



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA

“I criteri di priorità a valle della riforma Cartabia”

Relatore: Prof. Jacopo Della Torre

Candidato: Matteo Rivano

Anno Accademico 2023-2024

Indice

Introduzione.....	p. 5.
-------------------	-------

Capitolo I

PROSPETTIVA COMPARATA DEI CRITERI DI PRIORITÀ NEI MODELLI UE ED EXTRA UE

1. La necessità di uno studio comparatistico.....	p. 9.
2. Il modello portoghese.....	p. 10.
3. Il modello spagnolo.....	p. 14.
4. Il modello francese.....	p. 16.
5. Il modello giapponese.....	p. 19.
6. Il modello nigeriano.....	p. 21.
7. Il modello statunitense.....	p. 23.
7.1. (Segue) Un approfondimento sul sistema statunitense: intervista a Ronald J. Allen.....	p. 25.
8. Il modello italiano.....	p. 26.

Capitolo II

L'INEFFICIENZA DEL SISTEMA PROCESSUALE PENALE ITALIANO

1. La situazione generale del nostro ordinamento.....	p. 29.
2. (Segue) I tentavi governativi per risolvere il problema dell'inefficienza del procedimento fino alla riforma Cartabia.....	p. 36.

Capitolo III

LA LENTA EVOLUZIONE DEI CRITERI DI PRIORITÀ FINO ALLA RIFORMA CARTABIA

1. Le iniziali teorizzazioni dei criteri di priorità.....	p. 45.
2. (Segue) L'indulto del 2006 e gli atti successivi delle procure.....	p. 48.
3. La posizione del CSM negli anni.....	p. 51.
4. La necessità dell'ordinamento di una nuova riforma	p. 55.
5. (Segue) La riforma Cartabia e i suoi contenuti in ambito di priorità.....	p. 58.
6. Criticità costituzionali e dubbi portati dalla legge 134.....	p. 65.
6.1. (Segue) La genesi dell'art. 112 Cost. ed il suo sviluppo negli anni.....	p. 66.
6.2. (Segue) L'art. 112 Cost, un semplice problema interpretativo?.....	p. 70.
6.3. (Segue) Ulteriori dubbi di compatibilità: gli articoli 3, 21 e 27 della Costituzione-.....	p. 76.

Capitolo IV

L'INDIVIDUAZIONE DEI CRITERI DI PRIORITÀ

1. Il pubblico ministero e la sua autonomia.....	p. 79.
2. (Segue) I possibili organi competenti per la fissazione dei criteri di priorità e le scelte della "Cartabia".....	p. 84.
3. I requisiti dei criteri di priorità e i possibili modelli messi a confronto.....	p. 100.
4. (Segue) I vuoti della riforma Cartabia: un regime diversificato per notizie di reato non prioritarie.....	p. 120.
5. I nuovi sviluppi legislativi: la commissione Bongiorno e il disegno di legge n. 933 del 2023.....	p. 127.
Conclusioni.....	p. 135.
Bibliografia.....	p. 139.

Introduzione

Il dibattito su come risolvere la questione dell'inefficienza del nostro ordinamento prosegue da molti anni e, nonostante i diversi tentativi, non pare volgere al termine. Fin dalla sua fondazione avvenuta nel 1861, il Regno d'Italia e successivamente la Repubblica, hanno convissuto con la lentezza della giustizia provocata da una eccessiva burocrazia, mancanza di organico e scelte politiche errate. In particolare, il processo penale non vide mai veri e propri progressi nella lotta all'inefficienza, con un conseguente aumento dell'arretrato e del numero di notizie di reato accumulate dalle singole procure della Repubblica. Questo comportò un deciso aumento del numero di prescrizioni, decretando una impunità "indiretta" all'interno del nostro ordinamento, scatenando un sempre più forte risentimento di ingiustizia nella popolazione. Contestualmente, a livello transnazionale, le istituzioni europee giudicarono più volte l'Italia come inadempiente, sia nei confronti delle direttive dell'Unione europea, sia della Carta europea dei diritti dell'uomo.

La necessità di un cambiamento divenne evidente a seguito dell'epidemia del virus di Covid-19, che ancor di più palesò la chiara inefficienza del nostro ordinamento. Fu in queste circostanze che, nel 2021, sotto spinta europea, cominciarono i lavori parlamentari per innovare e snellire il procedimento penale nella sua interezza. Il risultato di questo impegno si concretizzò nella promulgazione della legge delega n. 134 del 10 ottobre 2021, la c.d. riforma Cartabia. Frammezzo le diverse proposte, si individuò la possibilità di attribuire alle procure, previa legge parlamentare di indirizzo, di scegliere dei criteri di priorità da applicare nell'esercizio dell'azione penale. In particolare, si optò verso l'adozione di un sistema di "precedenze" tra le diverse notizie di reato, con il fine di garantire una corretta trattazione a quelle fattispecie maggiormente lesive nei confronti della comunità.

Venne così introdotto nel nostro ordinamento il concetto, ripreso in parte da altre realtà giurisdizionali europee, della discrezionalità tecnica nell'attività requirente. Non si trattò, nei fatti, di un approccio completamente nuovo all'ordinamento italiano, in quanto già nel 1960 si accennava alla possibilità di introdurre, come "argine" all'inefficienza processuale, una maggiore autonomia in capo ai p.m. A livello legislativo, si dovettero attendere i primi anni del 2000 per osservare alcuni rudimentali tentativi di introduzione dei criteri di priorità, senza tuttavia, ottenere alcun risultato concreto. Le proposte variarono sulle diverse modalità di introduzione degli elementi organizzativi, passando da progetti volti a delegare la

redazione di quest'ultimi alle procure della Repubblica, fino ai tentativi di modifica costituzionale dell'art. 112 Cost.

Parallelamente, in numerosi uffici requirenti, vennero negli anni emanate alcune circolari volte ad un'organizzazione interna delle procure, per gestire efficacemente l'esorbitante numero di notizie di reato, e "scavalcando" l'inamovibilità legislativa. Le più significative in questo "processo" furono due: la Zagrebelsky, che servì come "apripista" per i successivi documenti organizzativi, e la Maddalena, centrale nell'evoluzione della "natura" dei criteri di priorità. Lo stesso Consiglio Superiore della Magistratura intervenne più volte sulla materia, mantenendo perlopiù un atteggiamento favorevole alle iniziative delle procure e giustificando in un'ottica organizzativa le singole circolari. La riforma Cartabia si inserì quindi, come il primo concreto tentativo di introdurre all'interno del nostro modello processuale dei criteri di priorità, inquadrandoli, rispetto alle proposte passate, all'interno di un modello maggiormente istituzionalizzato. Si optò infatti, per un sistema "misto" all'interno del quale procure della Repubblica e legislatore, collaborano per l'introduzione di criteri trasparenti e predeterminati, volti alla selezione delle notizie di reato da ritenersi prioritarie.

Tuttavia, ad oggi, non esiste una legge attuativa della l. n. 134 e solamente nel novembre del 2023, con il disegno di legge n. 933, sono stati avviati in Senato i lavori legislativi per l'elaborazione e la scrittura di una normativa specifica. Inoltre, per quanto la proposta appaia semplice nei contenuti, i problemi da superare sono molteplici e vari: in *primis*, è necessario comprendere la natura e le caratteristiche dei criteri di priorità per introdurli correttamente nel nostro ordinamento; in *secundis*, si evidenziano le difficoltà nell'indicare elementi organizzativi funzionali ed efficienti; in *tertiis*, è necessario realizzare una disciplina sui criteri di priorità uniforme rispetto alle innovazioni apportate dalla riforma Cartabia; in ultimo, vi sono numerose criticità costituzionali, prime tra tutte quelle riguardanti l'art. 112 Cost., riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 1991 «punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo»¹.

In relazione al primo punto è constatabile una forte impreparazione giuridica del legislatore sulla materia processualistica, in particolare nell'ambito della scelta di elementi organizzativi corretti e funzionali. A titolo di esempio, si può portare la totalità del nuovo art. 3-ter del d.d.l n. 933, caratterizzato da scelte incoerenti e talvolta insensate, come

¹ Corte Cost, 28 gennaio 1991, n. 88.

l'indicazione di specifiche fattispecie di reato. Inoltre, la stessa lentezza legislativa parrebbe minare la credibilità del legislatore, nel disciplinare un istituto sempre più fossilizzato nella competenza esclusiva delle procure della Repubblica. Nell'ambito della natura dei criteri di priorità, la questione è tutt'ora oggetto di forte dibattito in Senato a causa della mancanza di alcuna indicazione specifica da parte della riforma Cartabia. La legge n. 134 prevede infatti che gli elementi organizzativi debbano essere "trasparenti e predeterminati", omettendo tuttavia alcuna specificazione in merito. Centrale il problema sull'uniformità legislativa tra i vari strumenti deflattivi introdotti dalla l. n. 134 e gli elementi organizzativi. Si evidenzia, in particolare, la necessità di realizzare una disciplina coerente con i nuovi termini per le indagini preliminari, tenendo conto del ruolo "organizzativo" e non "selettivo" dei criteri di priorità. In questo senso, sarà quindi necessario delineare una normativa coerente e conscia delle diverse "velocità" a cui le notizie di reato saranno sottoposte, per evitare eventuali contrasti con il principio di obbligatorietà dell'azione penale.

Oggi le discussioni sulla legittimità dei criteri di priorità, si dividono su due opposti fronti: il primo ricade nella completa avversità nei confronti degli elementi organizzativi, in quanto di natura deflattiva e *de facto* selettiva delle notizie di reato, comportando uno "scarto" di quelle non prioritarie. Il secondo, di stampo favorevole, inerente ad inquadrare le priorità come una semplice realtà organizzativa in capo alle procure della Repubblica e necessarie per il buon andamento della giustizia. Si comprende quindi come l'attuale situazione all'interno del nostro ordinamento sia complessa e di non facile risoluzione ma contestualmente di enorme importanza. Un aiuto in tal senso può essere individuato dallo studio di ordinamenti stranieri, basati su modelli di esercizio dell'azione penale diversa da quella italiana ma con cui condividono finalità e ideologia. In tal senso lo studio comparato di Stati come il Portogallo, la Spagna o gli U.S.A appaiono come centrali per un corretto sviluppo di una nuova concezione giuridica nel nostro ordinamento processuale.

In questa tesi, si tenterà quindi, di ripercorrere l'evoluzione dei criteri di priorità attraverso: un inquadramento storico giuridico della disciplina all'interno dell'apparato legislativo e delle procure; lo studio della disciplina attualmente in vigore e il suo futuro, tramite i lavori parlamentari con i relativi pregi e difetti, rilevabili anche grazie anche un approfondito studio comparato dell'esercizio dell'azione penale di ordinamenti transnazionali; infine, si andrà a ricercare la motivazione del perché gli elementi organizzativi sono attualmente fondamentali e necessari per il corretto funzionamento della giustizia.

Capitolo I

PROSPETTIVA COMPARATA DEI CRITERI DI PRIORITÀ NEI MODELLI UE ED EXTRA UE

SOMMARIO: 1. La necessità di uno studio comparatistico – 2. Il modello portoghese - 3. Il modello spagnolo – 4. Il modello francese – 5. Il modello giapponese – 6. Il modello nigeriano – 7. Il modello statunitense- 7.1. (Segue) Un approfondimento sul sistema statunitense: intervista a Ronald J. Allen – 8. Il modello italiano

1. La necessità di uno studio comparatistico

La possibilità d'introdurre una discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale, attraverso l'introduzione di criteri di priorità nel nostro ordinamento, è attualmente oggetto di forte discussione sia in ambito legislativo che dottrinale, nonostante le prime proposte in tal senso nascano già negli anni Sessanta¹. La concezione vigente nel nostro sistema legale, e che tutt'ora perdura per parte della giurisprudenza e dottrina, ricade su un'interpretazione rigida dell'art. 112 Cost., che prevede l'impossibilità una qualsivoglia autonomia decisionale in capo ai p.m. in relazione alla scelta di quali notizie di reato perseguire. Questa convinzione viene posta, nel nostro Paese, come pilastro imprescindibile di garanzia del sistema democratico e di una funzionale separazione dei poteri. Tuttavia, compiendo una prima osservazione extranazionale, è realtà come la maggioranza degli Stati democratici, fondino la propria magistratura requirente su sistemi gerarchici all'interno dei quali rientra nella prassi l'indicazione delle modalità di svolgimento dell'attività investigativa, della possibilità di scegliere se perseguire una determinata notizia di reato e dell'elaborazione di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Realizzare una preliminare analisi comparatistica, dei diversi modelli extranazionali di esercizio dell'azione penale, risulta imprescindibile per concretizzare un corretto studio sui criteri di priorità su diversi piani di valutazione: in primo luogo, l'attività di studio delle scelte giuridiche straniere e le soluzioni adottate nell'affrontare comuni problematiche è fondamentale per comprendere nuove strade da

¹ Infra § 3.1.

perseguire e le loro eventuali conseguenze. In *secundis*, come affermato da Gino Gorla², è inevitabile che, con l'avanzare degli anni e dell'evoluzione politica e sociale globale, i diversi Stati e ordinamenti giuridici tendano sempre più a coincidere in un fenomeno di "unificazione" giuridica. A rafforzare questa tesi, si può riportare come nei sistemi fondati sul *civil law*, la concezione del precedente giudiziale sia sempre più rilevante, divenendo un punto di riferimento nelle motivazioni delle sentenze. Contestualmente, nei Paesi di *common law* sempre più si alzano voci richiamanti interventi legislativi specifici e sostitutivi del ruolo della magistratura e dello *stare decisis*.³

È inoltre importante sottolineare come la prospettiva di un allineamento nell'esercizio dell'azione penale, rispetto quantomeno agli Stati europei, risulti centrale nel processo di armonizzazione del diritto dell'Unione europea. In questo senso, è da rimarcare il recente regolamento proposto dall'Europarlamento in relazione al trasferimento dei procedimenti penali all'interno dei Paesi membri⁴, volto ad ottimizzare la collaborazione tra ordinamenti degli Stati membri ed aumentarne la sinergia.

Un corretto studio comparatistico permette di conseguenza la derubricazione di numerosi dubbi e criticità in relazione alle più recenti proposte di legge per l'introduzione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, garantendo inoltre un'opportunità per apprendere e riprodurre nel nostro ordinamento determinate accortezze normative, da sistemi legali maggiormente efficienti.

2. Il modello portoghese

Avviando l'analisi dei diversi modelli europei ed extraeuropei, il Portogallo si identifica come uno dei più interessanti e complessi. La figura del p.m. nel sistema giuridico portoghese è volto a garantire la tutela delle garanzie democratiche nonché dell'interesse pubblico. «L'attuale modello di p.m. si è evoluto in un organo statale, collocato all'interno dell'ordinamento giudiziario, dotato di poteri di iniziativa e impulso, che costituzionalmente si colloca nel "campo" del potere giudiziario, secondo l'architettura costituzionale dei

² V. G. GORLA, *Raccolta di saggi sull'interpretazione ed il valore giuridico in Italia*, pp. 7 e ss.

³ Crf. G. GORLA, *Raccolta di saggi sull'interpretazione ed il valore giuridico in Italia*, pp. 12 e ss.

⁴ Commissione europea, *regolamento del parlamento europeo e del consiglio sul trasferimento dei procedimenti penali*, in *Eur-lex.europa.eu*, Bruxelles, 5 aprile 2023.

diversi poteri esistenti»⁵. Una prima importante differenza qui riscontrabile, rispetto al modello italiano, ricade su una struttura autenticamente gerarchica della macchina requirente, al cui capo si collocano il procuratore generale e la procura generale dello Stato; a questi si aggiunge il consiglio superiore del p.m., organo di controllo disciplinare molto simile all'italiano C.S.M.

I numerosi oneri e doveri sanciti in capo ai p.m. sono delineati integralmente dalla costituzione e legge ordinaria e si incarnano principalmente nella tutela dello Stato democratico e del cittadino. Inoltre, l'assegnazione del ruolo di requirente è ottenuta a seguito di un modello in cui oneri e organi si uniscono all'interno di un sistema circolare; «ciò equivale a dire che è la funzione o l'esercizio dei poteri a “fare l'organo”, in una prospettiva operativa nella quale la funzione precede l'organo, e quest'ultimo precede il potere, sintetizzandosi infine tutto ciò nel “modello” di p.m.»⁶. Essenzialmente, sono quattro le funzioni che vengono attribuite al p.m. portoghese⁷:

1) lavori o compiti statutari nel settore penale, che includono conduzione delle indagini ed esercizio dell'azione penale; rappresentanza nei procedimenti penali, nelle fasi di indagine preliminare, processo e appello; potere di far eseguire le pene e le misure di sicurezza detentive; azioni di prevenzione criminale nel quadro del proprio statuto e della «legge organizzativa delle indagini penali», che prevede poteri di supervisione e coordinamento delle attività dei corpi di polizia; esecuzione della politica criminale, legalmente definita dagli organi sovrani;

2) funzioni o doveri giudiziali da esercitarsi presso le corti, consistenti nella difesa e promozione dei diritti sociali connotati da una dimensione personale o che siano rilevanti per la vita della comunità, per la sua garanzia o promozione;

3) funzioni o poteri giudiziali da esercitarsi presso le corti in difesa dell'indipendenza delle medesime, della legalità democratica e della Costituzione, contribuendo così all'attività giurisdizionale in ossequio ai principi dello stato di diritto;

4) funzioni o attribuzioni da esercitarsi presso le corti in rappresentanza dello Stato, delle Regioni Autonome, delle municipalità.

Concentrandosi sui principi di riferimento a cui il p.m. deve sottostare, oltre quello di indipendenza, viene sancito dalla Costituzione il principio di difesa della legalità

⁵ J. P. RIBEIRO DE ALBUQUERQUE, *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, in *Quest. giust.*, giugno 2021, p. 118.

⁶ J.P. RIBEIRO DE ALBUQUERQUE, *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, cit. p. 119.

⁷ Cfr. J.S. DE MOURA, *Direito ao assunto*, pp. 241 ss.

democratica o la supremazia della legge. Questo concetto si concretizza nell'obbligo in capo al p.m. di assicurare le legittimità costituzionale delle leggi, l'uniformità della giurisprudenza e difendere i diritti di chi è ingiustamente detenuto⁸. Oltre questo, un ulteriore corollario del suddetto principio rinvia la sottomissione del p.m. alla legge e alla Costituzione impedendo che «nessuna delle sue decisioni sostanziali o procedurali può essere guidata dalla libera discrezionalità, da considerazioni soggettive o personali, dall'ideologia, da convinzioni né da imperativi etici, veri o presunti, di coscienza. Tali decisioni possono essere prese unicamente sulla base della propria discrezionalità limitata, ovvero, sulla base dell'obbedienza alla legge, di giudizi di valore giuridico e, soprattutto, di programmi di politica criminale democraticamente definiti, ai quali il p.m. deve la propria obbedienza e dei quali esso è chiamato a rispondere»⁹.

Tale impostazione del sistema portoghese sembrerebbe richiamare la medesima concezione giuridica sancita ai magistrati requirenti italiani e imporre conseguentemente un totale divieto di discrezionalità in capo ai p.m. Analizzando il concetto dell'avvio dell'attività investigativa, è possibile constatare come anche in Portogallo quest'ultima faccia pienamente riferimento al principio di legalità, il quale, promuovendo l'imparzialità di fronte alla legge e l'uguaglianza tra i cittadini, sembrerebbe ostare a qualsiasi decisione circa di avviare o meno l'azione penale. Al contrario della concezione sviluppata in Italia, tuttavia, il legislatore portoghese «ha consacrato nel codice di procedura penale il principio di legalità aperta, attraverso un principio di opportunità limitata, che prevede la possibilità di non perseguire in caso di esenzione dalla pena, di sospensione provvisoria del procedimento penale o qualora sia richiesto un procedimento semplificato speciale»¹⁰. È importate rimarcare come in questo caso il legislatore portoghese abbia quindi sancito, per quanto limitata, una discrezionalità in capo al p.m. di carattere specificatamente tecnica e circoscritta a pochi e precisi istituti giuridici.

Al contempo, nonostante un sistema particolarmente prudente in relazione ai principi di uguaglianza e legalità, è interessante individuare la presenza di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Quest'ultimi si collocano direttamente nella costituzione

⁸ G. MARQUES SILVA, *Reflexões sobre as atribuições do Ministério Público na defesa da legalidade democrática e na execução da política criminal*, in *Ministério Público, que futuro?*, a cura di M. GOMES DIAS E C. SOUSA MENDES, Lisboa, 2013, p. 109.

⁹ J. FIGUEIREDO DIAS, *Sobre a instituição do Ministério Público, hoje e aqui*, in *Ministério Público, que futuro?*, a cura di M. GOMES DIAS E C. SOUSA MENDES, cit. pp. 164-165.

¹⁰ J.P. DEL ALBUQUERQUE, *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, Cit. p. 120.

portoghese, la quale conferisce il dovere al p.m. di rappresentare e promuovere l'interesse dei soggetti più deboli, in particolare: persone prive di capacità di agire, lavoratori, interessi collettivi diffusi, tutela dell'ambiente, protezione del patrimonio culturale soggetti economicamente deboli e che sottostanno al patrocinio a spese dello Stato e la difesa dei diritti sociali. È comunque necessario precisare come questi non siano definiti propriamente criteri di priorità da parte del sistema portoghese ma cionondimeno, garantiscono un modello indicativo delle questioni di maggiore importanza da perseguire da parte del p.m. Un ulteriore profilo da osservare ricade sulla competenza sancita alla magistratura requirente portoghese è la possibilità di partecipare alla delineazione della politica criminale perseguita dal legislatore. Quest'onere è ad oggi di centrale importanza in Portogallo in quanto portò, per ovviare all'abnorme numero di notizie di reato, ad un sostanziale "aggiramento" della obbligatorietà dell'azione penale aperta, sostituendolo *de facto*, con un sistema fondato sull'opportunità.¹¹ Contestualmente tale approccio costituisce un sempre più acceso dibattito sul ruolo del p.m. portoghese il quale, nel progredire di tale operatività legislativa, pone sempre più in dubbio la propria indipendenza¹².

Concludendo, è possibile trarre spunti molto interessanti da un modello europeo così simile a quello italiano, ma con delle piccole e fondamentali differenze. Entrambi gli stati, indubbiamente segnati dal proprio retroscena storico, tutelano molto l'indipendenza della magistratura, il principio di uguaglianza e legalità. Tuttavia, al contrario della realtà nostrana, il Portogallo ha razionalizzato questo sistema, ammettendo che al p.m. possa essere concessa, anche nel rispetto dei principi prima sanciti, delle prerogative principali ed uno spazio, benché strettamente tecnico, di discrezionalità. Inoltre, negli ultimi anni, il legislatore portoghese si è adoperato per introdurre la facoltà di decidere come esercitare l'azione penale in relazione a determinate fattispecie, con l'obbligo di accantonamento di queste se ritenute lievemente lesive. Quest'ultima decisione, unita al sempre più pressante ruolo attribuito ai p.m. nella partecipazione alla politica criminale, sarebbe quindi una riprova di come, anche in un modello particolarmente garantista, la necessità di reinterpretare in un'ottica più aperta gli artt. 112, 25 e 3 Cost., sia quantomeno necessaria.

¹¹ Cf. J. P. RIBEIRO DE ALBUQUERQUE, *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, p. 127

¹² V. A. CLUNY, *Autonomia do Ministério Público, governo próprio e hierarquia: Instrumentos, condicionantes e pressupostos da independência do poder judicial*, in *Revista Vértice*, 2008, pp. 33-35.

3. Il modello spagnolo

La Spagna risulta essere lo Stato europeo più affine a quello italiano in relazione all'esercizio dell'azione penale. La penisola iberica proviene da una storia molto complessa, caratterizzata da numerose problematiche economico sociali, nonché da una profonda inefficienza processuale che portò, nei primi anni del 2000, alla necessità di una riforma del sistema processuale. Il vecchio procedimento liberale inquisitorio fu modificato in una prospettiva razionale e moderna. Attualmente, l'azione penale viene regolata dalla *ley de enjuiciamiento criminal*, la quale si occupa di tutti gli aspetti processuali e tecnici. L'ordinamento spagnolo non attribuisce, al contrario di come si vedrà in Francia, un grande potere di coordinamento e indirizzo al Ministro della Giustizia né al Governo in generale, il quale esercita principalmente le funzioni di pianificazione, iniziativa e direzione di tutti i servizi del Ministero della Giustizia¹³.

La figura del p.m. è invece regolata dallo Statuto organico del pubblico ministero, abbreviato in EOMF. Il sistema spagnolo, nel suo complesso, presta una grande importanza al *derecho de acción penal*¹⁴ enunciato dall'art. 24, comma 1 della Cost.: «Tutte le persone hanno il diritto di ottenere tutela effettiva dai giudici e dai tribunali nell'esercizio dei loro diritti e interessi legittimi senza che, in nessun caso, si verifichi la mancanza di difesa».

Una conseguenza interessante e curiosa del suddetto principio è che non vi sia un monopolio dell'azione penale in capo ai p.m., proclamato dall'art. 101 c.p.p.: «L'azione penale è pubblica. Tutti i cittadini spagnoli possono esercitarla in base a quanto previsto dalla legge». In concerto la popolazione potrà, nei casi previsti dalla legge, avviare l'azione penale in proprio, come nel caso dei reati contro la persona anche in fronte a soggetti terzi, o affianco al p.m. se rivolta verso la pubblica amministrazione¹⁵.

