la possibilità di revoca dell'indulto nei casi previsti dalla legge. Quando invece la giustizia penale è lenta e gli uffici hanno arretrati rilevanti, la trattazione di *tutti* i processi per reati interamente *condonati* finisce, di fatto, per allontanare – anche in modo significativo – la definizione di quelli nei quali la pena (eventualmente) inflitta è destinata a essere effettivamente scontata, con grave danno per la collettività e, segnatamente, per le parti offese: sta qui la ragione della contestuale concessione della amnistia, che consente di limitare la trattazione dei processi per reati interamente coperti da indulto ai soli casi in cui permane un significativo interesse sociale (per esempio, per la natura del fatto o per gli interessi lesi).

Il secondo rilievo concerne il fatto che il precedente legislativo evocato nella nota ministeriale (quello di cui all'art. 227 del decreto legislativo n. 51/1998) è solo parzialmente appropriato ché, in allora, si trattava di prevedere misure organizzative idonee «ad assicurare – come recita la norma in questione – la rapida definizione dei procedimenti pendenti», mentre ora l'esigenza è quella – opposta e già sottolineata – di accantonare una mole consistente di affari, consegnando i relativi reati alla prescrizione<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Né ciò si risolve in danno per l'imputato che può rinunciare all'amnistia e che, in ogni caso, deve essere assolto ai sensi dell'art. 129 del codice di rito se dagli atti risulta evidente che il fatto non sussiste, o non costituisce reato, o non è stato da lui commesso.

<sup>8</sup> La differenza rilevata non è solo *di fatto* ché il varo di un provvedimento che suoni come «giustificazione ufficiale e incentivo all'estinzione dei "reati minori" per prescrizione» (il passo è tratto dalla citata delibera consiliare del luglio 1977) pone problemi di possibile contrasto con il principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Costituzione, non superabile con il richiamo all'analogo effetto conseguente all'amnistia, trovando quest'ultima, a differenza di ogni altro intervento legislativo con analoghi effetti, specifica *copertura* nell'art. 79 Costituzione.