Concentrandoci maggiormente sulla figura dei requirenti pubblici, le funzioni sono definite dall'art. 541 delle legge organica sul potere giudiziario la quale prevede: «Il pubblico ministero (*Ministerio Fiscal*), senza pregiudizio per le funzioni conferite ad altri organi, ha per missione di promuovere l'azione della giustizia a difesa della legalità, dei diritti dei cittadini e dell'interesse pubblico tutelato dalla legge, d'ufficio o su istanza degli interessati, così come di vigilare per l'indipendenza dei Tribunali e ottenere di fronte a questi

¹³ V. Camera dei deputati, *Aspetti dell'ordinamento giudiziario, esercizio dell'azione penale e responsabilità dei magistrati in Francia, Germania, Inghilterra e Spagna*.

¹⁴ Termine spagnolo per intendere il diritto all'azione penale.

¹⁵ V. I. GONZÁLEZ, *Statuto, autonomia e autogoverno del pubblico ministero in Spagna*, in *Quest. giust.*, giugno 2021, p. 140.

la soddisfazione dell'interesse sociale». In relazione specificatamente all'obbligatorietà dell'azione penale, a lungo vi è stato un forte dibattito in dottrina se essa fosse presente o meno nei confronti del p.m. spagnolo. Ad oggi, la teoria maggioritaria, seguendo anche il dettame dell'art. 105 c.p.p., il quale obbliga gli uffici del p.m. «ad esercitare, secondo le disposizioni di legge, tutte le azioni penali che considerino ammissibili, vi sia o meno un'accusa di parte nei procedimenti, induce a far ritenere che in Spagna vige il principio della obbligatorietà dell'azione penale»¹⁶. Nonostante questo, una teoria minoritaria vede come esistente il criterio opposto della "opportunità" o "discrezionalità" dell'azione penale, in ragione dell'utilità pubblica o dell'interesse sociale, che trova alcuni riconoscimenti nella necessità della denuncia personale o della querela di parte per il perseguimento di una serie di reati previsti nel codice penale, nonché nell'eventualità dell'estinzione della responsabilità penale, a seguito del perdono della parte offesa, per alcuni reati.

Indipendentemente da questo, l'ordinamento spagnolo si contraddistingue, rispetto a quello italiano, soprattutto per il rapporto gerarchico presente all'interno degli uffici requirenti, nei quali, dal punto di vista interno, i poteri dei superiori rispetto ai propri sottoposti sono amplissimi¹⁷. Infatti, benché vi sia un'effettiva obbligatorietà dell'azione penale, questa viene diretta e coordinata dai magistrati superiori che indicano quali debbano essere gli approcci e i metodi di indagine da seguire, nonché le diverse priorità verso le quali ricondurre gli sforzi dei p.m.

In definitiva, benché il sistema spagnolo contenga numerose similitudini rispetto al modello italiano, come l'obbligatorietà dell'azione penale, si riserva la possibilità di attribuire in via legislativa alcune indicazioni generali alla magistratura requirente su quali materie debba essere concessa la priorità e di istituire, per un più corretto esercizio della giustizia, un funzionante sistema gerarchico interno.

¹⁶ Cf. I. GONZÁLEZ, *Statuto, autonomia e autogoverno del pubblico ministero in Spagna*, cit. p. 149.

¹⁷ Cf. I. GONZÁLEZ, *Statuto, autonomia e autogoverno del pubblico ministero in Spagna*, cit. p. 145.

4. Il modello francese

Il sistema giuridico francese è sempre stato definito come il miglior sistema di *civil law* esistente in tutto il continente¹⁸ e, di conseguenza, ha sempre ricevuto una forte reverenza ed importanza. Tale centralità fu rimarcata dalla stessa Unione europea che, nell'introdurre la direttiva 2017/1939, si ispira al canone di *legalité de la poursuite*¹⁹.

La cultura ed esperienza ottenuta grazie alle diverse esperienze storiche, prima tra tutte quella di Napoleone grazie all'emerito Codice e all'influenza politico militare ottenuta, hanno reso la Francia un punto di riferimento nella realtà giudica europea. Lo stesso Stato italiano, fin dalla sua genesi, ha sempre richiamato lo Stato transalpino nei principi, nel funzionamento e nella suddivisione amministrativa. Un chiaro esempio lo si può riscontrare negli anni immediatamente successivi all'unità d'Italia in cui l'elemento di riferimento per la creazione delle singole regioni della penisola era quello di richiamare perfettamente la suddivisione in compartimenti tipici dello stesso Stato francese. Nonostante questa premessa storico giudica, specialmente nella seconda metà del Novecento con l'avvento della quinta Repubblica e il superamento dello *shock* provato dal secondo conflitto mondiale²⁰, la Francia ha adottato delle scelte nella politica processuale penale ben differente rispetto a quelle italiane.

Innanzitutto, in linea con la natura stessa del Paese, vi è un controllo ben più radicato del Governo²¹, ed in particolare del Ministro della Giustizia, nella gestione della politica criminale. Questo viene altresì riconfermato dall'art. 30 del c.p.p il quale prevede: «Il Ministro della giustizia conduce la politica in materia di azione penale determinata dal Governo e garantisce la coerenza della sua applicazione sul territorio della Repubblica. A tal fine, indirizza ai magistrati del p.m. istruzioni generali in materia di azione penale. Egli può denunciare al procuratore generale i reati di cui ha conoscenza e intimargli, con istruzioni scritte e inserite nel fascicolo del procedimento, di avviare o di far avviare l'azione penale o di presentare alla giurisdizione competente le requisitorie scritte che il Ministro giudicherà opportune».

¹⁸ V. Università degli studi di Verona, *Il modello di civil law e la tradizione giuridica occidentale*, p. 5.

¹⁹ Cf. J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità nella trattazione della notizia di reato e nell'esercizio dell'azione penale*, p. 32.

²⁰ P. BUTON, L. BONFRESCHI, *La memoria collettiva francese della Seconda guerra mondiale, crisi d'identità e consolidamento democratico*, Vol. 4, No. 7, Milano, 2005, pp. 61-81.

²¹ V. A. CHAUMET, *Lo status del pubblico ministero francese e i suoi rapporti con il potere esecutivo*, in *Quest. giust.*, febbraio 2021, p. 150.

Il Guardasigilli è inoltre il diretto superiore sul procuratore generale presso la Corte di Cassazione, sui procuratori generali delle Corti d'appello e sui procuratori della Repubblica. Appare ben delineabile un sistema di stampo fortemente gerarchico al cui apice si colloca il Ministro della Giustizia competente nell'individuare quali siano gli elementi di politica criminale da perseguire, introducendo nei fatti concreti criteri di priorità all'interno dell'operato della pubblica accusa. Sebbene, infatti, vi sia discrezionalità in capo ai p.m. nell'esercizio dell'azione penale, le valutazioni possono essere guidate o corrette dal superiore gerarchico, attraverso direttive di natura generale o indicazioni sul singolo caso²². Il sistema viene sancito dallo stesso codice di procedura penale attraverso gli art. 35 «il procuratore generale anima e coordina l'azione dei procuratori della Repubblica, sia nella prevenzione e repressione dei reati, sia nella conduzione della politica in materia di azione penale da parte delle procure del suo distretto» e 36 «il procuratore generale può intimare ai procuratori della Repubblica, con istruzioni scritte e inserite nel fascicolo del procedimento, di avviare o far avviare l'azione penale ovvero presentare alla giurisdizione competente le requisitorie scritte che il procuratore generale giudica opportuno». Anche il principio di inamovibilità dei p.m. è sostanzialmente inesistente, in quanto questi ultimi possono essere rilocati in qualsiasi momento²³.

Un legittimo dubbio nato a seguito di questa prima osservazione del modello francese potrebbe ricadere sulla coerenza di un apparato così fortemente gerarchico all'interno di uno Stato democratico e fondato sulla separazione dei poteri. A questa criticità viene in soccorso un limite fondamentale nell'ordinamento transalpino: i procuratori generali della Repubblica sono dotati di un "potere proprio" come sancito dall'art. 41 c.p.p., «in sostanza "il procuratore generale non può mai avocare a sé le funzioni di un procuratore della Repubblica recalcitrante, né sostituirsi a questo, a ciò contrapponendosi il potere proprio del funzionario di rango inferiore. Per le stesse ragioni il Ministro della giustizia non può avocare a sé, in caso di passività o disubbidienza, le funzioni del procuratore generale, né sostituirsi a questo, tanto più quando si consideri che il Ministro della giustizia non essendo organo del p.m., non sarebbe in condizione di adempiere le funzioni dell'ufficio. Il capo della procura è il signore incontestabile dell'ufficio, nessuno può agire al suo posto". In pratica nell'esercizio del "potere proprio", il procuratore della Repubblica, capo di una procura, gode di due specifiche

²² Cfr. Camera dei deputati, *Aspetti dell'ordinamento giudiziario, esercizio dell'azione penale e responsabilità dei magistrati in Francia, Germania, Inghilterra e Spagna*

²³ V. A. CHAUMET, *Lo status del pubblico ministero francese e i suoi rapporti con il potere esecutivo*, p. 152.

facoltà: il “potere di impulso” e il “potere di resistenza”»²⁴. In altre parole, il sistema di gerarchia vede un funzionamento misto, più forte in relazione nell’ambito disciplinare ma limitato nel poter di impulso e di iniziativa dell’azione penale, verso i quali i “superiori” possono solo indicare direttive o precisazioni. Si rientrerebbe quindi nel merito di un sistema di indirizzo generico e non vincolante nel singolo caso ma in relazione all’approccio verso la criminalità in senso generale e macroscopico. Un’ulteriore garanzia in capo ai procuratori rientra nel potere di esprimere in piena libertà, durante il dibattimento, le osservazioni orali che ritiene opportune. Quest’ultimo potere viene sancito dall’art. 33 c.p.p.: «Il pubblico ministero è tenuto ad effettuare le requisitorie scritte conformi alle istruzioni che gli sono impartite ai sensi degli artt. 36, 37 e 44. Sviluppa liberamente le osservazioni orali che ritiene adeguate al bene della giustizia». In base a tale articolo, in sostanza, i magistrati del p.m. devono conformarsi, nelle loro conclusioni scritte, agli ordini ricevuti dai capi gerarchici, ma possono esporre, in udienza pubblica, la loro opinione personale e formulare delle richieste orali diverse o contrarie alle loro conclusioni scritte».

Concentrandoci sull’azione penale in senso stretto questa è avviata dal p.m. o, in alcune circostanze, anche dalla parte lesa. Il principio vigente nell’esercizio non è quello dell’obbligatorietà, bensì quello della facoltatività o dell’opportunità. Starà infatti al procuratore valutare se riterrà opportuno esercitare l’attività penale in base a valutazioni non specificate dal Codice. Non vi sono mai specificazioni all’interno del codice di fattispecie obbligatorie o slegate dalla discrezionalità del p.m.

Questa particolarità permette di concludere l’analisi dell’ordinamento processuale penale francese nell’ambito a noi di interesse. Traendo le conclusioni, possiamo affermare come risulti ovviamente inapplicabile una tale struttura nel sistema processuale italiano. Tuttavia, rimane utile per desumere la possibilità di introdurre in un sistema democratico e sorretto dalle garanzie tipiche di questo un sistema fortemente centralizzato. Inoltre, sarebbe invece concretamente sfruttabile, con le accorte modifiche, il meccanismo di indirizzo nei confronti delle politiche criminali. Queste ultime prendendo la figura di direttive, non obbligatorie per il singolo caso, ma nella globalità del lavoro, ben potrebbero sposarsi con l’attuale sistema di garanzie del p.m. vigenti in Italia. Ovviamente questa opzione potrebbe ricadere in una disposizione vuota e priva di valore, senza un corretto sistema di vigilanza in relazione all’operato macroscopico delle procure.

²⁴ G. L. FANULI, *Il pubblico ministero nel processo penale francese*, in *Archivio della nuova procedura penale*, 2006, n. 5, p. 462.

5. Il modello giapponese

Rivolgendo l'analisi comparatistica oltre le frontiere europee, uno sguardo al continente asiatico risulta fondamentale per realizzare una completa valutazione dei diversi sistemi processuali. In particolare, tra i numerosi Stati orientali, quello giapponese si identifica come uno dei più interessanti per un approfondimento. Il Paese del Sol Levante appare, infatti, come una curiosa via di mezzo tra principi processuali orientali e occidentali. Questo perché, nonostante la grande tutela e l'orgoglio rivolti nei confronti della propria antichissima cultura, a seguito della conclusione del secondo conflitto mondiale, l'occupazione statunitense comportò una profonda modifica della società Nipponica. La stessa, *Nihon-koku kenpō*, la costituzione giapponese, fu scritta e ideata dagli Stati Uniti, introducendo all'interno del Paese valori fortemente occidentali e, almeno nel 1946²⁵, estranei alla popolazione ed in generale all'ideologia del Paese.

Dal punto di vista storico, il Giappone ha avuto per la maggioranza del tempo una totale autonomia rispetto agli Stati occidentali, questo almeno fino ai primi contatti con le potenze coloniali avvenuti nel 1853²⁶. Le maggiori influenze pervennero dalla Cina e dai commerci con gli "Stati" limitrofi ma, nonostante questo, lo Stato Nipponico mantenne una forte indipendenza culturale. Le prime testimonianze concrete di un diritto giapponese appaiono nell'era Taika nel 646 e, sotto spinta cinese, nasce anche la prima statalizzazione. Successivamente la maggioranza del sistema legislativo nipponico si basò su un modello feudale diviso rigidamente in caste, tra le quali, la più importante, fu quella del contadino guerriero. Soltanto nel 1868, durante l'era Meiji, vi fu il vero cambiamento della società Giapponese grazie al contatto con il mondo occidentale, in pochissimi anni l'isola fu completamente stravolta e tutti i sistemi feudali nonché lo stesso diritto Nipponico, vennero completamente spazzati via. Tutto ciò avvenne a causa della disparità di trattamento riservato al Paese del Sol Levante da parte di Stati Uniti, Inghilterra e Francia, vista come un'onta indelebile nei confronti della propria cultura.

Soffermandoci prettamente sulla figura del p.m. questa nasce nel 1872 «modellata sul modello *ministère public* della tradizione francese in un sistema legale essenzialmente inquisitorio in cui giudici e p.m. godevano di eguale status all'interno del Ministero della

²⁵ Anno di emanazione della costituzione giapponese

²⁶ Cfr. C DAVID, JAUFFRET-SPIMOSI, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, a cura di R. Sacco, 11ª ediz., Padova, 2004, p. 478

Giustizia»²⁷. Il modello di riferimento era, ed è tuttora, prettamente gerarchico nonostante in concreto vi sia una parificazione tra il Ministero della Giustizia ed il p.m.²⁸. Non vi sono infatti riportati casi, se non un *unicum* nel 1954²⁹, in cui un Ministro della Giustizia giapponese abbia ordinato ad un p.m. di non esercitare l'azione penale.

Diversamente da come accade in Italia, i magistrati requirementi Nipponici si suddividono in tre diverse tipologie: la prima è definita *hira kenji* ossia coloro predisposti all'ambito investigativo, vi sono poi i *jōshi*, o *manager*, i quali monitorano e coordinano gli *hira kenji* ed infine i *kanbu*, o dirigenti, che sono responsabili di assicurare l'autonomia dell'organizzazione e il mantenimento del supporto pubblico, oltre che della ricerca di risorse. In questo senso, nel sistema giapponese vi è un precisissimo equilibrio tra il sistema gerarchico interno tra i diversi ruoli, come in relazione ai *jōshi*, e quello di autonomia delle funzioni. Il modello per l'esercizio dell'azione penale è totalmente discrezionale in relazione qualsiasi tipologia di reato. Non vi sono di fatto limiti oggetti in relazione alle circostanze che impongano l'avvio delle indagini da parte dei procuratori giapponesi. Ciò nonostante, in determinati e specifici casi previsti dalla legge, sarà richiesta l'autorizzazione di un superiore per archiviare una determinata notizia di reato³⁰. Inoltre, l'ordinamento processuale prevede la possibilità di indicazione da parte dei *jōshi* di veri e propri criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale detti *shori kyūkei kijunshū*³¹

Il sistema giapponese fonda quindi le proprie grazie su un sistema completamente diverso da quello Italiano. Questo, rispecchiando i principi tipici della società nipponica, quali il sistema di potere proiettato in un senso di "anzianità", si fonda su un meccanismo basato su due criteri, la gerarchia e l'autonomia delle funzioni, completamente opposti ma, paradossalmente, perfettamente funzionanti.

²⁷ M. CORONA DI SEGNI, *Il sistema giudiziario giapponese: Il caso Ghosn*, Venezia, pp. 59 ss.

²⁸ Cf. D.T. JOHNSON, *Japan's Prosecution System*, in *The University of Chicago press*, vol. XLI n.1, 2012, p. 49.

²⁹ Cf. M. CORONA DI SEGNI, *Il sistema giudiziario giapponese: Il caso Ghosn*, p. 60

³⁰ Cf. *The criminal Justice System in Japan: Prosecution, 107th international training Course: UNAFEI Paper, resource material series*, n. 53, p. 51.

³¹ V. D.T. JOHNSON, *The Japanese Way of Justice: Prosecuting Crime in Japan*, Oxford, 2002, p. 128.

6. Il modello nigeriano

Il continente Africano si caratterizza come uno dei territori più complessi da studiare in quanto le popolazioni limitrofe sono tra le più eterogenee al mondo, in relazione a cultura, lingua e società. L'unico vero comune denominatore tra i diversi Stati ricade nel colonialismo europeo, artefice di profondi cambiamenti sociopolitici su tutto il territorio. In particolare, è fondamentale analizzare il secondo continente più popoloso della terra, in un'ottica volta a comprendere quali sono gli equilibri e i modelli ispiratori di un territorio rivolto ad avere una grande influenza sull'Europa e l'Italia nel prossimo futuro. La Nigeria tra tutte le possibili scelte rimane uno degli stati più interessanti, poiché in costante crescita, prossima a rientrare nelle grandi superpotenze mondiali. È necessario premettere, prima di una analisi del diritto attuale, le basi giuridiche di partenza del continente e delle influenze subite negli anni. «L'africa a sud del Sahara e il Madagascar vissero per secoli sotto l'impero di un diritto consuetudinario»³², in generale infatti, la maggioranza delle popolazioni si basano su un diritto non scritto e diversificato in base alle diverse culture³³. La concezione della consuetudine africana si unisce con una realtà di carattere religioso ove l'obbedienza a quest'ultima risulta derivante da un dovere divino in cui gli spiriti dei morti e dei viventi convivono.³⁴

Ciò non significa che le diverse culture africane abbiano la medesima concezione giuridica, ma, in generale, si può racchiudere attraverso la precedente definizione un *pattern* comune, quale la presenza di un sistema coloniale come fondamento del diritto moderno. Rimane inoltre importante sottolineare come la consuetudine africana si basi su concezioni completamente diverse da quelle occidentali comportando, ad esempio, una totale estraneità e avversità ai negozi e istituti giuridici volti a modificare situazioni già acquisite³⁵. L'importante è il gruppo e l'appartenenza ad esso, tutto è ricondotto al concetto di tribù e alla necessità di rafforzarlo tramite precisi atti quali il matrimonio. Questo modello cambia con l'avvento del colonialismo il quale, forzatamente, introdusse un sistema misto tra il diritto occidentale, ed in particolare per la Nigeria quello Anglosassone, e quello tipico africano. Sarà proprio in questo periodo che nascerà la volontà di ammodernare i diversi Stati soggiogati soprattutto in ambito giuridico tentando di apportare diversi cambiamenti

³² R. DAVID, C. JAUFFRET-SPIMOSI, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, R. SACCO, cit. p. 477.

³³ All'interno dell'africa equatoriale francese vi sono 1500 etnie diverse, nel solo Sudan 579

³⁴ Cfr. ALLOT (A.N.), *African law*, in Derrett, *An introduction to legal systems*, 1968, pp. 131. ss.

³⁵ V. R. DAVID-C. JAUFFRET-SPIMOSI, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, a cura di R. Sacco, p. 478.

con l'introduzione di un diritto scritto. La Nigeria, a seguito della propria indipendenza, avvenuta il 1° ottobre 1960, continuerà una politica di sviluppo anche se con molte difficoltà. Ad oggi lo Stato africano è una Repubblica federale presidenziale, organizzata in 36 Stati e 1 territorio. Ogni Stato ha un proprio organo legislativo e un ordinamento giuridico. L'ordinamento giuridico nigeriano è un sistema legale misto, basato sulla *common law* inglese e il diritto consuetudinario tradizionale.

Soffermandoci sulla figura del p.m., questo riprende i connotati Britannici, con una parziale autonomia delle proprie funzioni e la necessità dell'iniziativa di parte per esercitare l'azione penale. Tuttavia, soltanto il 30% della popolazione nigeriana ha la possibilità concreta di accedere alla giustizia, ponendo la macchina requirente a disposizione della parte di popolazione più agiata³⁶. Vi è inoltre una forte presenza consuetudinaria che integra la figura della magistratura requirente in base alla diversità territoriale³⁷ e all'esigenza delle singole tribù. Queste caratteristiche, rendono l'esercizio dell'azione penale particolarmente interessante, in quanto la diversità culturale all'interno del medesimo Stato, rende inapplicabile un sistema rigido e prestabilito nel perseguimento delle notizie di reato. La magistratura requirente nigeriana è, infatti, obbligata a seguire un diritto "centralizzato", caratterizzato da una uniformità negli interessi da seguire, e parallelamente una moltitudine di consuetudini diverse e talvolta opposte tra loro. È quindi conseguenziale lo sfruttamento di criteri di priorità per delineare una chiara politica criminale da perseguire, garantendo così omogeneità nel perseguimento dei reati, attraverso le diverse usanze tribali interne al Paese.

In generale il modello di iniziativa dei p.m. si basa su una curiosa unione tra un diritto scritto di matrice inglese, che ne regola il funzionamento generale, e la deroga di questo da parte di singole consuetudini legate alle diverse realtà territoriali. Tale sistema, per quanto distante dalla concezione processuale italiana ed europea, desta interesse per i possibili punti di riflessione in relazione ad una possibile "reinterpretazione" del ruolo del p.m. in un'ottica maggiormente flessibile ed autonoma.

³⁶ V. *Le condizioni della Nigeria*, in *asgi.it*.

³⁷ Cf. KEBA M'BAYE, *Droit et développement en Afrique franco-phone de L'Ouest*, in *Revue sénégalaise de droit*, 1967, p. 121. e ss.

7. Il modello statunitense

Il diritto degli Stati Uniti d'America si comincia a delineare formalmente il 4 luglio 1776 a seguito dell'indipendenza ottenuta dopo una sanguinosa guerra civile contro il più potente impero britannico.

Negli anni successivi lo studio del diritto ed il suo sviluppo progredì sempre più velocemente divenendo, grazie alla sua influenza, uno dei più importanti sistemi giudiziari del mondo moderno, attirando l'attenzione anche verso numerosi legislatori e giuristi europei³⁸. Una delle figure che più tra tutte è oggetto di interesse, soprattutto alla luce delle recenti discussioni sui criteri di priorità e più in generale su un eventuale modifica dell'art. 112 Cost., è quella del *prosecutor*.

È necessario, in primo luogo, premettere come l'ordinamento giudiziario statunitense si suddivide in due sfere distinte: quella federale e nazionale. A livello nazionale, la figura del *prosecutor* non nasce con la Costituzione federale del 1787 ma solamente a seguito del *judiciary Act* del 1789, il quale crea un complesso modello giudiziario a livello nazionale³⁹. Vengono istituiti i procuratori generali, preposti al controllo ed al coordinamento dei *prosecutor*, tramite nomina presidenziale e con un mandato di durata quadriennale. Gli uffici sono modellati su un forte sistema gerarchico sia *de iure* che *de facto* all'interno del quale il principio di opportunità dell'azione penale, nonché la possibilità di scelta su come dividere le risorse disponibili, vigono in via assoluta⁴⁰.

A livello statale, le discipline sono variabili in base allo Stato di riferimento e talvolta divergono completamente, nonostante questo, è comunque possibile realizzare una analisi dei fattori comuni. In primo luogo, i *prosecutor* sono tendenzialmente a carica elettiva, con una durata del mandato variabile tra i due e gli otto anni⁴¹, in *secundis* vige un sistema gerarchico, interno alle procure, ancor più rigido rispetto al modello federale.

Soffermandoci maggiormente sulla natura del p.m. è pacifico affermare come l'indipendenza nell'esercizio delle proprie funzioni sia presente solamente in relazione al

³⁸ JACOPO MAZZURI, *Uno sguardo oltre l'Europa. La discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale negli Stati Uniti e la prospettiva del controllo politico sul pubblico ministero: limiti di un modello e brevissimo spunto di comparazione*, in *Quest. Giust.*, 2021.

³⁹ V. Sez. 35 del *Judiciary Act* del 1789

⁴⁰ A.J. DAVIS, *Arbitrary Justice. The Power of the American Prosecutor*, Oxford University Press, New York, 2007, pp. 97-98., G. GILLIÉRON, *Public Prosecutors in the United States and Europe: A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany*, op. cit., pp. 66-67.

⁴¹ G. GILLIÉRON, *Public Prosecutors in the United States and Europe: A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany*, Berlino, Springer, 2016, p. 354.

capo dell'ufficio⁴². Inoltre, tale autonomia rientra non solo nell'ambito dell'esercizio dell'azione penale ma racchiude tutta l'attività requirente come la conduzione delle indagini, le risorse da attribuire al singolo caso e la strategia da adottare in dibattimento, nonché la decisione di appellare o meno una decisione in dibattimento⁴³. Un approccio così fortemente gerarchico e libero non è stato esente da numerose critiche dai giuristi statunitensi soprattutto in relazione all'enormità dei poteri e tutele a cui i *prosecutor* sono sottoposti. Non vi sono infatti tutele e metodi efficaci di prevenzione nel sistema americano, di abusi a livello processuale della pubblica accusa. Sebbene infatti il processo possa definirsi “*fair*”, nulla può impedire ad un p.m. di prolungare o ostruire il procedimento, con l'unico scopo di “frustrare” l'imputato⁴⁴. Ancor più problematica risulta la responsabilità professionale, la quale non è disciplinata da atti legislativi ma solamente da norme di *soft law*, volte alla creazione di un codice di buona condotta in cui si individuano quattro categorie: “linee-guida interne”, adottate dallo stesso apparato pubblico di cui fanno parte i *prosecutors* e rivolte ai medesimi; “linee-guide professionali”, adottate dalle associazioni forensi e rivolte ai propri membri; “linee-guida legislative”, ossia vere e proprie norme giuridiche che disciplinano l'attività del p.m. a livello statale, “codici etici professionali”, cioè la deontologia forense⁴⁵. Ulteriore elemento criticato, ricade nella modalità di scelta dei procuratori generali, in quanto di nomina politica e quindi slegati da una reale autonomia. Il presidente degli U.S.A. dovrebbe, almeno in teoria, compiere infatti una nomina slegata da ogni ideologia e volta unicamente al perseguimento dei valori costituzionali⁴⁶. Questo approccio sarebbe necessario per compensare la lacuna di diritto rappresentata dall'elezione a livello statale dei *prosecutor*, spesso, nei primi anni di lavoro, impreparati e inadatti al proprio ufficio.

⁴² Crf., L. MARAFIOTI, *Limiti costituzionali all'esercizio improprio dell'azione penale negli Stati Uniti d'America: i divieti di selective prosecution e vindictiveness charging*, in *Accusa penale e ruolo del Pubblico Ministero*, a cura di A. Gaito, Napoli, 1991, pp. 263 ss.

⁴³ Crf. A.J. DAVIS, *Arbitrary Justice*, op. cit., pp. 19 ss

⁴⁴ V. Vigoriti, *Pubblico ministero e discrezionalità*, op. cit., pp. 264-268

⁴⁵ V. J. MAZZURI, *Uno sguardo oltre l'Europa. La discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale negli Stati Uniti e la prospettiva del controllo politico sul pubblico ministero: limiti di un modello e brevissimo spunto di comparazione*, cit. p. 190

⁴⁶ S. SUN BEALE, *Rethinking the Identity*, op. cit., pp. 416 e 429-430.

6.1. (Segue) *Un approfondimento sul sistema statunitense: intervista a Ronald J. Allen*

Nello studio del procedimento penale negli U.S.A. risulta spontaneo domandarsi come i cittadini e gli studiosi di diritto statunitense reputino il proprio sistema processuale e, più in particolare, l'esercizio dell'azione penale. In quest'ottica è quindi riportata una breve intervista a Ronald J. Allen, in merito al suo punto di vista sulla figura del *prosecutor* e della propria posizione all'interno sistema legale U.S.A. L'intervista si focalizza su tre domande: sul principio di opportunità dell'azione penale e sulla maggiore funzionalità di quest'ultimo a discapito di sistemi più rigidi quale quello italiano; sulla figura del p.m., e sulla conciliazione negli U.S.A. tra la grande autonomia di questo e le garanzie di indipendenza della magistratura tipiche di un sistema democratico; infine se sia più rilevante per un ordinamento tutelare l'efficienza del procedimento o garantire una minore discrezionalità politica dei p.m. In relazione al primo quesito, la risposta fornita dal Professore si incentra sul diritto alla rapidità del processo, sancito anche dalla nostra Costituzione all'art.111, delineandolo come pietra angolare del sistema statunitense. Egli aggiunge inoltre come, nonostante le diverse complicazioni in cui un sistema eccessivamente rapido può incappare, «nel complesso [il principio di opportunità] funziona ragionevolmente bene negli U.S.A., a mio parere, necessiterebbe di modifiche volte a implementare processi penali ancora più veloci». Questa possibilità andrebbe tuttavia attentamente soppesata, in quanto, all'aumentare dell'efficienza processuale, corrisponde un proporzionale «aumento dei costi e delle spese statali e private». La seconda domanda viene affrontata richiamando principalmente «spunti storico culturali statunitensi» e rimarcando parallelamente l'efficacia del sistema nel suo complesso. Viene, infatti, più volte sottolineata l'importanza della supervisione del dipartimento di giustizia, volto a controllare il buon operato dei *prosecutors*, ma soprattutto l'istituto dell'elezione dei p.m., capace di tutelare i «cittadini infelici che potranno eventualmente, a seguito di una valutazione soggettiva, eleggere un diverso *prosecutor*». L'ultimo quesito non trova una risposta univoca, in quanto, secondo il Professor Allen, la questione ricade su elementi troppo complessi e valutabili solo dal singolo Stato in base alla propria cultura giuridica.

Traendone le dovute conclusioni sull'ordinamento statunitense questo si presenta come uno dei sistemi più ontologicamente lontani da quello italiano ed europeo, in quanto fondato su principi totalmente contrari a quelli costituzionali, tra cui l'art. 112 Cost. Un avvicinamento, o addirittura un tentativo di assimilazione pare quindi inverosimile, tuttavia, non risulta inutile trarre degli eventuali punti di riferimento per una futura riforma della Carta

costituzionale o, più semplicemente, del p.m. Benché, infatti, sia da scoraggiare ogni tentativo di controllo in capo alla magistratura requirente da parte del potere esecutivo o legislativo, è innegabile come l'emanazione di linee guida da perseguire nell'esercizio dell'azione penale siano un caposaldo indispensabile per la gestione e per il buon funzionamento della giustizia negli stati uniti e nel mondo. In relazione ad un futuro ed eventuale modifica dell'art. 112 Cost., come accaduto per la maggioranza degli ordinamenti fin qui analizzati, l'eventuale promozione del principio di opportunità non può che essere ben accolta, nel rispetto delle garanzie costituzionali dell'indipendenza esterna della magistratura requirente.

8. *Il modello italiano*

Il modello processuale penale italiano attuale è fondato su una storia travagliata, oggetto di numerose riforme e sconvolgimenti sociali e storici. Come definito dalla stessa Commissione europea, la struttura del sistema giudiziario è sancito dalla costituzione che ne delinea anche l'indipendenza. L'Italia, benché legata strettamente alla cultura giuridica di molti altri Paesi europei, prima tra tutti la Francia grazie al *Code Napoleon*⁴⁷, ha curiosamente adottato scelte diverse e talvolta singolari. A livello politico, un esempio lo si può riscontrare nella scelta di adottare un sistema legislativo c.d. bicamerale perfetto, oppure nelle scelte costituzionali, come nel caso dell'art. 112 Cost. Il nostro ordinamento applica, infatti, una concezione dell'esercizio dell'azione penale molto rigida, fondata totalmente sull'obbligatorietà e sull'abbandono di ogni riferimento, diversamente dagli U.S.A. o la stessa Francia, al principio dell'opportunità⁴⁸. Una visione così radicale e unica rispetto alla maggioranza delle realtà europee nasce principalmente per allontanare lo Stato italiano dall'onta dell'ideologia fascista e garantire una ancora più marcata garanzia sulla separazione dei poteri dello Stato. Un approccio che non risulta nuovo al nostro ordinamento, come accaduto ad esempio per l'art. 12 preleggi, affiancato da un insensato art. 14 preleggi⁴⁹.

Il p.m. italiano si caratterizza da una duplice indipendenza interna, con l'assenza di ogni riferimento ad un eventuale sistema gerarchico, ed esterna tramite una permeabilità da

⁴⁷ Questo, infatti, fu il codice che ebbe maggiore influenza in tutta Europa, grazie alle conquiste continentali di Napoleone Bonaparte.

⁴⁸ V. P. BORGNA, *Esercizio obbligatorio dell'azione penale nell'era della "pan-penalizzazione"*, in *Quest. giust.*, 31 ottobre 2019, p.1.

⁴⁹ V. P. CHIASSONI, *tecniche dell'interpretazione giuridica*, Bologna, 2007, p. 149.

eventuali indirizzi governativi. Manca inoltre un concreto riferimento normativo sulle modalità di esercizio dell'azione penale, lasciando i p.m. italiani nell'impossibilità di, diversamente da come accade negli U.S.A., organizzare alcuna strategia inquirente nel perseguimento delle notizie di reato.

Tuttavia, un sistema così "blindato", per quanto maggiormente tutelante dell'ordinamento democratico, presenta diverse criticità: in *primis*, come accennato, si posiziona in netto contrasto con le diverse realtà democratiche, le quali optano al contrario per un modello fondato sul principio dell'opportunità dell'azione penale, in cui «[il p.m.] è chiamato a valutare la consistenza degli elementi di prova raccolti, la qualificazione giuridica da adottare e la prosecuzione o meno del procedimento»⁵⁰. In *secundis*, non viene garantita alcuna elasticità all'operato delle procure della Repubblica, obbligando al perseguimento di notizie di reato futili o di bassa offensività a discapito delle fattispecie più gravi. Infine, nella semplicità del dettato costituzionale, viene a mancare una qualsivoglia indicazione concreta su come i p.m. debbano esercitare l'obbligatorietà dell'azione penale e se a questi sia garantito un margine di discrezionalità.

Oltre questo, ciò che traspare alla luce delle analisi comparate, è la mancanza di alcuna concreta modernizzazione o tentativo di elevazione a *standard* di rendimento e organizzazione processuali maggiormente moderni. Richiamando la relazione annuale della Commissione europea sulla giustizia, si è osservato come le recenti proposte legislative, quale ad esempio la separazione delle carriere tra p.m. e magistrati giudicanti⁵¹, siano poco funzionali e al contrario favorevoli ad una perdita di indipendenza nel potere giudiziario. Inoltre, sempre secondo l'Unione europea, l'Italia si posiziona solamente sopra Polonia ed Ungheria, nell'ambito delle garanzie e tutele fornite alla magistratura, dimostrando una mancanza di norme efficaci nella tutela dell'indipendenza della magistratura.

La sensazione attuale, alla luce delle analisi transnazionali, tende a concludere come il modello italiano si caratterizzi come cristallizzato e poco aggiornato, nonché corollato da un considerevole numero di problemi, primo tra tutti l'inefficienza.

⁵⁰ N. ROSSI, *Per una cultura della discrezionalità del pubblico ministero*, su *Quest. giust.*, 3 giugno 2021, p. 17.

⁵¹ V. Seduta della commissione permanente Affari costituzionali della Camera del 2 febbraio 2023

Capitolo II

L'INEFFICIENZA DEL SISTEMA PROCESSUALE PENALE ITALIANO

SOMMARIO: 1.1. La situazione generale del nostro ordinamento – 1.2. I tentativi legislativi per risolvere l'inefficienza del procedimento e la svolta con il P.N.R.R. e la “riforma Cartabia

1. *La situazione generale del nostro ordinamento*

Risulta quasi spontaneo affermare come il processo penale italiano sia caratterizzato da una profonda inefficienza, sia per lunghezza che per numero di processi conclusi con sentenza definitiva, come viene periodicamente ricordato ad ogni apertura del nuovo anno giudiziario, dal primo presidente della Corte di cassazione e dal procuratore generale nella corte medesima. La gravità del fenomeno nel nostro Paese viene altresì riconfermato dai numerosissimi studi che vedono l'Italia posizionarsi dietro Germania, Francia, Spagna e molti altri Stati europei in ambito di efficienza e di buon funzionamento del sistema processuale nel suo complesso. Il nostro ordinamento è stato inoltre oggetto di numerose condanne da parte sia della Corte di Giustizia dell'Unione europea che da parte della Corte europea per i diritti dell'uomo¹, «il nostro Paese domina, infatti, di gran lunga la classifica dei sistemi più condannati per lentezza della giustizia, avendo raccolto da solo più censure rispetto alla somma del secondo e terzo Stato, ossia la Turchia e la Grecia²»³. Questo avviene principalmente per cause derivanti dalla violazione delle garanzie sul giusto processo, come quelle sancite dall'art. 6 della CEDU, secondo il quale: «Ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti». Risulta di conseguenza centrale la recentissima sentenza del 2023, n. 20308/03, “Bertagna v. Italia” della Corte Europea dei diritti dell'uomo, con la quale si imponeva, a seguito di un processo lungo più di nove anni, il

¹ L'Italia ha conseguito solo nel mese di novembre 2019 ben 20 condanne dalla C.E.D.U.

² Tali Paesi hanno raccolto, rispettivamente, 608 e 542 condanne

³ M. GIALUZ, J. DELLA TORRE, *giustizia per nessuno*, Torino, 2022 p. 23.

nostro Paese a risarcire il ricorrente, ex art. 6 CEDU, per l'eccessiva lunghezza del procedimento.

La lentezza cronica, sebbene possa identificarsi come la prima problematica maggiormente evidente, non rappresenta l'unico sintomo della "malattia" che attanaglia il nostro ordinamento, al quale si aggiungono: «L'immane arretrato, il numero enorme di impugnazioni, l'assenza di filtri effettivi rispetto l'esercizio dell'azione penale, il conseguente tasso di proscioglimenti, un numero elevato di prescrizioni ed di dichiarazioni di improcedibilità»⁴. «Innegabile, quindi, affermare come il nostro processo penale stia, nuovamente, vivendo un periodo di crisi dopo quello affrontato nel 1992, quando la Corte costituzionale con 3 celebri sentenze⁵ aveva demolito il modello accusatorio vigente, ritenendo il contraddittorio nella formazione della prova un metodo inidoneo alla ricerca della verità»⁶. Emblematica della attuale situazione fu la sentenza n. 132 del 2019⁷ con cui la Consulta dichiarò che, a causa dell'attuale lentezza del procedimento, il principio del giusto processo sancito dall'art. 111 Cost. "rischia di divenire un mero simulacro"⁷, promuovendo una possibile riforma dell'attuale sistema della gestione delle notizie di reato o in alternativa a un riavvicinamento in *extrema ratio* al sistema misto accusatorio ed inquisitorio.

È importante comunque sottolineare che il fenomeno dell'inefficienza agisce in modo eterogeneo sul nostro ordinamento, sia per quanto riguarda l'efficienza nella trattazione delle notizie di reato nelle diverse regioni della Repubblica, che per la celerità di determinati procedimenti. Vengono alla luce, ad esempio, processi in ambito di rapina, reati stradali ed estorsione, caratterizzati dall'emissione di misure cautelari che, in tempi relativamente brevi, riescono a giungere ad una sentenza definitiva. In contrapposizione si collocano i procedimenti avviati in ambito di criminalità organizzata e reati associativi, ove i tempi processuali a causa della maggiore complessità e difficoltà nella prosecuzione, sono particolarmente dilatati.⁸ I principali problemi si riscontrano, ad ogni modo, nell'enorme quantità di notizie di reato e di processi sopravvissuti, specialmente in Corte di appello, che rappresentano un "collo di bottiglia" per la totalità del sistema processuale penale.

⁴ M. GIALUZ-J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, cit. p. 22.

⁵ Corte cost. 31 gennaio 1992, n. 24.

Corte cost. 3 maggio 1992, n. 254.

Corte cost. 3 maggio 1992, n. 255.

⁶ P. FERRUA, *L'avvenire del processo penale in, la legislazione penale*, 2021 p. 10.

⁷ Corte cost., 5 giugno 2019, n. 134.

⁸ Crf. M. PATERNELLO, *Quale futuro per la giustizia penale? Fra derive populiste e inefficienze "garantiste", cosa ci riserva il presente "giallorosso"?*, in *Quest. giust.*, 2019, p. 2.

TABELLA N. 1.

Notizie di reato raccolte negli anni tramite denuncia	2019	2020	2021	2022
Italia	2.301.912	1.900.624	2.104.114	2.255.777
Piemonte	184.594	180.478	169.903	173.425
Liguria	68.177	56.550	62.548	65.274
Lazio	265.344	219.544	247.705	275.429
Sicilia	168.756	149.017	151.233	162.458

Come evidenziato dalla tabella N.1⁹ i numeri delle notizie di reato raccolti tramite denuncia seguono, con l'esclusione della fase di pandemia da Covid-19, una tendenza di crescita costante negli anni. I dati mostrano come non ci siano differenze sostanziali tra Nord e Sud Italia, variando principalmente sulla base della popolazione delle diverse regioni ed indicando di conseguenza come una soluzione omogenea al problema dell'abnorme numero di notizie di reato sia quanto meno auspicabile. Come si approfondirà più avanti, una delle strade perseguite dal legislatore fu quella di interventi di carattere generale, come la modifica della procedibilità dei reati, passando prettamente da una procedibilità d'ufficio ad una a querela. Le procure, invece, adottarono un metodo più pragmatico sfruttando già nei primi anni del 2000 i criteri di priorità per alleggerire il carico di lavoro portato dall'art. 112 Cost. Questi numeri così elevati sono di particolare rilevanza, soprattutto per la media di notizie di reato per p.m. ogni cento abitanti, dove troviamo il nostro Paese collocato al di sotto di importanti Stati europei come Francia e Germania ma comunque sopra la media europea¹⁰.

⁹ Fonte ISTAT

¹⁰ Numeri raccolti dal rapporto CEPEJ sui sistemi giudiziari europei

TABELLA N. 2.

Stati	Numero di N.R. ogni 100 abitanti	N.R. archiviate ogni 100 abitanti	Casi risolti dai P.M. rispetto alle cause rinviate a giudizio
Italia	5,17	3,64	88%
Germania	6,34	3,75	82%
Irlanda	0,28	0,10	90%
Svezia	4,56	1,70	89%
Media Europea	2,16	0,81	94%

I numeri sono altresì aggravati dalla presenza dell'art. 112 Cost. che, attraverso il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, costringe i p.m. ad indagare, talvolta forzatamente, su notizie di reato fittizie o comunque di bassa gravità a discapito di quelle più rilevanti. Questo enorme quantitativo di lavoro impatta negativamente sui risultati dei procedimenti nonché sul buon risultato delle indagini preliminari, collocando nuovamente l'Italia al di sotto della media europea per quanto riguarda i casi risolti dai p.m. In modo consequenziale si giunge ad un enorme rallentamento nella fase processuale in senso stretto, dove, in questo caso, la posizione italiana è tra le ultime a livello europeo relative alle cause pendenti di fronte al giudice di primo grado.

TABELLA N. 3.

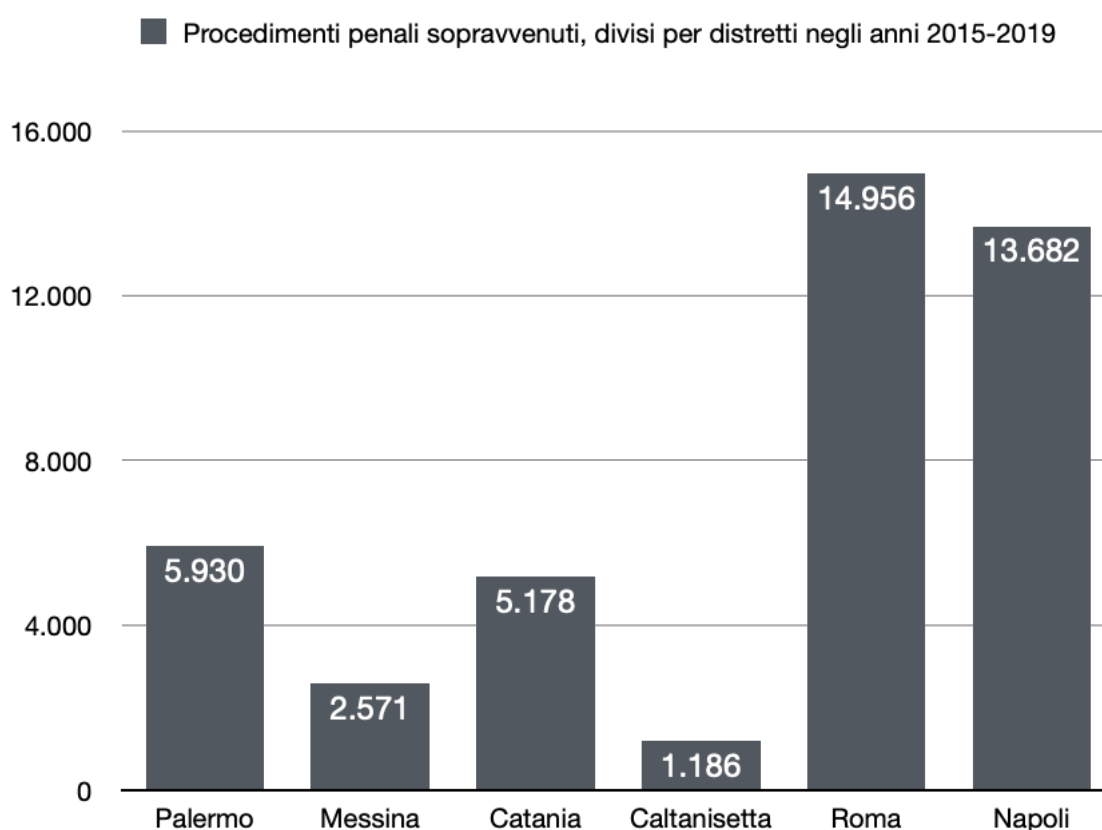
Stati	Numero di casi pendenti ogni 100 Abitanti
Media Europea	0,49
Italia	2,17

Nonostante le più recenti misurazioni del C.E.P.E.J.¹¹ mostrino un, per quanto timido, miglioramento della situazione generale del processo di primo grado, questi numeri non

¹¹ European Commission for the Efficiency of Justice

sembrano però sufficienti a dare una effettiva speranza al nostro ordinamento in quanto troppo esigui rispetto alle necessità richieste dal nostro sistema giudiziario per uscire dall'attuale crisi. Risulta quantomeno necessario analizzare, per offrire un quadro completo, lo stato della corte d'appello che «risulta ancora più problematica»¹². Le stime sui processi sopravvissuti in secondo grado sono aumentanti del 480% rispetto al 1990, mostrando come le garanzie offerte a seguito del giudizio di primo grado e le possibilità di ricorso siano aumentate sensibilmente, senza che vi sia stato un qual si voglia provvedimento per bilanciare la situazione.

TABELLA N. 4.



Doveroso sottolineare che i numeri più negativi sui procedimenti penali sono legati, specialmente per quanto riguarda le corti d'appello, al numero di distretti in cui sono suddivise le competenze per territorio. Per puro esempio, si possono portare a confronto la regione Sicilia e la regione Lazio¹³: la prima vede la competenza divisa in quattro distretti

¹² M. GIALUZ, J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, cit., p. 62.

¹³ La regione Sicilia ha quattro corti d'appello nelle città di Caltanissetta, Palermo, Catania e Messina mentre la regione Lazio ha una sola corte d'appello situata a Roma

mentre la seconda vede un'unica corte d'appello situata a Roma. Come riportato dai dati ISTAT, l'isola vede un carico di lavoro molto più gestibile nonché un numero di procedimenti conclusi con sentenza definitiva molto superiore rispetto al Lazio ove, al contrario, la presenza di una sola corte lo posiziona tra le più problematiche realtà giurisdizionali italiane. Il quadro appena mostrato sulla situazione attuale delle diverse corti del nostro ordinamento, non si riduce ad una criticità unicamente basata sulla lunghezza del procedimento in sé ma si concretizza nella messa a rischio dei diritti e garanzie delle parti, danneggiando altresì la generalità della nostra Repubblica. Come viene rivangato da F. D. Simio¹⁴: «L'eccessiva ed irragionevole lunghezza, delle procedure giudiziarie provoca ripercussioni dannose sul piano economico alle parti del processo. Un'azienda, ad esempio, potrebbe subire il congelamento di interessi economici dai quali potrebbero derivare nuovi investimenti, nuovi posti di lavoro, nuovo gettito fiscali per lo Stato ed altre nuove opportunità che beneficerebbe non soltanto l'azienda in sé, ma anche il resto della società». Queste parole riassumono le vere conseguenze della "malattia" che attanaglia il nostro ordinamento e le garanzie del giusto processo sancite dall'articolo 111 della Costituzione, in special modo nel suo comma 2 «La legge [...] assicura la ragionevole durata [del processo]», ma anche lo stesso diritto alla difesa ex art. 22 Cost. Oltre ciò, fuoriesce anche un enorme effetto indiretto legato alla percezione negativa che viene data dall'ordinamento alle persone fisiche, di diritto e ai soggetti esteri eventualmente interessati al nostro Paese. Lo stesso art. 111 Cost. nel parlare di ragionevole durata vede, nella sua interpretazione letterale, il principio applicabile unicamente nel processo in senso stretto, tagliando fuori di conseguenza tutta la fase preliminare del procedimento. Questa visione, ad oggi, risulta superata grazie ad una interpretazione tautologica, che ha esteso l'ambito di applicazione dell'art. 111 Cost. anche alla fase delle indagini preliminari. Inoltre, viene rimarcato da diversi autori che, come diversante fatto dalla Convenzioni e Trattati esteri come per l'art. 6 CEDU¹⁵, «rispetto alla corrispondente formula della Convenzione europea si nota una differenza di notevole rilievo: mentre nella prima la garanzia è costruita come un diritto soggettivo, immediatamente azionabile [...] la disposizione costituzionale impegna la legge ad assicura[re] la durata ragionevole del processo»¹⁶. La Consulta, di conseguenza, non può essere invocata a sindacare la legittimità dei singoli procedimenti, dovendosi limitare

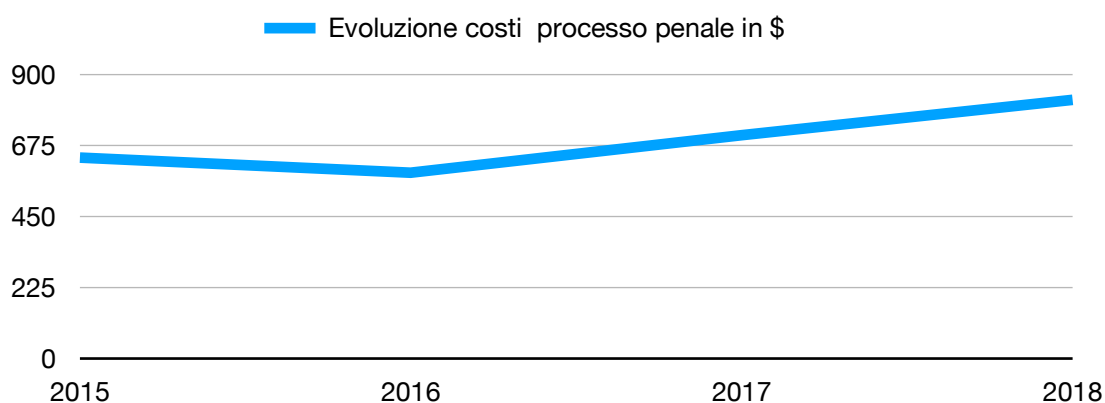
¹⁴ F. DE SIMIO, *La giustizia penale è dannosa ma c'è una soluzione*, in *lex res*, 2022, p. 1.

¹⁵ L'art. 6 § 1 C.E.D.U. prevede un diritto soggettivo alla base della ragionevole durata.

¹⁶ P. FERRUA, *La ragionevole durata del processo tra costituzione e convenzione europea*, in *Quest Giust.*, 2017, p. 109.

unicamente a quelle disposizioni del codice che vanno, in modo specifico o meno, ad allungare e a rendere più complesso il processo. Rimane, inoltre, l'eterno dibattito sulle altre garanzie sancite dall'art. 111, quali il contraddittorio tra le parti in condizioni di parità, la presenza di un giudice terzo ed imparziale, con il rischio che un atteggiamento troppo favorevole alla diminuzione delle tempistiche processuali possa portare a indagini preliminari sommarie ed incomplete, portando a giudizi basati prettamente sull'economia processuale. Gli stessi obiettivi, in senso stretto, della giustizia penale rischiano di diventare irraggiungibili, portandoci di fronte ad una realtà totalmente controproducente nei suoi effetti. Fini come l'identificazione del colpevole, tutelare la persona offesa ed in generale la collettività in tempi brevi, diventano sempre più elementi idealistici, alimentando di conseguenza, un sentimento di delusione e rabbia della popolazione nei confronti della giustizia e dei loro operatori «dove il 65,9% degli Italiani, non ha fiducia nel sistema giudiziario italiano»¹⁷. Richiamando nuovamente l'ambito economico, l'aumento dei costi dei processi, direttamente proporzionale rispetto la loro durata, vede un costante aumento con le misurazioni più recenti che mostrano un aumento fino al 20% dei costi complessivi nei soli ultimi 5 anni.

TABELLA N. 5.



In realtà i problemi nascono molti anni addietro come viene confermato da una circolare del Ministero di Grazia e Giustizia del 1893: «È antico, inesistente, generale in Italia il lamento per la soverchia lentezza con cui l'autorità giudiziaria procede agli atti

¹⁷ S. OCCHIPINTI, *Sfiducia nel sistema giudiziario e giustizialismo: il pensiero degli Italiani nell'ultimo rapporto Eurispes*, in *Altalex*, 2022

d'istruzione ed ai giudizi penali»¹⁸. In generale il problema dell'inefficienza è sempre stato un elemento cardine per il nostro Paese, ben prima della nascita dello stesso, infatti, già nel 1800, nel Regno di Sardegna, si palesavano le numerose critiche da autorevole dottrina¹⁹, ove la principale problematica era proprio la lentezza del procedimento. Lo stesso codice dell'Unità d'Italia del 1863 fu aspramente commentato e ciò portò all'inizio di un *trend* nel nostro Paese caratterizzato da una costante critica sui codici in vigore, in particolare modo rivolte verso l'inefficienza che questi producevano, e ad un conseguente susseguirsi di codici in parte innovativi rispetto ai precedenti, talvolta inutilmente complessi. Il nostro odierno codice Vassalli, emanato nel 1988, non ha deluso le aspettative in alcun modo ponendo i magistrati a lavorare «in condizioni letteralmente proibitive», portando di conseguenza al concreto rischio di un «collasso [della giustizia] difficilmente recuperabile»²⁰. Numeri sempre più esigui di aule di tribunale, un sempre più scarso numero di magistrati, una totale assenza, almeno fino agli ultimissimi anni, di tecnologia, le modifiche sulle politiche di indulto ed amnistia e soprattutto una totale mancanza di filtri sulle notizie di reato e l'insofferenza nei confronti dell'art. 112 Cost. e di una sua possibile modifica, avevano portato pressoché ad un totale sfacelo del sistema processuale italiano. A seguito del fallimentare tentativo di risolvere le infinite problematiche dell'ordinamento tramite un solido e funzionante codice, il legislatore italiano, darà inizio ad un lungo e tedioso periodo di riforme giungendo, infine, alla “riforma Cartabia”²¹

2. (Segue) I tentativi legislativi per risolvere l'inefficienza del procedimento e la svolta con il P.N.R.R. e la “riforma Cartabia”

Elencare i numerosissimi provvedimenti che sono stati intrapresi nell'ordinamento dal nostro legislatore, per risolvere il problema dell'inefficienza, sarebbe un lavoro particolarmente gravoso e poco utile ai fini della suddetta ricerca. Ritengo, dunque, più opportuno concentrarsi su due importanti riforme, nonché le più recenti e significative, in relazione all'approccio che, tra i tanti, può essere intrapreso da un legislatore intenzionato ad eliminare un problema tanto complesso. Si parla in questo caso della riforma Pecorella

¹⁸ Cfr., G. ARMÒ, *Circolare del ministero di grazia e giustizia e dei culti concernente i processi pendenti da oltre 6 mesi*, in *Giustizia.it*.

¹⁹ Cfr., F. VENTURINI, L. LUCCHINI, *magistrato e politico*, in *Studi storici*, vol. 51, aprile 2010, p. 881.

²³ M.GIALUZ, J.D.TORRE, *Giustizia per nessuno*, cit. p. 34.

²¹ Con riforma Cartabia da qui in avanti ci si riferisce alla l. 27 settembre 2021, n. 134

del 2006 e della riforma Bonafede del 2019 c.d. “spazzacorrotti”²². Entrambe molto elogiate e in egual modo criticate, esse sono perfettamente rappresentative dell’evoluzione politica e ideologica delle riforme, ed in particolare, offrono un perfetto spaccato di come si possano trovare soluzioni completamente opposte rispetto ad un medesimo problema.

Seguendo un approccio temporale la riforma Pecorella risulta la prima da analizzare: emanata nel 2006 con la legge n. 47 dal Governo Berlusconi III ²³ rimane uno dei più coraggiosi tentativi legislativi atti alla modifica del sistema processuale nel suo stesso funzionamento. La riforma, benché composta da soli 10 articoli, si proponeva di riformare profondamente l’istituto dell’appello, ritenuto particolarmente sovraccaricato dai numerosi procedimenti pendenti in quel periodo²⁷, stabilendo all’art 1 comma secondo: «Il pubblico ministero e l’imputato possono proporre appello contro le sentenze di proscioglimento soltanto nelle ipotesi di cui all'articolo 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva». Il fulcro della norma si identificava nella modifica dell’articolo 593 del codice di procedura penale che andava, quindi, a cambiare il sistema di impugnabilità da parte del p.m. basando il tutto sulla natura defettibile dell’appello. Così il p.m. non avrebbe più avuto la possibilità di appellare le sentenze di assoluzione tranne, e solamente, nel caso in cui trapelino nuove prove fondamentali, il principio ispiratore era dunque quello di portare al massimo il *beyond any reasonable doubt*. Tramite l’art. 3 veniva, inoltre, introdotta una nuova causa d’archiviazione in ordine alla insussistenza di gravi indizi di colpevolezza, aumentando conseguentemente l’onere probatorio in capo al P.M., portandolo a dimostrare la “sicura responsabilità” dell’imputato. La *ratio* alla base della riforma risultava fondata su diversi presupposti: in primo luogo, si dava adito all’art. 27 Cost. stabilendo che la presunzione di non colpevolezza potesse essere superata unicamente da prove nuove e che di conseguenza se il ragionevole dubbio non fosse superato la possibilità di appello avrebbe dovuto essere preclusa; in secondo luogo, vi era ancora la pressante necessità di adeguare il nostro ordinamento alle richieste della Consulta, con riferimento alle sentenze gemelle e alla sentenza Franzese²⁴.

La legge n.47 si prefigurava sicuramente obiettivi nobili e avrebbe potuto quindi portare ad un vero e proprio, per quanto stravolgente, cambiamento positivo per quanto riguardava la

²² Il nome era stato così attribuito dall’ambiente politico in relazione alle battaglie portate avanti dai partiti al governo.

²³ Il governo durò dal 23 aprile 2015 al 17 maggio 2006

²⁷ Secondo i dati delle procure di Milano e Bergamo vi erano 8000 casi di appelli pendenti, 400 derivanti da impugnazioni del P.M.

²⁴ Cass., Sez. Un., 11 settembre 2002.

diminuzione del sovraccarico di lavoro delle corti superiori, come anche riaffermato proprio dall'ex Ministro Pecorella: «Il giudizio di appello contrasta nettamente con il sistema processuale che abbiamo adottato, perché si basa sulle carte e non sulla formazione della prova direttamente nel contraddittorio delle parti»²⁵. Oltre ciò, alle sue fondamenta, vi era anche un aspetto prettamente politico, poiché in Parlamento aleggiava la forte idea che, i p.m. decidessero di impugnare a prescindere sentenze di primo grado, dimodoché i processi durassero molto più tempo e ciò aveva portato ad un aumento dell'avversità e della paranoia nei confronti della magistratura.

Parallelamente le critiche si alzarono da più voci, fuori e dentro il Parlamento, fin dal momento in cui fu presentata la proposta del disegno di legge alle Camere. In primo luogo, si obiettava che una riforma così netta verso l'impugnabilità delle sentenze di assoluzione avrebbe portato ad un grande numero di persone colpevoli all'impunità, altre, invece, ritenevano che il giudizio di Cassazione si sarebbe potuto tramutare in un vero e proprio giudizio di merito, ed infine, non vi era alcuna regolamentazione della disciplina dell'appello di parte civile. In generale molti commentatori e giuristi si scagliarono su un forte sentimento di "ingiustizia" che traspariva dalla riforma, derivante anche dal periodo storico e politico in cui si trovava ad operare. La parola fine alla legge n. 46 del 2006 venne però sancita dalla Corte costituzionale a seguito di un'ordinanza di remissione redatta dal tribunale di Roma il 20 febbraio del 2006. Nell'atto vengono infatti elencate le violazioni di numerosi articoli della costituzione: l'art. 3 in quanto si permetterebbe all'imputato di impugnare una sentenza di condanna ma non al p.m. di realizzare altrettanto con una sentenza di assoluzione, portando quindi, ad una "irragionevole" disuguaglianza; l'art. 24, poiché non si darebbe la possibilità alla collettività, rappresentata dal p.m. di difendere i propri interessi; l'art. 111 Cost. ove impone che: «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizione di parità, davanti ad un giudice terzo e imparziale»²⁶ e, per ultimo, l'art. 112 Cost. in relazione alla presunta lesione dell'obbligatorietà dell'azione penale.

La Suprema corte analizzerà attentamente le questioni e, l'anno successivo, dichiarerà, tramite la sentenza n. 26 del 2007, l'incostituzionalità parziale della riforma Pecorella. Il punto cruciale della motivazione sottostava al principio di ragionevolezza e di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. Infatti la Consulta ammetteva che all'interno del processo penale potesse avere luogo una disparità tra le parti «le fisiologiche differenze che connotano le

²⁵ S. MUSCO, *Intervista a G. Pecorella*, in *il Dubbio*, 2021

²⁶ E. MALFATTI-S. PANIZZA- R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, 7ª ed., Torino, aprile 2021, p. 20.

posizioni delle due parti necessarie del processo penale, correlate alle diverse condizioni di operatività e ai differenti interessi [...], impediscono di ritenere che il principio di parità debba (e possa) indefettibilmente tradursi, nella cornice di ogni singolo segmento dell'iter processuale, in un'assoluta simmetria di poteri e facoltà»²⁷. Ma, nonostante questa prima premessa di posizione, viene poi rimarcato che queste eventuali differenze debbano avere «un'adeguata *ratio* giustificatrice nel ruolo istituzionale del p.m., ovvero un'esigenza di funzionale e corretta esplicazione della giustizia penale, anche in vista del completo sviluppo di finalità esse pure costituzionalmente rilevanti [...] nel rispetto del principio di ragionevolezza»²⁸.

Le motivazioni di suddetta sentenza chiudono, quindi, nel peggiore dei modi quello che fu di fatto il primo, e concreto, tentativo moderno di snellimento del sistema processuale penale. Molti, ad oggi, ritengono che la decisione fu troppo avventata e che, di conseguenza, andò in fumo l'opportunità per il nostro ordinamento di evolversi a qualcosa di nuovo. La sentenza 26 del 2007 fu una sentenza chiave restrinse di molto le possibilità di riformare l'appello in Italia, lasciando come unica possibilità, quella di trasformare il mezzo in impugnazione da una critica libera a vincolata. La teoria maggioritaria ritenne, infatti, che la Consulta abbia compiuto un uso "politicizzato" del principio di ragionevolezza, andando così contro la discrezionalità sancita al legislatore.

A seguito di ciò vi furono poi grandi evoluzioni nel nostro Paese, soprattutto dal punto di vista politico e sociale, che portarono nel 2019 alla legge n. 3 la c.d. "Spazzacorrotti"²⁹. La riforma Bonafede, chiamata così per l'omonimo Ministro, fu una legge molto particolare, dove la classe politica preferì agire non cercando soluzioni concrete per eliminare il problema dell'inefficienza ma, al contrario, optò per una strada diversa e sicuramente meno dispendiosa. Il fulcro della riforma si identificava nel primo comma dell'art. 1, il quale, modificando l'art. 159 del Codice penale, affermava: «[...] Il corso della prescrizione rimane altresì sospeso dalla pronunzia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna.». Nel concreto, si optò quindi per un blocco totale della prescrizione solamente in caso di sentenza penale di condanna in primo grado, tralasciando tuttavia la disciplina relativa al ricalcolo di quest'ultima in caso di una successiva decisione favorevole

²⁷ Corte cost., 25 luglio 2007, n. 320

²⁸ Crf., M. FIERRO, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle corti europee*, in *servizio studi Corte costituzionale*, 26 luglio 2013

²⁹ La l. 9 gennaio 2019 n. 3 viene definita anche come riforma Bonafede o legge spazzacorrotti a causa delle sue derive politiche e obiettivi perseguiti.

all'imputato. L'istituto fu sicuramente oggetto di dibattito per lunghi anni con opinioni talvolta completamente opposte, nonostante ciò, è credenza comune che quest'ultimo sia fondamentale per regolare e diminuire i tempi del procedimento penale. Inoltre, la stessa prescrizione, era già stata modificata più volte negli anni precedenti e questa riforma non fece altro che ricalcare un *trend* che era già iniziato anni addietro.

Guardando al passato si possono evidenziare due riforme sul medesimo tema, una prima nel 2005, con la legge Cirelli³⁰ e, successivamente, con la Orlando del 2019. Quest'ultima in particolare si può anche definire come un preambolo alla legge c.d. spazza corrotti, specialmente perché affrontò molti temi deflativi come: il recepimento del canone di esclusività, la limitazione dei casi di ricorso per patteggiamento ed esclusione di quello personale, modifiche di varia natura sull'appello come l'eliminazione dell'appello incidentale da parte del p.m., del concordato sui motivi e sull'appello tramite il nuovo art. 603 comma 3-*bis* e, soprattutto, la prescrizione. La decisione del legislatore di emanare la riforma Bonafede un anno dopo portò ad una situazione completamente caotica all'interno dell'ordinamento penale. Tutti i reati realizzati prima del 2005³¹ erano regolamentati dall'art. 157 c.p. il quale prevedeva che, al fine della maturazione della prescrizione, i termini fossero di 20 anni per i reati puniti con la reclusione non inferiore a 24 anni, di 15 anni per i reati puniti con la reclusione non inferiore a 10 anni, di 10 anni per i reati puniti con la pena non inferiore a 5 anni, di 5 anni per i reati puniti con la reclusione inferiore a 5 anni o con la multa, imprescrittibili i reati puniti con la pena dell'ergastolo. Per le contravvenzioni il termine era di 3 anni se punite con l'arresto e di 2 anni se punite con ammenda.

A partire dal 2005 il legislatore cambiò e decise di sfruttare il sistema per fasce di reato, che presagiva come la prescrizione andasse calcolata in base alla pena massima stabilita per ogni singolo reato, con un minimo di 6 anni per i delitti e di 4 anni per le contravvenzioni. Dal 2019 entrò in vigore la riforma Orlando che aggiunge nuovi casi di sospensione della prescrizione come per il periodo trascorso dalla pronuncia della sentenza di primo grado al dispositivo del giudizio d'appello, con il limite del non superamento di un anno e sei mesi. Infine, dal 2020 si applica la riforma Bonafede tramite la quale, come già accennato, vi è un blocco totale della prescrizione a seguito del primo grado di giudizio in caso di condanna. I risultati, per quanto sicuramente influenzati dall'epidemia Covid-19, furono disastrosi. Quella "malattia" che tanto affligge il nostro ordinamento diede il suo

³⁰ Riforma emanata dal governo Berlusconi II

³¹ Anno di entrata in vigore della riforma Cirelli

massimo sfogo, portando ad un aumento dei tempi processuali, in determinati casi addirittura del 200%. Questo risultato benché dette sicuramente tregue alle procure e ai tribunali dallo spettro della prescrizione, portò allo stesso tempo ad uno spiccato aumento dei tempi processuali ritorcere il tutto contro gli imputati e all'ordinamento nella sua interezza. L'allungamento dei termini dell'avvio del processo di secondo e terzo grado andò, infatti, a dispensare ulteriori effetti negativi come indagini realizzate male, prove travisate e mal conservate con delle chiare violazioni delle sentenze sul giusto processo e correlate violazioni dell'art. 111 Cost.

Quale era allora la *ratio* alla base della norma? Sicuramente un aspetto era il senso d'ingiustizia che traspariva dalla prescrizione stessa e dalle notizie ad essa associate. L'istituto aveva attirato a sé opinioni sempre più negative da parte dell'opinione pubblica, ed inoltre era chiaro che fosse necessario inserire una norma all'interno del contesto in una prospettiva "sistematica" dell'analisi critica. L'Italia stava, inoltre, vivendo un periodo di grandi cambiamenti unito ad una forte crisi sociopolitica nella quale il Parlamento, eletto pochi mesi addietro, si era voluto lanciare dentro battaglie storicamente complesse, ed una di queste, era proprio la lotta alla prescrizione, legata a doppio filo a quel già citato sentimento di ingiustizia.

Questo spaccato sulle due riforme più significative dell'ultimo ventennio ci permette di individuare come ci fosse una concreta volontà del legislatore di risolvere il problema dell'inefficienza processuale. Infatti, i tentativi ci mostrano contemporaneamente le difficoltà e le problematiche che porta una riforma atta a deflette i processi, considerando che più si accorciano e velocizzano i tempi, più i diritti e le garanzie vengono messe in discussione. L'abolizione della prescrizione o dell'appello del p.m. erano sicuramente idee coraggiose ma, soprattutto per la prima, analizzavano il problema in via microscopica ignorandone una macroscopica e numerosi fattori critici ad essa legata. Una prima soluzione poteva essere un'analisi degli ordinamenti stranieri a noi vicini, considerando che negli ultimi anni moltissimi Paesi europei sono stati attraversati da riforme profonde della giustizia processuale, come nel caso spagnolo con l'emanazione della *Nuova ley de enduciamiento civil*, oppure un approccio meglio organizzato o anche un intervento sull'esorbitante numero di notizie di reato.

L'evento della pandemia di Covid-19 segnò, però un punto di svolta fondamentale, poiché, oltre ad aver imposto un adeguamento tecnologico che permettesse lo svolgimento delle udienze da remoto, diede inizio anche al progetto *Next Generation E.U.* che aveva come obiettivo il rilancio degli stati appartenenti dell'unione. L'Unione europea indicò, tra

i tanti requisiti per accedere ai nuovi fondi per la ripresa *post lockdown*, diversi obiettivi da raggiungere tra questi rientra proprio la diminuzione dei tempi processuali sia civile che penali. In questo contesto, nel 2021, viene di conseguenza promulgata dal Governo Draghi la legge n. 134, c.d. riforma Cartabia³², che si pone il difficile scopo di risolvere il problema dell'inefficienza e di diminuire i tempi del processo penale di almeno il 25%³³ e di quello civile del 40%. La legge, memore anche dell'esperienza passata, interviene stavolta in modo omogeneo ed è rivolta ad un numero più ampio di istituti giuridici, modificandoli o cambiandone i criteri del loro utilizzo. Si possono citare le modifiche, ad esempio, all'udienza preliminare, tramite l'intervento sulla costituzione di parte civile *ex art. 79 c.p.*, la discussione *ex artt. 421 e 423 c.p.p.* e una nuova regola di giudizio da parte del giudice ossia quella della «ragionevole previsione di condanna»³⁴ andando a superare il precedente «quando gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio». Vi sono, inoltre, importanti cambiamenti in relazione ai casi di citazione diretta a giudizio, al potenziamento dell'udienza predibattimentale e lo stesso ruolo dei difensori diventa ancora più centrale «l'impegno richiesto agli avvocati è ancora maggiore»³⁵. La possibilità di usufruire di pene sostitutive e non unicamente carcerarie diventa punto di grande attenzione, con il giudice che non dovrà più individuare unicamente il trattamento sanzionatorio ma applicare una pena «utile» ai fini della rieducazione con l'obiettivo finale di diminuire di consistenza il fenomeno del sovraffollamento carcerario. Infine, ed è forse uno dei punti più importanti della riforma, si è deciso di affrontare il tema della gestione dell'enorme numero delle notizie di reato tramite l'introduzione di criteri di priorità.

La «Cartabia» decide quindi di riprendere un istituto che, come approfondiremo, era già presente da anni nel nostro ordinamento all'interno sia delle numerose circolari delle procure della Repubblica sia attraverso le delibere consiliari del C.S.M. I criteri erano stati per la prima volta presi in considerazione a livello normativo, anche se in modo molto generico, all'interno della riforma Bonafede, la quale all'art. 3 lettera h affermava: «Che gli uffici del pubblico ministero, per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, individuino criteri di priorità trasparenti e predeterminati, da indicare nei progetti

³² Nome dell'omonima ministra della giustizia.

³³ Cfr., Ministero della Giustizia, dipartimento per la transizione digitale della giustizia l'analisi statistica e le politiche di coesione, *relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori p.n.r.r.*, 2023.

³⁴ L. 10 ottobre 2022, n. 150, art. 23 comma 2, lett. L.

³⁵ A. CALCATERRA, *Le novità introdotte dalla riforma Cartabia. Le nuove soluzioni sanzionatorie e il rinnovato ruolo dell'avvocatura*, in *Quest. giust.*, febbraio 2023, p. 5.

organizzativi delle procure della Repubblica, al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre; prevedere che nell'elaborazione dei criteri di priorità il procuratore della Repubblica curi in ogni caso l'interlocuzione con il procuratore generale presso la corte d'appello e con il presidente del tribunale e tenga conto della specifica realtà criminale e territoriale, delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili e delle indicazioni condivise nella conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici requirenti e giudicanti». Successivamente, la commissione presieduta da Giorgio Lattanzi³⁶, riprese i lavori portati avanti dalla riforma Bonafede arricchendola ed aggiungendo elementi che, come si vedrà, risulteranno fondamentali. Soltanto con la legge 134, tuttavia, i criteri di priorità vedono finalmente una vera e concreta "rappresentanza" legislativa con l'introduzione dell'art. 3-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, il quale recita: «Nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale il pubblico ministero si conforma ai criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio» e anche con la modifica dell'art. 132-*bis* delle disp. att. c.p.p. Provvedimenti che alla luce delle precedenti analisi sono per molti una soluzione che era «senza dubbio tardiva»³⁷. Realizzare però una corretta analisi dell'erroneamente definito nuovo istituto e del suo impatto sul sistema giuridico penale italiano richiede l'esecuzione di una ricerca approfondita della sua storia ed evoluzione negli anni.

³⁶ Commissione che si è occupata dei lavori preparatori alla riforma Cartabia

³⁷ P. FERRUA. *Improcedibilità e ragionevole durata del processo*, in *Rivista penale diritto e procedura*, 24 gennaio 2022, p. 14.

Capitolo III

LA LENTA EVOLUZIONE DEI CRITERI DI PRIORITÀ FINO ALLA RIFORMA CARTABIA

SOMMARIO: 1. Le iniziali teorizzazioni dei criteri di priorità – 2. (Segue) L’indulto del 2006 – 3. La posizione del C.S.M. negli anni – 4. La necessità dell’ordinamento di una nuova riforma – 5. (Segue) La riforma Cartabia e i suoi contenuti in ambito di priorità. – 6. Criticità costituzionali e dubbi portati dalla legge 134 – 6.1. (Segue) La genesi dell’art. 112 Cost. ed il suo sviluppo negli anni – 6.2. (Segue) L’art. 112 Cost, un semplice problema interpretativo? – 6.3. (Segue) Ulteriori dubbi di compatibilità: gli articoli 3, 21 e 27 Cost.

1. *Le iniziali teorizzazioni dei criteri di priorità*

Le iniziali teorizzazioni dei criteri di priorità cominciano fin dagli anni Sessanta del secolo scorso e si identificano nella necessità di trovare delle soluzioni all’inefficienza che, già in quei lontani anni, perdurava nell’ordinamento¹. L’idea di fondo si basava su un concetto semplice ma funzionale, se contestualizzato in una prospettiva strettamente pragmatica, ossia quello di «individuare un ordine di preferenza nello svolgimento delle indagini, in base a canoni obiettivi da ricavare dall’ordinamento giuridico»². Nella sostanza si ipotizzava che, tramite dei criteri ben prestabiliti, le procure in quanto sommerse da un numero eccessivamente elevato di notizie di reato, potessero scegliere una priorità da seguire nella fase delle indagini preliminari, a favore delle fattispecie più gravi. Queste proposte non ebbero immediatamente grande risonanza, poiché si riteneva vi potessero essere soluzioni meno radicali che non portassero il sistema penale, nel suo complesso, a basarsi sia su regole discrezionali sia a esporsi, come si approfondirà, al rischio di incostituzionalità. Vi era, inoltre, una maggiore fiducia nella macchina legislativa, nonché, l’opinione secondo cui l’espedito per eliminare l’inefficienza processuale risiedesse in interventi incentrati sulla fase dibattimentale. Nonostante questo, il “fascino” dei criteri di priorità non scomparve nel tempo ma, al contrario, perdurò soprattutto nelle procure ove, grazie ad un approccio maggiormente pragmatico al diritto rispetto al legislatore, trovarono terreno fertile.

¹ Infra § 2.1., V., J. DELLA TORRE, M. GIALUZ, *Giustizia per nessuno*, p. 8 e ss.

² S. CATALANO, *Quando perseguire*, Torino, 2023, p. 1.

La prima concreta testimonianza di ciò la si può individuare nel contenuto di una circolare della Procura della Repubblica, adottata dal Presidente della corte d'appello di Torino congiuntamente al procuratore generale³. La premessa alla base del documento risultò essere l'impossibilità di far fronte al numero di notizie di reato, prima che queste cadano in prescrizione e che fosse di conseguenza necessaria «una filosofia nuova»⁴, che riguardi al risultato complessivo del servizio giudiziario che consenta di evitare perdite di tempo, fatica e denaro dello Stato in attività inutili. L'atto si concretizzò in valutazione critica secondo cui, la maggior parte delle notizie di reato, fossero in *primis* iscritte ad ignoti e in *secundis* soltanto il 14% di queste vedessero una citazione a giudizio, con una conseguente perdita di tempo per le questioni più urgenti. Ancor più significativa fu sicuramente la circolare denominata «una filosofia dell'organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali», detta anche Zagrebelsky⁵, in nome del suo autore. Questa esacerbò, in via ancor più approfondita, la questione dell'esigenza dei criteri di priorità, attraverso la realizzazione di una accurata analisi delle conseguenze giuridico processuali, che si sarebbero verificate in assenza di alcun provvedimento interno alle procure di carattere organizzativo. Questa mancanza comportava, secondo Zagrebelsky, una perdita considerevole di risorse atte alla trattazione di un enorme numero di notizie di reato, talvolta anche di veloce soluzione, che andava a comportare una percentuale di *notitie crimins* citate a giudizio, rispetto alla loro totalità, intorno ad un esiguo 7%. Contestualmente veniva, all'interno della circolare, affrontato il problema del meccanismo sul quale si basava l'ordine di trattazione delle fattispecie di reato, affermando come «nessuno potrebbe accettare un criterio che facesse riferimento alla successione cronologica considerando che la gravità delle notizie di reato è [...] estremamente diversificata». Parallelamente, gli eventuali dubbi di legittimità sorti in relazione al principio d'obbligatorietà dell'azione penale venivano giustificati tramite i limiti oggettivi delle procure nello smaltimento delle notizie di reato e come l'accantonamento di queste sarebbe un fenomeno “fisiologico” del nostro ordinamento. Tuttavia, questa giustificazione rimase poco soddisfacente, soprattutto pensando alla mancanza di un piano organizzativo rivolto anche al recupero delle notizie di reato non prioritarie, soggette, quindi, ad un “accantonamento” legale. Si sostenne inoltre che, a favore dei criteri di priorità, vi fossero anche il principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.*

³ Cfr. L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, in *Dir. cont.*, 9 novembre 2016, p. 4.

⁴ S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. p. 20.

⁵ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Una “filosofia” dell'organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, in *Cass. Pen.*, 1991, p. 362.

e quello del buon funzionamento della pubblica amministrazione *ex art. 97 Cost.* Questi infatti non permetterebbero, secondo la circolare, una disciplina secondo cui la capacità di lavoro interno alle procure sia «impiegata in modo causale e alla totale discrezionalità dei singoli Magistrati». Tralasciando, temporaneamente, gli aspetti critici della circolare, queste due testimonianze risultano fondamentali per diverse ragioni: in primo luogo affrontano apertamente l'impossibilità di gestire il numero di notizie di reato, offrendo al contempo, una soluzione efficace; in secondo luogo, viene constatata l'esistenza di una discrezionalità in capo al p.m., guidata da criteri organizzativi e, infine, si aprono le prime discussioni in merito all'art. 112 Cost.

Questo *trend* ebbe un eco fortemente positivo, non solo all'interno della provincia piemontese, ma interessò anche il legislatore. Su spinta di quest'ultimo infatti entrò in vigore, il 19 febbraio del 1998, la legge n. 5, definita come la riforma del giudice unico di tribunale, che attraverso il suo art. 227 introduceva a livello legislativo i criteri di priorità. In particolare veniva scritto: «Per assicurare una rapida definizione dei processi pendenti alla data di efficacia del presente decreto, nella trattazione dei procedimenti e nella formazione dei ruoli d'udienza, anche indipendentemente dalla data di commesso reato o da quella delle iscrizioni del procedimento, si tiene conto della gravità e della concreta effettività del reato, del pregiudizio che può arrivare dal ritardo per la formazione della prova e per l'accertamento dei fatti, nonché dell'interesse della persona offesa».

La norma non ebbe però il seguito inizialmente sperato all'interno della dottrina, in quanto di carattere unicamente transitorio, con una conseguente applicabilità cristallizzata nel tempo oltre che, essere, solamente rivolta agli uffici giudicanti⁶. Il testo assicurava comunque, un solido punto di partenza per i criteri di priorità all'interno del nostro ordinamento, tanto che venne più volte sfruttato come elemento di legittimazione delle nuove riforme legislative che si «occupano di regolare la materia»⁷. Nei mesi immediatamente successivi al provvedimento venne emanata, a Torino, un'ulteriore circolare della procura della Repubblica denomina: «Disposizioni di servizio sull'assetto organizzativo del nuovo ufficio di procedura unificata»⁸, riprendendo come punto di riferimento proprio il disegno di legge n. 51. L'elemento interessante risultava essere una

⁶ Cfr. M. PACINI, *L'organizzazione della procura della repubblica di Torino: criteri di priorità o esercizio discrezionale dell'azione penale?*, in *Quest. Giust.*, 2009, p. 178.

⁷ V. MAFFEO, *I criteri di priorità dell'azione penale tra legge e scelte organizzative degli uffici inquirenti*, in *Processo penale e giustizia*, 2022, p. 63.

⁸ Cfr., G. ANGIOLINI, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale tra legalità costituzionale ed esigenze di effettività*, Pavia, Università degli studi di pavia, 2023, p. 240.

prima e vera identificazione della suddivisione delle notizie di reato, divise nel caso di specie in grado di priorità uno e grado di priorità due. I criteri di riferimento individuati erano duplici: l'attribuzione dei reati alla competenza dei tribunali in composizione collegiale e la gravità degli stessi in base alle delineazioni date dal legislatore. Nonostante la circolare del '98 fosse quindi decisamente meno precisa, rispetto a quella elaborata G. Zagrebelsky, permette comunque di identificare immediatamente quali fossero le motivazioni, che spingevano gli uffici requirenti ad emanare tali atti: «l'impossibilità di trattare tutto impone scelte che siano predeterminate, trasparenti e generalizzate»⁹.

Attraverso queste prime circolari della procura della Repubblica, per quanto ingenua e pionieristica, iniziò nel nostro ordinamento a svilupparsi un nuovo istituto giuridico, fino a quel momento solamente teorizzato, ossia quello dei criteri di priorità.

2. (Segue) *L'indulto del 2006*

Il tema dei criteri di priorità ritornò fortemente in auge, a seguito dell'emanazione della legge del 31 luglio 2006 n 241¹⁰, la quale concesse l'indulto per tutti i reati commessi prima della di entrata in vigore della norma stessa con una pena edittale inferiore a tre anni. Il provvedimento non venne però affiancato ad alcun atto di amnistia, facendo così nascere, il problema dei procedimenti ancora pendenti che, con molta probabilità, si sarebbero conclusi con una condanna inferiore ai tre anni, per non superare il limite previsto con cui poter beneficiare l'appena citato indulto. Quasi immediatamente dopo venne quindi emanato da parte della procura di Torino, per eliminare «un inutile spreco di energie processuali»¹¹, un atto che fece discutere quasi più del recente provvedimento legislativo. La “Maddalena”¹², così definita la circolare all'interno dell'ufficio dal nome del suo redattore, denunciava la grave situazione organizzativa in capo alla gestione del flusso delle notizie di reato, precisandone l'arretrato e, contestualmente, criticando l'indulto del 2006, rimarcando come il perseguimento di tale strada avrebbe previsto «una prognosi del futuro [...] non solo non rosea ma addirittura infausta».

⁹ S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. pag. 25.

¹⁰ Legge emanata dal Governo Prodi II

¹¹ A. RICCIO, *I criteri di priorità: verso una declinazione realistica del principio di obbligatorietà dell'azione penale*, in *Proc. Pen.*, luglio 2023, p. 960.

¹² Circolare della procura della Repubblica, Pretura circondariale di Torino, 16 novembre 1990, *Una filosofia dell'organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, in *Cass. pen.*, 1991, p. 362.

Il resto del provvedimento, nella sua complessità, indicava le soluzioni da adottare per la risoluzione del problema del numero notizie di reato, utilizzando «criteri di selezione e accantonamenti dei fascicoli, in attesa magari di tempi migliori»¹³.

In primo luogo, veniva data, quindi, la direttiva ai sostituti procuratori di provvedere all'archiviazione, ogni qual volta questa appaia plausibile, in secondo luogo, era realizzato un elenco di tutti i reati che si ritengono "secondari" e che, di conseguenza, dovevano ricevere una priorità inferiore o in, alternativa, direttamente l'accantonamento. Contestualmente veniva anche realizzata una tabella per stabilire i criteri di rilevanza delle notizie di reati che comprendevano: il caso in cui l'autore della fattispecie criminosa fosse sottoposto a misure cautelari, la circostanza in cui la persona offesa abbia manifestato la concreta e attuale volontà di procedere, infine se l'indagato o l'imputato o la persona offesa formulino precisa richiesta di proseguimento del procedimento. I giudizi sulla circolare Maddalena furono diversi e di fronti opposti, sicuramente questa offriva mezzi per una concreta diminuzione delle notizie di reato e della loro gestione ma, parallelamente, permetteva un approccio totalmente discrezionale nell'accantonamento di quest'ultime. Fuoriusciva al massimo il contrasto con l'obbligatorietà dell'azione penale ex art. 112 Cost. che, in questa sede, risulta eccessivamente lesa, soprattutto considerando l'elezione dei criteri di priorità utilizzati, da parte della procura di Torino, mancanti di alcuna effettiva legittimità legislativa. Lo stesso Ministro della Giustizia commenterà il fatto in Parlamento, tramite una lettera inviata al C.S.M., dove veniva lamentata la totale violazione dei doveri imposti ai p.m., oltre che, ledere la corretta amministrazione della giustizia tramite un atto nato dalla totale discrezionalità degli uffici requirenti. La critica era rivolta altresì anche verso le procure di Busto Arsizio e Latina, dove erano state emanate direttive molto simili, riguardanti le diverse priorità che dovevano essere seguite da parte degli organi inquirenti. Il responso¹⁴ del C.S.M.¹⁵ fu parzialmente critico, ma anche di carattere giustificatorio. Venne innanzitutto rimarcato l'importanza dell'art. 112 Cost. con, però, la precisazione che il precetto non imponesse di non dar luogo a «corpo e sostanza ai richiesti criteri di priorità»¹⁶. Risulta necessario precisare in questa sede che il C.S.M. era, come si analizzerà meglio successivamente a causa della sua natura intrinseca, maggiormente vicina alla realtà giudiziale e procedimentale, quindi favorevole all'introduzione dei criteri di priorità.

¹³ S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. p. 27.

¹⁴ Risoluzione 15 maggio 2007, C.S.M., in *Quest. giust.*, 2007, p. 631.

¹⁵ Risoluzione 9 novembre 2006, *Il Foro Italiano*, vol. 130, no. 1, 2007, pp. 47 e ss.

¹⁶ S. CATALANO: *Quando perseguire*, cit. p. 31.

Tuttavia, la questione risultava comunque molto delicata, anche alla luce delle criticità costituzionali e delle opinioni contrarie in Parlamento ed all'interno della dottrina.

Parzialmente più criticata¹⁷ fu, infatti, la circolare Maddalena, nell'ambito di alcuni termini utilizzati nella sua redazione e che potevano essere oggetto di ambiguità interpretativa, come per il caso del termine accantonare, che venne giudicato eccessivamente gravoso¹⁸. In generale la considerazione finale, emanata nel 2007, portava comunque, come detto, a giustificare i provvedimenti che venivano definiti dal C.S.M., come unicamente di natura organizzativa, in quanto di carattere "necessario" al proseguimento del buon lavoro degli uffici. Questa tesi venne ulteriormente rafforzata dall'allora recente d. Lgs. n. 106/2006 il cui articolo 1 secondo comma affermava: «Il procuratore della Repubblica assicura il corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale». A seguito di questi episodi, il fenomeno delle circolari all'interno delle procure della Repubblica, che andavano a richiamare a gran voce l'utilizzo di criteri di priorità, cominciò ad essere sempre più numerose. Alcuni esempi possono essere identificati negli uffici della provincia di Roma nel 2017 e Cuneo nel 2019, dove in entrambi casi, si parlava di una gerarchia di fattispecie a cui dare la precedenza tramite sempre dei criteri organizzativi prestabiliti dalle procure stesse. Di riguardo era che in entrambe circolari, ma non solo in queste, venne preso come punto di riferimento l'art. 132-bis delle disp. att. c.p.p. Questo indica, una serie di criteri prioritari da seguire, in ambito unicamente della fase trattazione in udienza. Secondo il primo e secondo comma viene data ad esempio precedenza ai «reati di matrice terroristica o mafiosa [...] 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»¹⁹. Le procure sfruttarono al massimo proprio questi elenchi per sviluppare e legittimare le proprie scelte alla base delle priorità. Nel caso di Cuneo i reati vennero divisi in tre diverse fasce gravità: una prima vedere le ipotesi racchiuse dall'art. 132-bis, una seconda in cui rientravano gli altri casi definiti come «un grado di priorità successiva»²⁰ individuati tramite parametri specifici come la pena edittale, la durata della prescrizione ed infine, nell'ultimo elenco, rientrano tutti quei casi individuati in via

¹⁷ V. G. DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero*, in *Giurisprudenza italiana*, 2009, p. 1599.

¹⁸ Crf. O. DOMINIONI, *Interesse alla persecuzione penale e irrilevanza sociale del fatto nel prisma dell'inefficienza giudiziaria*, in *La giust. pen.*, 2010, parte III, p. 419.

¹⁹ *Codice di procedura penale spiegato minor*, 26^a ed. Napoli. 2022, per il testo completo dell'articolo

²⁰ S. CATALANO: *Quando perseguire*, cit. p. 35.

residuale. Da riportare anche i casi in cui nacquero documenti di intesa tra tribunali e procure atti a coordinare le diverse priorità nelle trattazioni delle notizie di reato e consequenzialmente all'interno del calendario delle udienze. In questa sede si possono prendere ad esempio le circolari degli uffici e corti della Repubblica di Perugia nel 2018 e Latina nel 2022, entrambe richiamanti, come base dei propri i criteri di priorità, l'art. 132-*bis* e la valutazione della gravità della fattispecie penale. Inoltre, tutte e due richiamavano l'art. 7 della circolare emanata dal C.S.M. sull'organizzazione degli uffici della procura che al suo interno prevedeva: «Il progetto organizzativo di ciascuna procura deve adottare anche i criteri di priorità nella trattazione degli affari».

In conclusione, questo primo *focus* sulle circolari delle procure della Repubblica permette di inquadrare la necessità di un intervento legislativo atto a regolamentare un “fenomeno” spontaneo all'interno dell'ordinamento penale. Gli uffici requirenti, con la benevolenza del C.S.M., hanno dimostrato che, se lasciati ad una parziale autogestione, siano perfettamente in grado adeguarsi alle nuove esigenze organizzative, sfruttando un meccanismo paragonabile a quello della “selezione naturale”. Nonostante questo, permane l'obbligatorietà per le procure di rispettare i principi costituzionali, a partire dall'art. 101 della Costituzione, il quale prevede che: «La giustizia è amministrata in nome del popolo». Non parrebbe quindi configurabile, come si approfondirà meglio, una totale autonomia dei p.m. e della macchina accusatoria nella fissazione delle priorità, senza che vi sia una qualche compartecipazione dell'organo legislativo e rappresentavo della popolazione. Proprio per queste motivazioni, si giungerà successivamente alla legge 134 del 2021, con l'obiettivo di bilanciare l'esigenza di efficienza con quella di garanzia nei confronti degli indagati.

3. *La posizione del C.S.M. negli anni*

Un ruolo cruciale nella lenta evoluzione in capo ai criteri di priorità fu, senza alcun dubbio, quello del C.S.M. L'assenza di alcuna legge o riforma efficace volta alla gestione dell'enorme numero di notizie di reato, nonché, alla soluzione di tutti quei problemi citati nel primo capitolo, convogliarono l'esigenza di una normazione di carattere secondario. In questa sede il C.S.M. acquisì una posizione preponderante, assumendo il ruolo di legislatore “parziale” e di guida nei confronti delle procure, indicando tramite le proprie circolari, quali fossero le attività più consone per eliminare l'arretrato. La prima attività consigliare in relazione ai criteri di priorità fu nel 1977, ove si suggerì la possibilità di modificare il criterio

di trattazione delle notizie di reato, senza però indicare espressamente il *modus* in cui tale obiettivo poteva essere realizzato.

Una vera presa di posizione la si individuò, nel 1998, a seguito del già citato decreto n. 51 del 1998. La circolare consigliare in questione appoggiò concretamente l'art. 51, scrivendo come la norma fosse evidenza di «un orientamento che evidenzia la discutibilità di criteri unicamente cronologici»²¹. Venne inoltre rimarcata l'esigenza di individuare criteri uniformi, basati sia sull'esigenze delle singole procure sia su un criterio di uguaglianza di carattere macroscopico, volto ad assicurare una coerenza nella scelta delle priorità. Tutte le decisioni organizzative dei singoli uffici dovevano quindi essere inviate al C.S.M. per una valutazione ed approvazione interna.

Questo primo approccio alla materia permette di identificare una forte propensione da parte del C.S.M. a favore di uno strumento, quale quello dei criteri di priorità, che potesse in qualche modo diminuire il carico di lavoro delle procure e snellirne considerevolmente l'arretrato. L'indulto del 2006 fu anch'esso, come abbiamo parzialmente analizzato²², di grande operosità per il C.S.M., il quale dovette affrontare numerose prese di posizioni da parte delle procure. Una primissima delibera fu emanata sempre nel 2006 per indicare quale fosse l'approccio corretto da seguire dalle procure per la gestione dei procedimenti non considerati dal provvedimento visto prima. All'interno del documento si specificò inoltre, che le priorità dovevano essere ricollegate sul piano organizzativo degli uffici, giustificando quindi l'eventuale scarto delle notizie di reato tramite l'art. 97 primo comma Cost., riferibile al buon funzionamento della pubblica amministrazione.

L'elemento dell'"organizzazione" necessita un ulteriore approfondimento. Il C.S.M., in quasi la totalità delle proprie delibere consigliari sui criteri di priorità, ha sempre rimarcato di muoversi "sul piano dell'organizzazione dell'attività giudiziaria" come base giustificatrice della selezione gerarchia delle *notitiae criminis*. La motivazione principale è riconducibile alla necessità di un inquadramento costituzionale dei criteri di priorità che superi l'ostacolo dell'obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost. Lo stratagemma adottato è, quindi, una duplice giustificazione attraverso, in *primis*, il già citato art. 97 Cost. e, in *secundis*, lo sfruttamento della necessità di una corretta organizzazione delle procure, che permetta di occuparsi di tutte le notizie di reato prioritarie. Il fulcro della questione su cui si fonda il ragionamento del C.S.M. ruota, quindi, sull'inevitabilità della

²¹ Cf., *Ufficio studi e documentazione C.S.M., Quaderno consiglio superiore della magistratura n. 116, 2001, Pag. 442.*

²² *Infra* § 2.2

caduta in prescrizione delle *notitiae criminis* e che una selezione di queste, distaccate da un criterio unicamente cronologico, sia metodo migliore per il perseguimento della tutela della collettività.

Nel 2007²³ vi fu un ulteriore intervento in relazione alla circolare Maddalena, soggetta come visto a forti critiche, in relazione ai termini e criteri organizzativi utilizzati. All'interno della delibera, gli elementi di classificazione prioritaria delle notizie di reato furono indicati come rientranti nell'organizzazione delle procure, mantenendosi coerente con le precedenti conclusioni sulle circolari delle procure della Repubblica²⁴. Fu inoltre rimarcato lo stato di necessità in cui il sistema penale si trovava nella gestione delle notizie di reato e che fosse nella competenza delle procure, l'organizzazione di propri elementi organizzativi basati su piani a lungo termine. Venne, infine, presa posizione sulla possibilità di derogare gli aspetti prioritari *ex lege* ai fini della formazione dei ruoli di udienza: la scelta non doveva interferire in negativo verso le priorità previste dall'art. 132-bis disp. att. c.p.p.²⁵, le fattispecie troppo prossime alla prescrizione e, in via residuale, si lasciava la scelta ampliativa al singolo ufficio inquirente.

Ancora, il 21 luglio 2009, il C.S.M. emanò una nuova risoluzione nella quale si ribadì «di considerare impraticabile qualsiasi iniziativa organizzativa che produca automatismo degli effetti estintivi per prescrizione, conseguente ad un accantonamento, autorizzato o anche solo di fatto, di intere categorie di procedimenti»²⁶. Di singolare importanza ed in parziale controtendenza sul tema degli elementi organizzativi, la circolare consigliere del 9 luglio 2014. Doveroso premettere che questo intervento, al contrario dei precedenti casi trattati, non venne emanato a seguito di un corrispettivo provvedimento legislativo, che contestualizzi il ruolo da legislatore secondario del C.S.M. La circolare si occupava principalmente di ricalcare e precisare alcuni punti già trattati nelle precedenti dichiarazioni consigliari con il fine di raggiungere ed indicare una disciplina omogenea nella trattazione delle priorità.

Venne, innanzitutto, ripresa la possibilità dell'accantonamento ed il relativo scarto delle notizie di reato da parte delle procure della Repubblica richiamando, parzialmente, le

²³ Deliberata adottata il 15 maggio 2007, C.S.M., *Criteri di priorità nella trattazione degli affari penali*, in *csm.it*

²⁴ L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza, diritto penale contemporaneo*, cit. p. 8.

²⁵ V. D. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost., Un tentativo di razionalizzazione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2003, pp. 261-262.

²⁶ S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. p. 41.

dichiarazioni relative alla circolare Maddalena. In questo caso il C.S.M. decise, infatti, di ritornare parzialmente sui propri passi dichiarando: in primo luogo come la messa da parte delle fattispecie criminose fosse assolutamente legittima ai fini organizzativi degli uffici requirenti, a patto che vi fosse una qualche prospettiva di recupero di quest'ultime senza ricadere nell'accantonamento²⁷; in *secundis*, si rimarcò la necessità, in capo alle procure per garantire una maggiore trasparenza ed omogeneità dei criteri di priorità, di inviare in via preventiva i progetti organizzativi allo stesso C.S.M che ne avrebbe dovuto verificare l'efficacia e la legittimità da un punto di vista collettivo e macroscopico.

Questa circolare, come detto in precedenza, individuò un punto di svolta nella natura delle delibere consiliari, per la prima volta vennero date concrete indicazioni sui principi generali che i criteri di priorità dovevano seguire, oltre che imporre una garanzia di omogeneità e legittimità istituzionale nelle scelte organizzative in capo alle procure. Venne anche dato inizio ad una serie di ulteriori atti del C.S.M. volti a concretizzare sempre più il fenomeno dei criteri di priorità, indicando con sempre maggiore precisione quali fossero i requisiti da rispettare o di quali elementi tenere in considerazione. A titolo esemplificativo si possono riprendere le circolari del 2017 e 2020²⁸, entrambe dai contenuti molto simili, all'interno delle quali venne specificato come il punto di riferimento nella scelta delle proprie direttive organizzative interne, dovesse essere il già citato art. 132-*bis* disp. att. c.p.p.

Risultano, infine, dello stesso avviso anche le decisioni dell'organo disciplinare in capo al C.S.M anch'esso fondamentale per l'evoluzione e l'integrazione dei criteri priorità, in tal senso l'evento più significativo rimane il caso Vannucci²⁹ del 1997. L'addebito era riconducibile ad un arretrato di, all'incirca, 7000 fascicoli al momento del trasferimento del magistrato ad un nuovo ufficio requirente, fatto che divenne oggetto di una valutazione disciplinare. Il C.S.M. valutò tuttavia una non sussistenza di responsabilità in capo a Vannucci³⁰ spiegando che «il magistrato ha svolto in maniera impeccabile con diligenza e laboriosità le proprie funzioni; la mole dell'arretrato dipendeva dalla scelta di privilegiare i procedimenti che si ritenevano maggiormente gravi o di più ampia pericolosità sociale; non erano state date, dal procuratore della Repubblica disposizioni sui criteri da seguire»³¹. La

²⁷ V. G. GRASSO, *Sul rilievo dei criteri di priorità nella trattazione degli affari penali nelle delibere Csm e nelle pronunce della sezione disciplinare*, cit. p. 262.

²⁸ Cfr. V. MAFFEO, *I criteri di priorità dell'azione penale tra legge e scelte organizzative degli uffici requirenti*, cit. p. 61.

²⁹ Cfr. C.S.M., sez. disc., 20 giugno 1997, Vannucci, in *Cass. pen.*, 1998, p. 1877

³⁰ V. G. MONACO, *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, *federalismi.it*, 23 marzo 2022, p 111

³¹ S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. p. 45.

rilevanza si riscontra quindi, non solo nella completa assoluzione del sostituto procuratore, ma porta alla luce due fattori fondamentali: viene in primo luogo definitivamente affermato che i criteri di priorità non vanno, se adeguatamente impostati, a ledere il principio della obbligatorietà dell'azione penale; in secondo luogo, si riafferma, in modo maggiormente pragmatico, la necessità e l'onere in capo ai procuratori della Repubblica di redare criteri di priorità.

Dall'analisi adesso compiuta si può, di conseguenza, dedurre una determinata volontà in capo al C.S.M. di forte propensione a favore di criteri che permettano una gerarchia, benché giustificata dalla oggettività delle scelte, delle notizie di reato. Questa valutazione viene ulteriormente supportata dalle risposte date dal C.S.M. nei confronti dei dubbi di alcuni magistrati nei confronti dei “nuovi” criteri organizzativi. Il contenuto di queste delibere richiama ciò che è già stato analizzato in precedenza e si riconduce su una razionalità basata sull'esigenza di trattare *notitiae criminis* di maggiore importanza per evitare che queste cadano in prescrizione. L'art. 97 Cost. rimane l'elemento centrale alla base del ragionamento giuridico, che per quanto univoco e ridondante negli anni, permette di garantire una legittimità costituzionale ai criteri di priorità in relazione alla loro natura organizzativa.

4. *La necessità dell'ordinamento di una nuova riforma*

L'odierno codice Vassalli, nel suo art. 53, prevede che: «Il magistrato del pubblico ministero esercita le sue funzioni con piena autonomia». Questa concezione per quanto a semplice nei contenuti, potrebbe comportare, attraverso un accertamento ponderato positivo in senso debole di una lacuna³², un vuoto normativo di “collegamento” con l'art. 112 Cost. In altre parole, è possibile che tramite un'attività interpretativa volta alla creazione di una lacuna, sia individuabile la mancanza di una norma nell'ordinamento, laddove non si indichi quali siano i limiti e le connessioni tra l'autonomia e obbligatorietà dell'azione penale in capo ai p.m. Tale assunto permetterebbe, o addirittura obbligherebbe, il legislatore ad intervenire per colmare la lacuna, ottenendo così un interessante spazio di operatività sull'operato del p.m. Quest'ultimo ragionamento è importante, se si considera come tutti i discorsi fino a questo momento effettuati, richiamavano il concetto, espresso da parte sia dal

³² P. CHIASSONI, *Tecnica dell'interpretazione giudica*, p. 204.: Secondo le teorie di Guastini, un giurista può, tramite l'operato interpretativo, creare o meno una lacuna.

C.S.M., che procure nonché dagli stessi magistrati, della necessità di una riforma per l'introduzione dei criteri di priorità. Le notizie di reato erano infatti un numero esorbitante³³ e gli stessi uffici inquirenti si trovarono costantemente esposti allo spettro della prescrizione o al rischio di un provvedimento disciplinare, come nel caso Vannucci³⁴.

I tentativi di introdurre i criteri di priorità nel nostro ordinamento, risulta doveroso riportarlo, furono molteplici ma allo stesso tempo generalmente fallimentari o inefficaci. Siamo in presenza, insomma, del tentativo di regolare uno degli aspetti più dibattuti e critici della realtà giudiziaria italiana, la quale, nonostante la perentoria cristallizzazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale nell'art. 112 Cost., non è mai riuscita «ad escludere spazi, di per sé amplissimi, di discrezionalità nell'operare concreto degli uffici del pubblico ministero»³⁵. Il primo concreto progetto di legge venne proposto dall'Onorevole D'Alema nel 1998, dove si adduceva ad una «scelta popolare dei criteri di priorità»³⁶, al fine di conferire una legittimità popolare alle scelte organizzative delle procure. Il Parlamento avrebbe avuto l'incarico di individuare i criteri di priorità che, in un successivo momento, sarebbero stati inviati agli uffici inquirenti ed ai tribunali.

Significativo, in quanto riconobbe la necessità di tutela da parte dei p.m. e dell'ordinamento dei principi del giusto processo, l'intervento della riforma Castelli e i suoi successivi aggiustamenti: il d.lgs. 2006 n.106 sull'organizzazione degli uffici del p.m., egli infatti affermava: «Il procuratore della Repubblica assicura il corretto puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale [...] e garantisce il rispetto delle norme del giusto processo da parte del suo ufficio»³⁷.

Più numerosi furono i progetti di revisione costituzionale dell'art. 112 Cost., volti a smorzare, la rigidità del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Nel 2008, il già citato Ministro Pecorella, presentò alle Camere una riforma atta a modificare il testo dell'art. 112 Cost., tramite la quale si prevedeva come le condizioni per l'esercizio dell'azione penale, fossero decise da una legge ordinaria, eliminando quindi, il concetto della obbligatorietà assoluta. Nel 2011 fu il Governo Berlusconi IV a tentare una nuova modifica costituzionale nei confronti dell'art. 112 Cost., ove secondo l'art. 3 della suddetta riforma,

³³ V. M. GIALUZ, J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, p. 85 e ss.

³⁴ *Infra* § 2.3.

³⁵ M. CHIAVARIO, *L'azione penale tra diritto e politica*, Padova, 1995, p. 135.

³⁶ S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. pag. 51

³⁷ V. MAFFEO, *I criteri di priorità dell'azione penale tra legge e scelte organizzative degli uffici inquirenti*, cit. p. 62.

recitava: «Il p.m. ha l'obbligo di esercitare l'azione penale secondo i criteri predeterminati per legge».

Tante furono anche le proposte atte a delegare al Ministro della Giustizia, la stilizzazione dei criteri di priorità in via generale. Si ricorda il tentativo portato avanti per iniziativa dei senatori Perduca e Poretti, secondo il quale, ogni anno il richiamato Ministro avrebbe dovuto elencare i criteri organizzativi di riferimento per i diversi uffici requirenti della penisola. Ancora, nel 2020, con la proposta di revisione costituzionale dell'onorevole Bozzi, si proponeva nuovamente la modifica dell'art. 112 Cost., optando per una soluzione che obbligava i p.m., nell'esercizio dell'azione penale, a rifarsi ai «criteri di priorità stabiliti dalla legge e dalle indicazioni del Ministro della giustizia»³⁸. In questi casi è necessario però sottolineare come, una tale compartecipazione governativa, possa implicare «pericoli connessi ad una politicizzazione eccessiva dell'azione penale»³⁹, come altresì affermato da autorevole dottrina. Si parla, quindi, di un concreto rischio della perdita di terzietà ed indipendenza tipica dell'operato dei p.m. ed in generale della magistratura, esponendola ad una eccessiva intromissione politica da parte del Governo.

In ultimo la riforma Bonafede che risulta, fino alla riforma Cartabia⁴⁰, il tentativo maggiormente concreto all'introduzione dei criteri di priorità, tramite il già citato art. 3 lettera h. Il testo di quest'ultimo prevedeva di affidare al procuratore della Repubblica il compito di redigere, previa interlocuzione con il procuratore generale presso la Corte d'appello e con il Presidente del tribunale, criteri di priorità «trasparenti e predeterminati»⁴⁰. I criteri dovevano basarsi sulla trasparenza, nonché essere predeterminati, basando il tutto su un potenziamento tecnologico e un rafforzamento del personale di supporto alle procure. Si trattava in sostanza «di un modello "autoreferenziale", che avrebbe devoluto *tout court* al monopolio del potere giudiziario la competenza in materia di criteri di priorità nelle diverse fasi dell'individuazione, dell'adozione e del controllo sull'attuazione»⁴¹.

In concreto veniva data totale "carta bianca" alle procure, in merito alla decisione di quali criteri di priorità adottare e di come addurre alla discrezionalità in capo ai p.m., senza

³⁸ V., *La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ("Commissione Bozzi") costituita nella IX legislatura, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.*

³⁹ F. VECCHIO, *pericolo populista e riforma della giustizia a proposito di alcune insoddisfacenti proposte di riforma dell'obbligatorietà dell'azione penale*, *Rivista associazione italiana costituzionalisti*, gennaio 2021, p.91

⁴⁰ J. DELLA TORRE, M. GIALUZ, *Il progetto governativo di riforma della giustizia penale approda alla camera: per avere processi rapidi (e giusti) serve un cambio di passo, sistema penale*, aprile 2020, p. 164

⁴¹ A. RICCIO I criteri di priorità: verso una declinazione realistica del principio di obbligatorietà dell'azione penale, cit. pag. 970

che, contestualmente, vi fosse un coinvolgimento del Parlamento o del Governo come organi di controllo o di supporto. Si andava di conseguenza ad attribuire un elemento, come già visto, particolarmente sensibile quale quello della reinterpretazione di un principio costituzionale, agli uffici inquirenti, ossia organi completamente sprovvisti di legittimità popolare e del dovere di rappresentanza della collettività. Lo stesso C.S.M. non vedeva una propria partecipazione attiva all'attività organizzativa, né in ambito di stesura né in ambito di vigilanza.

In conclusione, tutti questi provvedimenti furono sicuramente importanti ed accomunati, dalla medesima volontà, di introdurre i criteri di priorità o comunque di ridimensionare l'obbligatorietà dell'azione penale ma, parallelamente a questo, si svilupparono con il comune difetto di legare quest'ultimi eccessivamente ad un determinato potere dello Stato. Non ci fu mai l'idea, concretizzata solamente come vedremo dalla legge n. 134 del 2021, di creazione di un sistema misto, ove le procure della Repubblica potessero collaborare con l'organo legislativo, con una sistematica suddivisione del lavoro organizzativo. Nonostante questo, i tentativi adesso analizzati, garantiscono al legislatore del 2021, una solida base culturale, volta a garantire la creazione di un apparato con basi razionali e conscio dei precedenti errori di formazione e metodo affrontati dai precedenti governi italiani.

5. (Segue) *La riforma Cartabia ed i suoi contenuti in ambito di priorità*

Il 27 settembre del 2021 vede l'approvazione della legge n. 134, la c.d. riforma Cartabia, con il fine di diminuire i tempi processuali e soprattutto di abbattere in modo definitivo, la malattia dell'inefficienza processuale. I provvedimenti in tale senso rientrano in varie discipline, quali la modifica dei termini delle indagini preliminari, un maggiore supporto digitale, nonché un forte potenziamento dell'istituto della giustizia riparativa⁴². Viene inoltre elaborata, per la prima volta livello legislativo, una formulazione mista e razionale volta all'introduzione nell'ordinamento dei criteri di priorità.⁴³ Si tratta, come vedremo, di una svolta fondamentale sia per il modo con cui quest'ultimi sono stati elaborati

⁴² V. M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia*, *Sist. pen.*, 2 novembre 2022

⁴³ V. P. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Verso quale modello processuale?*, in *Proc. e giust.*, 2021

ed introdotti nell'ordinamento, sia per l'impatto che questi potranno, eventualmente avere, sul carico di lavoro delle procure.

La legge n. 134 introduce infatti, per raggiungere concretamente gli obiettivi preposti dall'Unione europea, al suo art. 1 comma 9 lettera i la previsione: «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»⁴⁴. L'*iter* per arrivare all'introduzione dei criteri di priorità in questi termini non fu sicuramente uniforme e vide diverse modifiche lungo i lavori parlamentari del Governo Draghi.

Il punto di partenza della materia ha infatti origine con la riforma Bonafede, in cui all'art. 3 comma primo lettera h, si prevedeva che gli uffici del p.m., per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, individuassero criteri di priorità trasparenti e predeterminati, da indicare nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica al fine di selezionare le notizie di reato prioritarie. In secondo luogo, veniva avanzata la richiesta di prevedere che, nell'elaborazione dei criteri di priorità, il procuratore generale curasse in ogni caso l'interlocuzione con il procuratore generale presso la corte d'appello e con il presidente del tribunale tenendo conto della specifica realtà criminale e territoriale, delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili e delle indicazioni condivise nella conferenza distrettuale dei dirigenti, degli uffici requirenti e giudicati»⁴⁵.

Il modello, come già accennato, prevedeva quindi un monopolio in capo alle procure nella redazione dei criteri di priorità, senza che il Governo o il Parlamento avessero alcuna competenza in tal senso⁴⁶. Le critiche furono molteplici soprattutto nei riguardi della politicizzazione dei p.m. ed in generale all'interno degli uffici requirenti che avrebbero visto la loro posizione, subentrare, in via comunque assolutamente limitata, a quella di un legislatore penale potendo di fatto decidere quali reati perseguire o meno. Ulteriori dubbi

⁴⁴ L. 30 settembre 2021 n. 134, *Normativa*.

⁴⁵ In concreto si andò a rendere obbligatorio la stilizzazione di criteri di priorità all'interno delle procure della Repubblica

⁴⁶ Cfr. A. RICCIO, *I criteri di priorità: verso una declinazione realistica del principio di obbligatorietà dell'azione penale*, cit. p. 970

erano improntati su una totale esclusione del parlamento, rappresentante per molti giuristi⁴⁷ di una totale mancanza di legittimità popolare, nonché della potenziale assenza di uniformità nella persecuzione delle notizie di reato con un conseguente approccio a macchia di leopardo e un, alquanto probabile, giudizio di incostituzionalità per violazione dell'art. 3 Cost⁴⁸.

Diverso fu l'approccio adottato della «commissione di studio per l'elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al disegno di legge AC 2435, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari». La commissione "Lattanzi", partendo dal disegno di legge Bonafede, modificò la disciplina dei criteri di priorità, basandosi sulla delega del Governo, prevedendo che «il Parlamento determini periodicamente, anche sulla base di una relazione presentata dal Consiglio Superiore della Magistratura, i criteri generali necessari a garantire efficacia ed uniformità nell'esercizio dell'azione penale e nella trattazione dei processi, nonché, 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»⁴⁹. Le modifiche rispetto alla proposta precedente furono molteplici e memori delle critiche e progetti di legge passati⁵⁰. Il Parlamento ottenne una posizione fondamentale all'interno del nuovo progetto, ad esso si delineò l'onere: in primo luogo di garanzia rappresentativa in capo alle decisioni organizzative, che verranno prese successivamente dai procuratori della Repubblica; in *secundis* acquisì soprattutto il compito di indicare, in questo caso non attraverso un atto legislativo, i criteri organizzativi generali per le procure della Repubblica. Questi dovevano essere quindi basati su dei fattori macroscopici, per evitare un'eventuale problematicità nei confronti del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., seguendo dei principi cardine da applicare in una prospettiva eterogenea e adeguata a tutte le realtà penali della nostra penisola. Di rilievo, fu la decisione di far collaborare ai lavori per i criteri di priorità, il C.S.M. tramite una relazione da questo redatta, con l'obiettivo di garantire un maggiore "contatto" con le realtà affrontate

⁴⁷ V.N. ROSSI, *I "criteri di priorità" tra legge cornice e iniziativa delle procure*, in *Quest. Giust.*, aprile 2021, p. 76 e ss.

⁴⁸ Cf. A. MARANDOLA, *Molti interlocutori e plurimi criteri: il difficile punto di caduta delle priorità delle indagini*, in *Diritto penale e processo*, 2021, p. 1163.

⁴⁹ S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. p. 61.

⁵⁰ V. M. MADDALENA, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, in *Critica penale*, 2007

dalle procure. Inoltre, abbiamo già analizzato come il C.S.M., tramite le proprie delibere consigliari, si fosse ormai identificato come un legislatore secondario proprio in relazione ai criteri di priorità e che avesse di conseguenza maturato, una grande esperienza in materia. Veniva contestualmente deciso, riprendendo in questo caso la disciplina della riforma Bonafede, come gli uffici requirenti potessero adottare propri criteri di priorità, basati sulle disposizioni generali sancite dal parlamento, in relazione alle proprie esigenze territoriali e criminali nonché sul proprio numero di arretrato. In questa sede si ripresero inoltre provvedimenti presenti in precedenti circolari delle procure della Repubblica, come in quelle già precedentemente analizzate di Perugia e Latina, in relazione ai rapporti di coordinamento tra uffici requirenti e giudiziari. Il fine, infatti, di realizzare un collegamento concreto tra i due organi era quello di sfruttare al massimo, le potenzialità dei criteri di priorità in relazione all'elenco realizzato dall'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p. e garantire una coerenza sistematica all'interno del procedimento penale.

La commissione decise anche di puntualizzare alcuni aspetti procedurali, precisando come i criteri di priorità finalizzati ad individuare le *notitie ciminis* privilegiate, non legittimeranno un accantonamento autorizzato delle fattispecie di reato non prioritarie, nonché un loro abbandono al binario morto della prescrizione e alla estinzione del reato. Venne altresì rimarcata la natura della riforma, atta unicamente a superare l'immane numero delle notizie di reato, attraverso un approccio trasparente e corretto, legato a doppio filo con i dettami costituzionali e le garanzie del giusto processo. Il progetto della commissione fu comunque oggetto di diverse riflessioni che risulta necessario analizzare: infatti, per quanto sicuramente lodevole la volontà di dare centralità al parlamento rimaneva, però, dubbia l'effettiva natura dell'atto di indicazione e scelta dei criteri di priorità da parte di quest'ultimo. La dottrina maggioritaria, e la stessa commissione, andavano ad individuare il provvedimento come di un mero indirizzo, portando tuttavia così a creare il rischio, che non vi fosse alcun tipo di obbligatorietà sottesa al perseguimento delle scelte organizzative. In secondo luogo, la decisione di attuare un coordinamento tra uffici requirenti e giudicati per quanto funzionale e sicuramente utile, si prestò alla critica legata alla possibilità di un'*impasse* tra i due organi che poteva portare ad una stagnazione, o nei peggiori dei casi, di un blocco dei lavori.⁵¹

⁵¹ V. N. MAFFEO, *I criteri di priorità dell'azione penale tra legge e scelte organizzative degli uffici inquirenti*, in *Proc. pen. e giust.*, 2022, p. 61 e ss.

La legge 134 del 2021, risulta opportuno ricordare, riprende moltissimi elementi elaborati dalla commissione Lattanzi con, tuttavia, delle importanti modifiche anche alla luce delle critiche citate poco prima. Il testo finale elaborato dal Governo in ambito di criteri di priorità è individuabile all'art.1 comma 9 lettera i, il quale prevede: «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».

La prima preponderante differenza si individua nell'atto con cui in parlamento deve scegliere i criteri di priorità in via generale⁵², non basando più il tutto su un mero indirizzo, ma al contrario su un decisamente più solido atto legislativo. In questo modo, la riforma Cartabia, si propone di superare quel rischio di mancata obbligatorietà con l'aggiunta di un atto forte e cristallizzato nel tempo.

Vengono altresì modificati «i principi direttivi elaborati nel 2021, per giunta, oltre a non considerare più, tra i parametri di cui tener conto nella definizione delle priorità, la specifica realtà criminale e territoriale di ciascuna circoscrizione, non esigevano un'interlocuzione tra uffici giudiziari e requirenti, limitandosi a richiedere che le procedure di approvazione dei progetti organizzativi delle procure fossero allineate a quelle delle tabelle degli uffici giudicanti, con ciò implicitamente attribuendo al C.S.M. un vero e proprio potere di approvazione»⁵³. La riforma, infatti, interviene dal punto di vista ordinamentale tramite la legge n. 71 del 17 giugno 2022, sotto il nome di deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinatoria, ha modificato nel suo art. 13 i commi 6 e 7 dell'art. 1 d.lgs. 20 febbraio 2006 n. 106, con l'obiettivo di riformare l'*iter* per la formazione dei criteri organizzativi «in conformità ai principi generali definiti dal Consiglio Superiore della Magistratura, il progetto organizzativo dell'ufficio». Il procuratore della Repubblica

⁵² A. CAVALIERE, *Considerazioni 'a prima lettura' su deflazione processuale, sistema sanzionatorio e prescrizione nella l. 27 settembre 2021, n. 134, c.d. riforma Cartabia*, in www.penaledp.it, 2 novembre 2021, pp. 5 ss.

⁵³ A proposito dell'ampiezza del ruolo riconosciuto all'organo di autogoverno della magistratura si veda N. ROSSI, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Interviene "il Parlamento con legge"*, in *Quest. giust.*, 8 novembre 2021, p. 80.

deve quindi predisporre: in *primis* le misure organizzative finalizzate a garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, tenendo conto dei criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre e definiti, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili. In questa sede si possono già notare gli sforzi, da parte della riforma Cartabia, di indicare delle direttive, oltre a quelle che verranno delineate dal parlamento, che dovranno essere prese da riferimento diversi uffici requirenti con il fine secondario di sopperire alle eventuali future mancanze legislative; in *secundis* i compiti di coordinamento e di direzione dei procuratori aggiunti; in *tertiis* i criteri di assegnazione e di co-assegnazione dei procedimenti e le tipologie di reato per le quali i meccanismi di assegnazione dei procedimenti sono di natura automatica, ossia senza alcun tipo di valutazione specifica derivante dalla generica gravità di un determinato reato; in *quartus* i criteri e le modalità di revoca dell'assegnazione dei procedimenti; in *quintus* i criteri per l'individuazione del procuratore aggiunto o comunque del magistrato designato come vicario. Infine dovranno essere designati i gruppi di lavoro, salvo che la disponibilità di risorse umane sia tale da non consentirne la costituzione, e i criteri di assegnazione dei sostituti procuratori a tali gruppi, che devono valorizzare il buon funzionamento dell'ufficio e le attitudini dei magistrati, nel rispetto della disciplina della permanenza temporanea nelle funzioni, fermo restando che ai componenti dei medesimi gruppi di lavoro non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Queste attività dovranno essere realizzate all'interno di una relazione che dovrà essere successivamente inviata al C.S.M., con il fine di ottenere l'approvazione o in alternativa un rimando con la richiesta di apportare determinate modifiche.

L'art. 13 prevede, infatti, l'indicazione del termine dell'approvazione del progetto organizzativo delle singole procure che avrà una validità fissata a quattro anni, sentiti il dirigente dell'ufficio giudicante corrispondente e il presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati, ed è approvato dal C.S.M., previo parere del consiglio giudiziario e valutate le eventuali osservazioni formulate dal Ministro della Giustizia. Nel caso in cui, allo scadere del quadriennio, non vi siano stati indicati nuovi criteri di priorità si andranno a prorogare in via tacita e perpetua le precedenti decisioni organizzative.

In questo caso la riforma Cartabia opta quindi per una forte semplificazione rispetto al progetto della commissione Lattanzi, cercando infatti per cui di evitare il problema della eventuale mancanza di intesa tra uffici requirenti e giudicanti, rifacendosi invece ad una più

forte compartecipazione del C.S.M., attribuendogli un potere di valutazione ed approvazione sia a monte che a valle. I tempi di durata dei criteri di priorità determinate dalle procure venivano fissati a quattro anni con la saggia aggiunta di una rinnovazione tacita ogni qual volta non vi fosse una rielaborazione di quest'ultimi con l'intento di evitare eventuali congestioni interne al C.S.M. o agli altri ogni predisposi alla redazione delle decisioni organizzative. Tra questi, ricomparve la presenza del guardasigilli, già oggetto di grandi discussioni nonché di precedenti circolari della procura della Repubblica⁵⁴, con un ruolo tuttavia totalmente consultivo e quindi in questa sede depoliticizzato.

In generale si può comunque dedurre la volontà del legislatore di "indicare la via" ai procuratori della Repubblica tentando un approccio maggiormente pragmatico e, soprattutto, lontano da una concezione della legge generale ed astratta. Le motivazioni alla base di questa scelta possono essere le più disparate, anche se possono esserne dedotte alcune: in primo luogo sicuramente la, già accennata, paura dell'inerzia del legislatore che avrebbe portato ad una stagnazione; in secondo luogo, si vuole probabilmente garantire un'indipendenza maggiormente gestita da parte dei p.m. nell'applicazione del concetto di obbligatorietà dell'azione penale. Il d.lgs. n. 150 ha chiaramente specificato come i criteri di priorità non abbiano «una valenza solamente formale»⁵⁵ ma al contrario presentino una valenza procedimentale e concreta, concetto che fu ben specificato anche dal nuovo art. 3-*bis* disp. att. c.p.p. Quest'ultimo prevede infatti come «nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale il pubblico ministero si conforma ai criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio», di fatto rendendo obbligatorio al p.m. di rispettare i progetti organizzativi. Sulla stessa filosofia si fonda l'art. 127-*bis* disp. att. c.p.p. il quale dispone che il procuratore generale presso la corte d'appello tenga conto dei criteri di priorità stabiliti dal proprio ufficio. Nascono comunque diversi dubbi sulle modalità con cui rendere effettivamente obbligatorio il perseguimento dei criteri di priorità da parte dei p.m. Si potrebbe prevedere che, nel caso in cui non venissero affrontate le notizie di reato prioritarie, possano giungere provvedimenti disciplinari da parte del C.S.M. Dal punto di vista procedimentale invece, poche sarebbero le soluzioni, nel caso in cui, una fattispecie non di primaria importanza venisse affrontata precocemente. Diversamente, nel caso in cui si individuasse una *notitia criminis* prioritaria, inavvertitamente tralasciata, si applicherebbe il precedentemente citato art. 127-*bis* disp. att. c.p.p.

⁵⁴ Si fa riferimento, ad esempio, alla proposta di legge degli onorevoli Perduca e Poletti

⁵⁵ M., GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia*, cit. p. 260.

6. Criticità costituzionali e dubbi portati dalla legge 134

Durante tutto il lavoro fin qui svolto nell'analisi dei criteri di priorità e della loro evoluzione fino alla riforma Cartabia è sorta più volte l'eventuale contrapposizione con la disciplina costituzionale. Già nelle primissime circolari delle procure della Repubblica, quale la Zagrebelsky, o le più tardive come la Maddalena, nacque una voce onnipresente e pressante da parte sia della dottrina e giurisprudenza in relazione all'incostituzionalità dei suddetti elementi organizzativi in un modello dettato dall'obbligatorietà dell'azione penale e dal principio di uguaglianza.⁵⁶ Parimenti tali dubbi e sospetti, giacevano imperturbabilmente silenti in quanto, almeno si riteneva, i criteri di priorità erano appartenenti solamente a poche realtà inquirenti e slegate da ogni iniziativa legislativa⁵⁷; se non per i vani tentativi di riformulazione costituzionale effettuati durante l'ultimo ventennio⁵⁸. La situazione iniziò a cambiare con l'entrata in vigore della riforma Bonafede, la quale introduceva per la prima volta nel nostro ordinamento i criteri di priorità, per poi avviarsi definitivamente grazie alla legge n. 134 del 2021. Il dibattito scaturito si fondò in parte proprio sulle discussioni inerenti alla legittimità costituzionali nei confronti dei criteri organizzativi delineati con legge dal parlamento.

In questo contesto, il vero *punctum dolens* della materia, è l'art. 112 Cost. il quale si identifica come l'elemento maggiormente richiamato dai detrattori dei criteri di priorità, per dimostrarne un contrasto «ontologico»⁵⁹ con la suprema Carta. In particolare, viene rimarcato il concetto secondo cui, in un sistema ove l'esercizio dell'azione penale è obbligatoria in capo al p.m., non sia legittimo realizzare una "scelta" tra le diverse notizie di reato comportandone, data la lentezza e inefficienza del nostro ordinamento, l'accantonamento⁶⁰. In altre parole, è recriminato il concetto secondo cui un eventuale modifica dell'attività investigativa della magistratura requirente sia legittima solamente se racchiusa in un ambito organizzativo e non, come invece dichiarato all'interno della riforma Cartabia, deflattivo. I maggiori dubbi a riguardano ricadono sulla natura non unicamente

⁵⁶ V. S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. pp. 26 ss.

⁵⁷ Ricordiamo infatti, come vi erano poche circolari delle procure della Repubblica legate ai criteri di priorità

⁵⁸ *Infra* § 3.3

⁵⁹ Cfr. R.E. KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, in *Cass. pen.*, 2020, p. 2180.

⁶⁰ V. A. SPATARO, *La selezione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale: la criticabile scelta adottata con la legge 27 settembre*, in *Quest. giust.*, 2021, pp. 82 e ss.

organizzativa ma bensì selettiva che eventuali elementi organizzativi avrebbero nei confronti delle notizie di reato, comportandone un accantonamento legalizzato⁶¹

Lo stato attuale del nostro ordinamento, al netto di eventuali future proposte di modifiche dei termini di prescrizione o di indagine, fa sì che i criteri di priorità comportino una probabile ricaduta delle notizie di reato non prioritarie negli effetti della prescrizione, tuttavia, come si approfondirà meglio successivamente, questo rappresenta una semplice conseguenza “naturale” dell’ordinamento processuale. Contestualmente il rischio di perdita dell’indipendenza della magistratura a causa dell’eccessivo controllo politico, o all’inverso, di una troppa indipendenza decisionale in capo alle procure, desta anch’esso grande preoccupazione nei detrattori dei criteri di priorità. La paura si concretizzerebbe nella trasformazione dei magistrati requirenti in legislatori autonomi o in alternativa a dei semplici “esecutori” delle decisioni parlamentari.

Ulteriori implicazioni costituzionali dei criteri di priorità ricadrebbero nella sfera dei principi tutelati dagli artt. 3, 21 e 27 Cost. Tra questi, l’uguaglianza rappresenta il valore maggiormente leso in quanto, come sostenuto da autorevole dottrina, la scelta di attribuire a singole procure della Repubblica la possibilità di selezione delle priorità, comporterebbe una inevitabile disparità di trattamento tra i cittadini. Sarebbe possibile, in un tale contesto, creare un fenomeno di *forum shopping*⁶² garantendo l’impunità a determinate azioni illecite e promuovendo determinate fattispecie illecite. È comunque importante da ricordare come queste considerazioni, manchino di alcuna prova empirica che ne vada a dimostrare l’autenticità e che forse manchino di una visione trasversale sui diversi valori e principi in gioco.

6.1. (Segue) *La genesi dell’art. 112 Cost. ed il suo sviluppo negli anni*

Prima di addentrarsi nel merito della critica e le eventuali motivazioni favorevoli e contrarie all’argomento, risulta necessario realizzare un preambolo sulla storia e natura dell’art. 112 Cost. La prima proposta volta all’introduzione dell’obbligatorietà dell’esercizio dell’azione penale fu riscontrabile all’art. 8 del progetto Calamandrei il 5 dicembre del 1946 nel quale veniva scritto: «L’azione penale è pubblica, e il pubblico ministero ha l’obbligo di

⁶¹ Cf., J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità nella trattazione della notizia di reato e nell’esercizio dell’azione penale*, cit. p. 32. V. C. CESARI, *L’inflazione delle notizie di reato e i filtri selettivi ai fini del processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, p. 1413.

⁶² termine colloquiale per la pratica delle parti in causa che intraprendono azioni per far sì che il loro caso legale venga ascoltato dal tribunale che ritengono abbia maggiori probabilità di fornire un giudizio favorevole.

esercitarla in conformità con la legge, senza poterne sospendere o ritardare l'esercizio per ragioni di convenienza»⁶³. La formulazione fu accolta favorevolmente dall'Assemblea costituente, in relazione all'obbligatorietà dell'azione penale, la quale fu pacificamente condivisa da ogni ideologia politica, mentre maggiori discussioni nacquero su come quest'ultima dovesse essere realizzata. In concreto i dubbi si soffermavano, più che sul principio in sé, sulla figura del p.m. e della sua indipendenza rispetto al potere esecutivo e legislativo. È infatti bene ricordare come, sebbene l'idea dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale fosse già presente in Italia da molti anni, tanto che, durante il «ventennio fascista la doverosità dell'azione era considerata principio incondizionato e inderogabile, posto a presidio della potestà punitiva dello Stato»⁶⁴, altrettanto non era espletabile nei confronti del concetto di autonomia dei p.m. il quale venne totalmente tralasciato. Il dibattito verteva quindi sulla possibilità di individuare l'atto legittimato a regolare la disciplina dell'azione penale e del p.m. Le opinioni principali si dividevano in due blocchi: una prima fazione maggiormente propensa a cristallizzare nel quadro costituzionale la disciplina dell'azione penale garantendo una maggiore indipendenza dal potere esecutivo i p.m.; una seconda favorevole invece, ad una competenza esclusivamente legislativa. Quest'ultima tesi venne ben rappresentata dall'intervento dell'Onorevole Targhetti, secondo cui la discrezionalità del p.m. «non trovi sede acconcia nella carta costituzionale»⁶⁵.

Il 27 novembre del 1947 venne ulteriormente modificato il testo in una più semplice formulazione: «L'azione penale è pubblica. Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitarla e non la può mai sospendere o ritardare»⁶⁶. Solamente il 27 novembre del 1947 venne proposto, dall'Onorevoli Bettiol e Leone, il corrente testo dell'art. 112 Cost.: «Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale». Questo venne ottenuto seguendo una logica di compromesso, allontanandosi da un'impostazione eccessivamente rigorosa ed abbracciando la presenza di una discrezionalità tecnica in capo ai requirenti garantendo tuttavia un'indipendenza da parte del potere esecutivo. Non sarebbe stato infatti ragionevole privare, in ogni circostanza e situazione, la possibilità di derogare ai dettami del neo art. 112 Cost. da parte della magistratura requirente in caso di necessità o urgenza. Nonostante questo, è comunque da rimarcare come in via generale «il senso del principio è stato

⁶³ S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. p. 76.

⁶⁴ V. A. RICCIO, *I criteri di priorità: verso una declinazione realistica del principio di obbligatorietà dell'azione penale*, cit. p. 975.

⁶⁵ S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. p. 76.

⁶⁶ S. PANIZZA, *Se l'esercizio dell'azione penale diventa obbligatorio... nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge*, in *Quest. giust.*, 202, p. 118.

rinvenuto nella esplicita volontà di escludere una qualsiasi discrezionalità del p.m. in ordine al promovimento dell'azione penale»⁶⁷. Nella sua semplicità il testo elaborato dai costituenti garantiva quindi, nel rispetto di una flebile discrezionalità, una maggiore flessibilità nella sua applicazione, esponendosi però, a numerosi dubbi interpretativi sulla propria portata e natura stessa. In questo contesto un importante lavoro venne realizzato dalla Corte costituzionale durante tutto il dopoguerra dove, attraverso numerose pronunce, intervenne a risolvere le diverse vaghezze e problematiche apportare dall'art. 112 Cost.

Una delle prime criticità affrontate dall'ordinamento penale fu la compatibilità dell'obbligatorietà dell'azione penale con le condizioni di procedibilità. Il quesito era sorto in relazione alla possibilità in capo al legislatore di limitare, tramite l'iniziativa di un privato, l'operato dei p.m. nel perseguimento dell'azione penale. Sebbene una risposta negativa paresse eccessiva e irrazionale, la Consulta dovette intervenire prima attraverso la sentenza n. 22 del 1955 per poi riconfermarsi successivamente nella pronuncia n. 105 del 1967.

In questo senso la Corte dichiarava la non sussistenza dell'incompatibilità dell'istituto con l'art. 112, in quanto «elementi costitutivi della fattispecie». Interessante come venga chiarito qui e inoltre circostanze come il principio dell'obbligatorietà imponga «un divieto ad un'interferenza arbitraria, capace di ledere l'indipendenza del pubblico ministero e le situazioni in cui il potere politico, o comunque estraneo a quello giudiziario, è consentito di paralizzare il proponimento dell'azione penale sia predeterminato dalla legge e non scaturiscano da motivi contingenti ed estemporanei»⁶⁸. Di fatto, anticipando brevemente il discorso sulla compatibilità dei criteri di priorità rispetto all'art. 112 Cost., venendo rimarcato dalla Consulta il concetto, secondo cui se realizzati in modo coerente e non impositivo, gli elementi organizzativi risulterebbero in linea con il dettato costituzionale.

Un'ulteriore pronuncia fondamentale, ai fini del discorso, fu la n. 88 del 28 gennaio 1991, riguardate la possibilità in capo ai p.m. di richiedere l'archiviazione in caso di "superfluità" del dibattimento. La questione nacque dall'intersezione delle discipline in ambito di archiviazione, delineate da due articoli: il 408 c.p.p. dettante nel suo primo comma la facoltà in capo al magistrato requirente di richiedere la conclusione delle indagini nel caso in cui la notizia di reato risultasse infondata, l'art. 125 disp. att. c.p.p. il quale sanciva la possibilità in capo al p.m. di promuovere l'archiviazione quando riteneva l'infondatezza delle notizie di reato tramite gli elementi raccolti, ed infine l'art. 411 c.p.p. che prevedeva

⁶⁷S. PANIZZA, *Se l'esercizio dell'azione penale diventa obbligatorio... nell'ambito dei criteri generali indicati dal parlamento con legge*, in *Quest giust.*, cit. p. 145

⁶⁸S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. p. 85.

ulteriori casi di archiviazione. In questo articolato contesto normativo «la regola di giudizio che si desume dalla lettura degli art. 408 c.p.p. e 125 disp. att. deve essere precisata. Infatti, prima di richiedere l'archiviazione o meno al giudice, il p.m. è vincolato ad una valutazione prognostica di superfluità o non superfluità del dibattimento, in quanto la fase dibattimentale potrà essere instaurata soltanto quando essa si profila *ex ante* utile, in modo da poter sostenere l'accusa»⁶⁹. Questo dubbio interpretativo sfociò in dottrina in una duplice teoria: la prima identificava come la valutazione della superfluità del p.m. dovesse ricadere nella valutazione della prova e della sua eventuale insufficienza per avviare un dibattimento, la seconda inerente maggiormente ad un discorso di economia processuale e slegata da elementi specifici del processo penale. La Corte durante l'analisi della questione identificò innanzitutto come pietra angolare dell'ordinamento democratico il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, precisando come solo attraverso quest'ultimo possa essere salvaguardato il principio di legalità delineato dall'art. 25 comma 2 Cost. ed il principio d'uguaglianza rimarcando al contempo il rigetto dell'introduzione del principio di opportunità nel nostro ordinamento. «Si assume, infatti, che soltanto in un ordinamento processuale governato dal principio di obbligatorietà si realizzino le condizioni ottimali affinché il rappresentante della pubblica accusa, costantemente controllato dal giudice sia quando agisce sia quando resta inerte»⁷⁰. Tuttavia, a valle di tuta questo discorso, all'interno della sentenza veniva indicata la presenza, rispetto all'art. 112 Cost, «del limite implicito della non manifesta inutilità del processo»⁷¹; richiamando così il concetto per cui la celebrazione di processi “superflui” non rientrerebbe nel dettame costituzionale.

Tale conclusione verrebbe sostenuta dall'approccio intermedio perseguito in questa sede dalla Corte costituzionale, improntata non ad una interpretazione stretta dell'articolo ma, al contrario, fondata su una funzione razionale.

Sebbene la disciplina della Consulta sia stata altalenante sull'argomenti attraverso queste sentenze, e quelle già viste in precedenza⁷², è possibile individuare quale sia lo spazio di operatività in capo al legislatore in relazione all'autonomia del p.m.

⁶⁹ A. DI PRISCO, *I presupposti dell'archiviazione e la sentenza n.88 del 1991 Corte Cost. sulla “superfluità” del dibattimento*, in *ius in itinere*, 29 marzo 2017, p. 1.

⁷⁰ Crf. A. RICCIO, *I criteri di priorità: verso una declinazione realistica del principio di obbligatorietà dell'azione penale*, p. 759.

⁷¹ Crf. A. RICCIO, *I criteri di priorità: verso una declinazione realistica del principio di obbligatorietà dell'azione penale*, p. 975.

⁷² *Infra* § 4.2.

In primo luogo, attraverso le sue pronunce⁷³ veniva rimarcato come i p.m. fossero sottoposti alle medesime tutele delineate dall'art. 101 Cost, per poi successivamente con la sentenza n. 56 del 1976, attribuire le citate tutele solamente agli uffici requirenti e non al singolo magistrato. In *secundis*, l'unico articolo individuato come garanzia dell'indipendenza effettiva dei p.m. ricade all'art. 112 Cost, il cui stesso significato, come abbiamo visto, è ancora sottoposto a discussione. La stessa Corte costituzionale, agendo come figura di salvaguardia, ha definito più volte come l'operato della magistratura requirente si basasse sull'obbligatorietà e in nessun caso, a patto di eventuali modifiche costituzionali, tale imposizione possa cambiare.

A capo di queste valutazioni persiste ineluttabile, il concetto, secondo cui nessuna pronuncia o articolo indichi precisamente come in concreto, debba espletarsi l'art. 112 Cost. Realizzando una attenta analisi, infatti, è possibile notare come le diverse pronunce effettuate dalla Consulta e le garanzie identificate al p.m. vadano unicamente a spiegare la natura dell'obbligatorietà dell'azione penale limitandosi a stilare un semplice "contorno" del suo effetto esercizio.

6.2. (Segue) *L'art. 112 Cost., un semplice problema interpretativo?*

Nelle valutazioni realizzate, appare evidente come il solo testo dell'art. 112 Cost. non sia sufficientemente esaustivo per delimitare e spiegare autonomamente l'obbligatorietà dell'azione penale. Parallelamente, tale attività è stata realizzata e proseguita dalla dottrina e giurisprudenza grazie ad un lavoro ermeneutico a cui l'art. 112 Cost. si presta naturalmente.

Ai fini della valutazione della legittimità dei criteri di priorità, risulta utile tentare quindi una analisi dei possibili risultati interpretativi dell'art. 112 Cost.

Premettendo che nella scienza dell'interpretazione vi sono numerosissimi modelli interpretativi⁷⁴, l'analisi letterale delle disposizioni è quello preferibile.

Seguendo lo stesso ordinamento italiano, il significato testuale di una norma deve essere valutato secondo i dettami dell'art. 12 delle preleggi, il quale prevede nella prima parte della propria formulazione: «Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di

⁷³ Cfr. Corte Cost. n. 96 del 1975

⁷⁴ V. G. MIMMO, *I diversi modi di interpretare la legge: una piccola goccia nel "mare magnum"...*, in *Altalex*, 24 aprile 2005

esse, e dalla intenzione del legislatore». Ciò che risulta importante da sottolineare è come lo stesso art. 12 il quale dovrebbe essere l'articolo fondamentale nel guidare i giuristi nell'interpretazione delle diverse norme dell'ordinamento è esso stesso lacunoso. Sebbene infatti il testo possa apparire semplice ed intuitivo, realizzando una meticolosa analisi del testo, si possono individuare diverse e importanti mancanze.

In particolare, le criticità risalgono a due questioni: la prima concerne la mancanza di «una definizione legislativa della locuzione “significato proprio delle parole secondo la connessione di esse»⁷⁵. In questo senso nascono dubbi su quale regola ermeneutica attribuire, se quella inerente all'attribuzione del significato storico delle parole, quella il cui significato è legato all'uso contemporaneo o ancora l'utilizzo di una concezione giuridica.

Parimenti la seconda locuzione dell'art. 12 concernente l'intenzione del legislatore risulta altrettanto fallace. L'interprete non ha infatti garanzie su quale tra le diverse regole interpretative sia quella corretta, potendo riferirsi alla concezione di legislatore attuale, storico o addirittura ideale. La seconda questione, legata strettamente alla prima, riguarda un aspetto maggiormente pragmatico ossia la totale mancanza, all'intento di alcun atto normativo, dell'indicazione di come, in concreto, debba essere applicato l'art. 12. Non viene, in altre parole, dato alcun “indizio”, su quale possa essere la soluzione maggiormente adatta all'interpretazione delle diverse norme giuridiche.

Applicando tali concetti all'art. 112 Cost., benché norma costituzionale e quindi sottostante secondo parte della dottrina alla iper-interpretazione⁷⁶, si può giungere a diverse conclusioni: in primo luogo, permane l'idea per cui il testo del richiamato articolo, per quanto semplice, si presti a svariate interpretazioni tutte parimenti possibili e corrette; in secondo, come accade per l'art. 12 delle preleggi, ugualmente non viene indicato da nessuna norma nel nostro ordinamento come l'obbligo in capo all'obbligo dell'esercizio dell'azione penale debba essere concretamente realizzato «si tratta, infatti, in questo caso, di un preciso obbligo di fare, formulato in positivo, posto in capo a un soggetto ben determinato, obbligo⁷⁷ non condizionato ad alcunché e per il quale non viene fatto rinvio, almeno espressamente, a una successiva forma di attuazione o concretizzazione. Si tratta, oltre tutto, del'articolo più breve del'intero testo costituzionale, la cui asciuttezza pare sintomatica, sul piano

⁷⁵ P. CHIASSONI, *tecniche dell'interpretazione giuridica*, cit. p. 148.

⁷⁶ V. P. CHIASSONI, *tecniche dell'interpretazione giuridica*, pp. 200. e ss.

⁷⁷ Una formula non distante da quella in altre occasioni utilizzata dal Costituente, si pensi all'art. 52 («Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge»)

linguistico, della particolare rigosità e fermezza del precetto»⁷⁸. Non vi sono elementi atti di per sé ad imporre l'utilizzo del sistema cronologico nella trattazione delle notizie di reato, non vi sono indicazioni relative alla possibilità di organizzare interamente il lavoro al fine di renderlo maggiormente efficiente e non vi sono vincoli di alcun tipo in relazione alla possibilità di introdurre, se realizzati in ambito organizzativo, criteri di priorità⁷⁹. È possibile quindi concludere come «insistere su di una interpretazione rigoristica del principio [dell'obbligatorietà dell'azione penale] sarebbe, dunque, inutile e contribuirebbe ad alimentare, prendendo in prestito l'espressione da un famoso comparatista, una non salutare “disarmonia tra formanti”»⁸⁰. Ovviamente i principi costituzionali nella loro globalità, sottostanno ad un ulteriore criterio di valutazione nella loro applicazione nell'ordinamento, ossia quello del bilanciamento tra dettami costituzionali. In relazione ai criteri di priorità l'elemento principale da tenere presente, abbracciando la teoria della molteplicità interpretativa del testo dell'art. 112 Cost., è quello di mantenere un bilanciamento rispetto agli ulteriori elementi garantiti dalla costituzione, tra i quale svetta inevitabilmente il principio di uguaglianza.

Seguendo la strada dettata dalla Corte costituzionale nelle diverse pronunce ed più in generale la disciplina maggiormente rigorose inerenti all'art. 112 della costituzione è possibile individuare due regole fondamentali: «Il p.m. non può essere privato del potere di promuovere, per particolari categorie o ipotesi di reato, l'avvio dei procedimenti penali e, alla ricezione della *notitia criminis* è obbligato ad esercitare l'azione penale, senza che gli sia consentito, almeno in astratto, alcun margine di scelta o che possa essere condizionato da direttive esterne o da contingenti situazioni oggettive»⁸¹

Si riconosce, in altre parole, una pietra fondamentale del sistema di garanzie del nostro ordinamento giudiziario e del p.m. L'obbligatorietà dell'azione penale rappresenta infatti l'incarnazione di diversi valori costituzionali quali l'uguaglianza tra i cittadini ed il principio di legalità⁸². Questo delicato sistema viene garantito dalla permeabilità della magistratura requirente da parte di eventuali ingerenze legislative o governative volte a modificarne l'operato. In questo senso il concetto di “discrezionalità” in capo ai p.m. ha sempre destato

⁷⁸ S. PANIZZA, *Se l'esercizio dell'azione penale diventa obbligatorio... nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge*, cit. p. 107

⁷⁹ V., F. DI VIZIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale efficiente ai tempi del PNRR. La Procura tra prospettive organizzative, temi istituzionali e scelte comportamentali*, in *Quest. giust.*, 2021, pp. 4 ss.

⁸⁰ R. SACCO, *Legal Formants: A Dynamic Approach To Comparative Law*, in *American Journal of Comparative Law*, vol. 32, n. 1/1991, pp. 1-34 e n. 2/1991, pp. 343-401.

⁸¹ A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 5ª ediz., Torino, 2008, p. 986

⁸² V. Cort. Cost, 12 luglio 1979, n. 84, viene rimarcata la tutela nell'art 112 cost del principe di eguaglianza.

grande antipatia, in quanto potenzialmente rappresentate dell'inizio di uno squilibrio tra le diverse tutele rappresentate dall'art. 112 Cost. In particolare, nel momento in cui un determinato ufficio requirente decidesse di garantire la priorità dell'esercizio l'azione penale solo nei confronti dei furti, potrebbe potenzialmente creare un primo tassello per una giustizia a "mosaico" all'interno della penisola. Così facendo, non solo, il principio di uguaglianza, ma anche quello di legalità sostanziale descritto dall'art. 25 comma 2 Cost. vedrebbe una considerevole lesione in relazione ai possibili profili di impunità delle specifiche notizie di reato e di un accantonamento di quest'ultime⁸³.

Tali critiche e dubbi sono tuttavia superabili tramite accortezze legislative: primo, il rischio di una giustizia a macchia di leopardo, nonché di un esercizio arbitrario di una eventuale discrezionalità politica dei p.m.⁸⁴, possono essere risolti tramite una corretta e ben realizzata legge parlamentare; tenente conto delle innovazioni apportate dalla riforma Cartabia⁸⁵. Nonostante, infatti, i dubbi perpetrati dalla dottrina in relazione alla capacità dell'organo legislativo di realizzare tale atto⁸⁶, è comunque pacifico come quest'ultimo sia sufficiente per eliminare questa prima criticità costituzionale. Più complessa risulta essere la seconda problematica. Posto come, anche in questo caso, un disegno di legge comprensivo della modifica dei termini di prescrizione e indagini preliminari, possa risultare adeguato alla risoluzione della questione, è comunque possibile realizzare un ulteriore ragionamento. Guardando l'odierna realtà penale non si può negare come «soltanto una parte dei reati commessi vengono effettivamente perseguiti e l'obbligatorietà dell'azione penale, conseguentemente, non trova effettiva applicazione nella realtà»⁸⁷. Non si capisce quindi la logica, sottostante il divieto di modificare l'approccio nella trattazione delle notizie di reato⁸⁸. Richiamando il ragionamento realizzato in ambito interpretativo, non viene mai specificata nel nostro ordinamento l'obbligatorietà nel perseguire un sistema cronologico a discapito di uno prioritario. Sebbene infatti uno degli elementi rimarcati dai detrattori dei criteri di priorità sia la violazione dell'art. 3 Cost., lo stesso li giustificerebbe alla luce del

⁸³ V., J. DELLA TORRE, I criteri di priorità nella trattazione della notizia di reato e nell'esercizio dell'azione penale, p. 35.

⁸⁴ V., J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità nella trattazione della notizia di reato e nell'esercizio dell'azione penale*, p. 32.

⁸⁵ In questo senso, si può far riferimento al nuovo art. 407 bis in relazione ai nuovi termini per le indagini preliminari, tassello fondamentale per congruenza costituzionale dei criteri di priorità nella loro valenza organizzativa e non selettiva

⁸⁶ Crf, S. CATALANO, *Quando perseguire*, pp. 167 ss.

⁸⁷ A. SPATARO, *La selezione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale: la criticabile scelta adottata con la legge 27 settembre 2021, n. 134*, cit. p. 84.

⁸⁸ V., L. LUPARIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giurisprudenza.it.*, 2002, pp. 1751 e ss.

principio di ragionevolezza il quale, in una prospettiva di tutela della collettività, favorirebbe un sistema atto a trattare i reati più gravi rispetto a quelli di minor offensività. La domanda corretta da porsi è se si possa affermare che il semplice compimento di una scelta tecnica, la quale non eviterebbe l'avverarsi di un fenomeno attualmente inevitabile quale quello della prescrizione o l'archiviazione, possa comportare una violazione all'obbligatorietà penale. A parere di chi scrive a questo quesito non può che risponderci negativamente in quanto «ad oggi, non sembra francamente dubitabile l'ammissibilità di criteri di priorità, intesi come soluzioni organizzative nella definizione degli affari penali. Tali criteri, peraltro, si porrebbero difficilmente in contrasto con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, in quanto operanti prima dell'esercizio dell'azione penale e, soprattutto per far fronte all'esigenza di smaltire il carico di lavoro delle procure»⁸⁹.

Espandendo il discorso invece oltre l'ambito giuridico, il concetto di priorità nell'approccio alle diverse fattispecie rientra nella perfetta normalità di numerosissime altre realtà e parrebbe invece, quantomeno strana la proposta di applicare un sistema di stampo cronologico. Basti pensare all'ambito medico, in cui il paziente soggetto ad infarto viene trattato con precedenza rispetto al paziente con una semplice slogatura. Ad un primo impatto potrebbe sembrare assurdo il paragone, visto e considerato come nel caso dell'applicazione di un modello cronologico il paziente affetto da un'emorragia ragionevolmente andrebbe contro ad una sicura morte. Tuttavia, in realtà, lo stesso si può dire di un caso di molestie sessuali che, solo a causa della mancanza di priorità, potrebbe cadere in prescrizione o essere sottoposto alla richiesta di archiviazione solamente a causa di alcuni una moltitudine di reati minori ma iscritti antecedentemente al modello 47. Ovviamente nessuno suggerisce di eliminare totalmente dalla trattazione le notizie di reato non prioritarie, in quanto si andrebbe a creare un pericolo vuoto di tutela giudiziaria, ma semplicemente di modificare un sistema oggettivamente incoerente e insensato, anche in una prospettiva comparata.

Queste ipotesi verrebbero sostenute dal principio del buon andamento e funzionalità della giustizia delineati dal secondo comma dell'art. 97 Cost. Quest'ultimo è stato una pietra miliare della storia dei criteri di priorità⁹⁰, in quanto richiamato come elemento giustificativo di numerose circolari delle procure della Repubblica, prima tra tutte la Zagrebelsky. È stato inoltre citato dalla Corte costituzionale all'intento della sentenza n. 88 del 1991 in ambito di

⁸⁹ J. DE VIVO, *l'indipendenza del pubblico ministero*, in *universitàbicocca.it*, 2018, p. 37.

⁹⁰ V., S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. p. 370.

dichiara come l'art. 112 Cost. non implicare il precetto della: «celebrazione di processi inutili in virtù del principio di buon andamento e funzionalità della pubblica amministrazione».

Come accaduto per le condizioni di procedibilità e la non obbligatorietà assoluta dell'attività requirente «è parimenti sostenibile [...] la compatibilità costituzionale anche dei criteri di priorità poiché essi, rispondendo a un bilanciamento di interessi costituzionali, godono della stessa legittimazione degli istituti prima citati». ⁹¹ Ovviamente i principi fondamentali, racchiusi nell'anima dell'art. 112 Cost, dovranno essere ben tutelati tramite un sistema omogeneo dei criteri di priorità.

A prescindere dalle valutazioni favorevoli alla legittimità nei confronti dell'obbligatorietà dell'azione penale da parte degli elementi organizzativi, parte della dottrina permane sull'opinione contraria. Nei fatti permangono principalmente due critiche che difficilmente, almeno fino ad una concreta entrata in vigore dei criteri di priorità o di un intervento della Corte costituzionale, saranno effettivamente risolvibili. La prima critica ricade sui dubbi inerenti all'effettiva portata generale dei criteri di priorità e di come questo possano garantire un approccio non a “macchia di leopardo”. Nonostante le premesse realizzate secondo cui una legge ideale escluderebbe problematiche di questo tipo, nella realtà abbiamo osservato come il legislatore sia spesso inadatto al proprio compito. Lo stesso disegno di legge n. 933 ricade in un grande numero di errori e insensatezze, rientranti perfettamente nei problemi appena citati. Una seconda problematica concerne l'impunità nascente nei confronti di quelle notizie di reato definite come non prioritarie. Inoltre, questo approccio comporterebbe una sproporzione lavorativa tra le diverse procure della Repubblica comportando nuovamente una rottura con il principio di uguaglianza. Indubbiamente queste critiche sono perfettamente valide e per aggirarle sarà indubbiamente necessaria una legge quadro di carattere onnicomprensivo di più materie, legate a doppio filo ai criteri di priorità ma, come accaduto più volte nella storia della Repubblica, starà unicamente alla Corte costituzionale valutare quale sia l'effettiva legalità e pertinenza basandosi su una moltitudine di fattori.

A valle della questione pare corretto realizzare un ragionamento ulteriore: sicuramente l'art. 112 Cost. prescrive una obbligatorietà dell'azione penale, ciononostante, è importante ricordare la genesi e le motivazioni del principio. L'elemento fondamentale, come abbiamo potuto osservare, era la volontà di garantire l'indipendenza della magistratura requirente da

⁹¹ E. SAMMACICCIO, *Analisi delle novità legislative in tema di criteri di priorità ed esercizio dell'azione penale*, in *federalismi.it*, 12 luglio 2023, p. 265.

eventuali ingerenze esterne. È quindi quest'ultimo, a parere di chi scrive e senza nulla togliere all'obbligo all'azione penale, il vero significato e funzione dell'art. 112 da tenere in considerazione nel giudizio di bilanciamento.

In conclusione, è interessante osservare, in una prospettiva comparata, come la concezione di obbligatorietà "rigida" è una peculiarità unicamente italiana, l'unico altra entità europea caratterizzata da un sistema simile era infatti la Repubblica federale di Germania, la quale però abbracciò nel finire degli anni 70 il sistema discrezionale. Rimane quindi da domandarsi se il perseguimento di una tale apparato sia funzionale o se, forse, non sarebbe più adeguata e necessaria una eventuale modifica costituzionale dell'art 112 Cost.

6.3. (Segue) *Ulteriori dubbi di compatibilità: gli articoli 3, 24, e 27*

I problemi di legittimità costituzionali dei criteri di priorità, sebbene rientranti maggiormente nella sfera dell'art. 112 Cost., sono sollevati anche in relazione ad ulteriori articoli della suprema Carta. Tra questi spicca il principio di uguaglianza, già parzialmente analizzato nel paragrafo precedente, in relazione alle conseguenze nate dall'implementazione dei criteri di priorità. I dubbi maggiori sulla compatibilità con l'art. 3 Cost. ricadono su diverse argomentazioni: in primo luogo, vi sarebbe una discriminazione di carattere qualitativo⁹², poiché in base ad una valutazione discrezionale delle procure della Repubblica, soggetti diversi si vedrebbero perseguiti secondo logiche criminali differenti, fondate sul principio di offensività⁹³. Secondariamente, «non può che risultare discriminatorio che alcuni presunti autori di reato vengano sottoposti ad indagine, prima, a processo poi, ed infine condannati e puniti, essenzialmente a causa dell'ordine di priorità assegnato»⁹⁴. Infine, l'ultimo aspetto concerne la figura delle vittime e persone offese dei reati qualificati come non prioritari e che vedrebbero quindi un "venir meno" della propria tutela. A questo si aggiunge che, l'applicazione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, andrebbe a stridere con le affermazioni contenute nella sentenza della Consulta n. 230 del 2022⁹⁵ in cui si sottolinea l'importanza di «garanzia di un'uniforme e imparziale applicazione delle legge penale a tutti i suoi destinatari». Tutte queste argomentazioni, per quanto

⁹² V. S. CATALANO, *Quando perseguire*, p.119

⁹³ CRF. G. 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*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 1884 e ss.

⁹⁴ O. MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivo garantista al decisionismo efficientista*, cit. p. 10.

⁹⁵ Corte cost

indubbiamente valide e sorrette da una logica corretta, volta a concepire l'art. 3 Cost. come un valore assoluto, non tengono conto di un ulteriore principio, già rimarcato in precedenza⁹⁶, racchiuso sempre all'interno del suddetto articolo: la ragionevolezza. Nel caso di specie, risulta quindi doveroso valutare le circostanze in cui le discriminazioni sopra citate avvengono. Riportando il discorso realizzato nel paragrafo precedente, è innegabile come una discriminazione avvenga *de facto*, ma questa sarebbe necessaria e funzionale al perseguimento di fattispecie più gravi e più lesive nei confronti della popolazione. Ulteriore elemento favorevole alla legittimità ricade su un aspetto prettamente tecnico in quanto, nonostante la maggioranza della dottrina propenda ad una risposta favorevole⁹⁷, vi sono ancora forti discussioni se l'art. 3 Cost. possa applicarsi anche alle decisioni giudiziarie.

Oggetto di alcune valutazioni ostative nei confronti dei criteri di priorità è l'art. 27, comma terzo Cost., in relazione alla rieducazione del condannato⁹⁸. È sollevato infatti il dubbio che, laddove un soggetto condannato vedesse altre persone mantenere la medesima condotta illecita ma, a causa dei criteri di priorità, queste restino impunte, ben difficilmente potrebbe comprendere il disvalore delle proprie azioni piuttosto che sviluppare un semplice risentimento verso lo Stato⁹⁹. Tale argomentazione risulta tuttavia eccessivamente severa in quanto, benché l'introduzione di una selezione delle notizie di reato possa comportare una disparità di condanne nei confronti dei rei, questa non sarebbe indubbiamente la causa dell'inefficienza rieducativa del nostro attuale modello detentivo, caratterizzato da numerosi e significativi problemi.

L'ultimo profilo di incostituzionalità rilevato dalla dottrina ricade nel diritto alla difesa sancito dall'art. 24 Cost.¹⁰⁰ in relazione all'obbligatorietà dell'azione penale¹⁰¹. In particolare, la questione si fonderebbe sul presupposto secondo cui i soggetti coinvolti nelle fattispecie non prioritarie non sarebbe in grado di esercitare il loro diritto alla difesa, ad esempio, disconoscendo la propria responsabilità da una determinata notizia di reato. In questo senso si è espressa la Corte Costituzionale con la sentenza n. 275 del 1990 in cui era

⁹⁶ Infra § 4.2.

⁹⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 124 e ss.

⁹⁸ Cf. G. FIANDACA, *Art 27, III - il 3° comma dell'art 27*, in *commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1991, p. 222 e ss.

⁹⁹ Cf. G. FIANDACA, *Art 27, III - il 3° comma dell'art. 27*, in *commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca Bologna-Roma 1991, p. 282 e ss.

¹⁰⁰ V. A. POLICE, *Art 24*, in *Commentario in breve alla costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti Torino, 2006, pp. 511 e ss.

M. GIALUZ, *Art. 24*, in *commentario in breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole, R. Bin, Padova, 2008, pp. 230 e ss.

¹⁰¹ Sullo stretto legame tra diritto alla difesa e obbligatorietà azione penale si veda Cort. Cost. S. n. 88 del 1991

stata dichiarata incostituzionale la norma sulla prescrizione che non permetteva all'imputato di rinunciare a questa per esercitare il proprio diritto alla difesa.¹⁰² Alle medesime conclusioni era pervenuta la sentenza n. 24 del 2004 in cui veniva, secondo un analogo ragionamento, dichiarata illegittimo l'art. 1, comma secondo della legge 20 giugno 2003, n. 140; laddove non permetteva all'imputato di dimostrare la sue estraneità ai fatti. Come già accaduto, anche in relazione all'art. 27 Cost., la motivazione risultano abbastanza forti ma non per instaurare una reale criticità nei confronti dei criteri di priorità. Risulta infatti sufficiente riportare alcuni esempi di elementi organizzativi già adottati in diverse procure della Repubblica¹⁰³, in cui si identificavano come prioritarie le richieste di prosecuzione delle indagini da parte della persona offesa o della volontà dell'indagato di instaurare un giudizio volto a dimostrare la propria estraneità ai fatti.

In conclusione, è lecito affermare che i criteri di priorità risultino, alla luce delle obiezioni sollevate rispetto alla legittimità costituzionale, un istituto giuridico particolarmente complesso. La reale sfida in capo al legislatore non sarà quella di emanare semplicemente i criteri di priorità ma realizzare una disciplina completa ed esaustiva, capace di risolvere e adattarsi ai rigidi e fondamentali dettami costituzionali. Risulta però come la possibilità di redazione degli elementi organizzativi per l'esercizio dell'azione penale, non sia un atto contrario in via assoluta alla Costituzione, ma bensì un elemento da bilanciare correttamente.

¹⁰² V. P. RIVELLO, *La "rinunciabilità" della prescrizione dopo un recente intervento della Corte costituzionale*, in *La legislazione penale*, 1990, p. 718 e 726.

¹⁰³ *Infra* § 4.3.

Capitolo IV

L'INDIVIDUAZIONE DEI CRITERI DI PRIORITÀ

SOMMARIO: 1. Il pubblico ministero e la sua autonomia. – 2. (Segue) I possibili organi competenti per la fissazione dei criteri di priorità e le scelte della “Cartabia”. – 3. I requisiti dei criteri di priorità e i possibili modelli di scelta messi a confronto. – 4. (Segue) I vuoti della riforma Cartabia: un regime diversificato per notizie di reato non prioritarie. – 5. I nuovi sviluppi legislativi: la commissione Bongiorno e il disegno di legge n. 933 del 2023.

1. *Il pubblico ministero e la sua autonomia*

Per affrontare l'argomento dei possibili organi competenti alla fissazione dei criteri di priorità e alla, già vista, decisione della riforma Cartabia¹, è imprescindibile soffermarsi brevemente sulla figura del p.m. e la natura della sua indipendenza. L'analisi di quest'ultima risulta infatti necessaria per comprendere quanto l'istituto dell'autonomia possa essere soggetto alla sola volontà dei magistrati requirenti, a quella di poteri esterni alla magistratura ed in generale quanto sia intrinsecamente malleabile. Premettendo come l'indipendenza può dividersi in esterna, che si identifica nell'autonomia che viene sancita alla magistratura nella sua generalità, e interna, ossia la capacità di poter prendere decisioni autonome all'interno del proprio ufficio e di interpretare le leggi, è interessante studiare la genesi di questa garanzia in capo ai p.m.²

I primi fotogrammi dell'istituto, ci portano alle origini dello Stato italiano, in prossimità dell'unificazione del nostro Paese nel 1861. Il p.m. in quegli anni aveva una posizione profondamente distinta da quella del giudice come rimarcato dall'art. 129 regio decreto 6 dicembre 1865 n. 2626 dell'ordinamento giudiziario Rattazzi, in cui si prevedeva che: «Il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, [fosse] posto sotto la direzione del Ministro della Giustizia». Si trattava di un sistema fortemente gerarchico, all'interno del quale il procuratore era sfruttato prettamente dal Governo per controllare

¹ Infra § 2.4.

² Crf. G. DI FEDERICO, *L'indipendenza e la responsabilità del pubblico ministero italiano in prospettiva comparata*, in *diritto e difesa.eu*, 2 maggio 2022
V. M. BIGNAMI, *L'indipendenza interna del pubblico ministero*, in *Quest. giust.*, aprile 2018, p. 78 ss.

l'operato dei giudici³. Tale disegno istituzionale era di diretta filiazione e di pura omologazione francese⁴ e quindi legato ad un modello ancora fortemente inquisitorio. In pratica il p.m. si identificava in un ruolo di carattere unicamente disciplinare e coerente con la visione minimalista del procedimento penale del neonato Regno d'Italia.

Durante la fase di scrittura della costituzione all'interno dell'Assemblea costituente vi furono, fin dai primi giorni di lavoro, accese discussioni sulla figura dei magistrati requirenti e del loro ruolo. Una parte minoritaria dei costituenti ritenne necessario, per una maggiore garanzia di controllo, che i p.m. fossero sottomessi al potere o comunque all'indirizzo del Ministro della Giustizia ma questa ipotesi venne ben presto "isolata e battuta". La parte maggioritaria dei lavoratori al testo costituzionale optò per il proseguimento della natura indipendente della magistratura approvando diversi articoli della suprema carta in tal senso: il numero 101 Comma 2 «i giudici sono soggetti soltanto alla legge»⁵, il 107 comma primo «i magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso»⁶, il 108 «la legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia»⁷.

Un elemento molto curioso è l'utilizzo dei termini magistrato e giudici, che ad un'analisi più accurata, parrebbero indicare due soggetti diversi. I costituenti all'art. 101 sembrerebbero, seguendo una interpretazione restrittiva della Carta costituzionale, aver designato un soggetto specifico rispetto a ciò che è menzionato all'interno degli altri articoli costituzionali appena visti⁸. Questa possibilità è altresì sostenuta dal contenuto dell'art. 108 Cost., il quale si caratterizza da un testo molto simile a quello dell'art. 101 Cost., ma con un ulteriore termine per specificare la figura dei "magistrati" requirenti, ossia quello del p.m. Alcuni in dottrina giustificano questa differenza tramite la teoria "estensiva" la quale «porta a rendere applicabile la norma costituzionale a tutti i magistrati»⁹. L'ipotesi trova

³ Crf. S. CATALANO, *Quando perseguire*, p. 75 e ss.

⁴ MASSIMO NOBILI, *Accusa e burocrazia. Profilo storico-costituzionale*, in *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, a cura di G. Conso, Bologna, 1979, p. 89.

⁵ L'art completo prevede al primo comma che «La giustizia è amministrata in nome del popolo»

⁶ L'articolo completo afferma: Il Ministro della Giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare. I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni. Il pubblico ministero [50 ss. c.p.p.] gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

⁷ L'art completo prevede: Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.

⁸ Crf., M. BIGNAMI, *L'indipendenza del pubblico ministero*, in *Quest. giust.*, gennaio 2018, pp. 81 e ss.

⁹ S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. p. 141

fondamento su dei prospettati errori di stesura degli articoli costituzionali, dove sarebbero stati confusi i termini magistrato, giudice e p.m. Questa teoria per quando non empiricamente confutabile presenta degli elementi sia favorevoli che contrari: sicuramente l'emanazione successiva dell'art. 107 Cost. che prevede anche l'indicazione delle garanzie in capo al p.m., parrebbe indicare una presa d'atto dell'errore di stesura ed un contestuale tentativo di adeguamento dello stesso. Questa prima volontà sembrerebbe essere in contrasto dall'ancora successivo art. 108 Cost., il quale prevede un'indipendenza ad *hoc* per la figura del p.m. Sicurante la questione rimane controversa, molti in dottrina sostengono una delle due teorie, senza che di fatto possano essere comprovate. Il p.m. è sicuramente un lavoratore della macchina giudiziaria e non ci sono dubbi nella sua definizione come magistrato, dubbia invece rimane la sua effettiva soggezione all'art. 101 che, in caso negativo, comporterebbe grandi spunti di riflessione proprio sui criteri di priorità.

L'articolo che più tra tutti rappresenta l'effettiva indipendenza della figura del p.m. nell'esercizio delle sue funzioni è l'art. 112 Cost. il quale prevede che: «Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale». Questo viene riconosciuto, dalla totalità della dottrina e giurisprudenza, come la garanzia *summa* di indipendenza presso la magistratura requirente impedendo, punto su cui avremo da dibattere in via consistente in futuro, una discrezionalità in capo al p.m., il quale è tenuto ad avviare un'attività di indagine ogni qual volta venga a conoscenza di una notizia di reato. Escludendo quindi per il momento tutte le criticità del suddetto articolo, è imprescindibile comprenderne al meglio la natura e la sua concreta applicazione. In questo senso la Corte costituzionale è intervenuta attraverso più pronunce negli anni: nel 1976 con la sentenza n. 56 affermava: «A differenza delle garanzie di indipendenza previste dall'art. 101 Cost. a presidio del singolo giudice, quelle che riguardano il pubblico ministero si riferiscono all'ufficio unitariamente inteso e non ai singoli componenti di esso»¹⁰. Nel 1979 con la sentenza n. 84 era espressamente affermato come: «L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale ad opera del pubblico ministero [...] è stata costituzionalmente affermata come elemento che concorre a garantire, da un lato, l'indipendenza del pubblico ministero nell'esercizio della propria funzione e, dall'altro, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale».¹¹ Infine, nel 1991 con la pronuncia n. 88 veniva nuovamente riaffermata la centralità dell'art. 112 Cost., infatti, la Consulta attribuì all'articolo l'intrinseca garanzia dei principi di uguaglianza e legalità i quali, in caso di un

¹⁰ V. N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Milano, 1996, pp. 43 ss.

¹¹ Corte Cost. 12 luglio 1979, n. 84

esercizio arbitrario del potere requirente, potevano essere messi in forte discussione. Le pronunce menzionate, riprendevano l'acceso dibattito sulla natura dell'art. 101 Cost. prevedendo come: «Il pubblico ministero a tal pari del giudice, è soggetto soltanto alla legge (art. 101, secondo comma. Cost.) e lo si qualifica come un magistrato appartenente all'ordine giudiziario collocato come tale in posizione istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere»¹². Si sottolineava, inoltre, come il p.m. non dovesse mai far valere "interessi particolari", ma agire invece per assicurare esclusivamente il rispetto della legge. In particolare, la sentenza del 1976, se letta alla luce delle pronunce successive, apre di conseguenza ad un quadro molto interessante sulla figura del p.m. e della sua natura legata ai dettami costituzionali. In primo luogo, viene chiarito che l'art. 101 Cost.¹³ sia applicabile alla generalità dei magistrati requirenti ma non al singolo p.m., ammettendo in pratica la differenza, seppur parziale, tra il termine "giudice" e "magistrato". In *secundis* si discerne la figura del p.m. con quella dell'ufficio presso in cui opera tralasciando, quindi, la possibilità di attribuire una maggiore discrezionalità all'intento delle procure. In terzo ed ultimo luogo, è rimarcata la centralità dell'art. 112 Cost., in relazione alle garanzie in capo alla magistratura requirente, senza che tuttavia venga fornita un'indicazioni adeguata su come, in concreto, dovesse essere portata avanti l'obbligatorietà dell'azione penale.

È importante soffermarsi brevemente sull'art. 107 Cost. il quale, come abbiamo visto, prevede che il p.m. goda delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario. Tale formulazione, va, in primo luogo ad escludere ogni possibile ingerenza governativa sulla possibile legislazione in tema requirente ma parallelamente, ha anche visto anche un'interessante sentenza della Consulta tramite la quale nel 1997¹⁴ veniva accertata la possibilità in capo agli uffici requirenti di basarsi su un sistema gerarchico. Questa pronuncia sarà ben sfruttata dal legislatore il quale tramite il d.lgs. n. 106 del 2006, adotterà una serie di norme atte all'instaurazione di un modello sempre più richiamate realtà giurisdizionali straniere. In particolar modo, si tenterà di creare un sistema maggiormente gerarchico¹⁵ all'interno delle procure della Repubblica e maggiormente affine a modelli quali quello francese o inglese «si può allora sostenere che l'attività del p.m., in definitiva, pare scomponibile in tre fasi qualitativamente differenti, per quanto attiene al grado di tutela dell'indipendenza interna: una prima concernente la direzione e

¹² N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, cit. p. 76.

¹³ Crf. M. BIGNAMI, *L'indipendenza interna del pubblico ministero*, in *Quest. giust.*, gennaio 2018, p.81

¹⁴ Corte Cost, 16 dicembre 1997, *cortecostituzionale.it*

¹⁵ A. BEVERE, *Indipendenza interna del pubblico ministero quale condizione per razionale opposizione alla separazione delle carriere dei magistrati*, in *Crit. del dir.*, 4 febbraio 2024.

l'organizzazione dell'ufficio, ove tale indipendenza può recedere a fronte della supremazia gerarchica assegnata dalla legge al procuratore»¹⁶.

Rileva infine interesse, per garantire un quadro completo, osservare le diverse sentenze e pronunce sull'indipendenza del p.m. emesse dalla Corte di giustizia dell'unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo. In generale l'approccio adottato dalla C.g.u.e. è stato fortemente pragmatico, valutando rigorosamente se la magistratura requirente dei singoli stati fosse paragonabile all'autorità giudicante e indipendente «rispetto a pressioni provenienti dall'esterno e, in particolare, dal potere esecutivo, mediante idonee regole statutarie e organizzative»¹⁷. Attraverso questo ragionamento la Corte ha classificato come non indipendente il p.m. della procura di Vienna «in quanto nell'ordinamento austriaco le procure sono direttamente subordinate alle procure generali e vincolate alle loro istruzioni e le procure generali, a loro volta, sono direttamente subordinate e vincolate al Ministro federale della giustizia»¹⁸.

A conclusioni diverse è giunta la C.g.u.e. in relazione alla magistratura requirente lituana e francese, in quanto, benché in entrambi i casi il Ministro della Giustizia può intervenire nella politica criminale, tale attività è realizzata unicamente attraverso ad atti di istruzione generali, volti a garantire la coerenza nazionale nella politica criminale¹⁹. Inoltre, a seguito del progetto *Next generation e.u.*, la C.g.u.e. ha varato una nuova politica atta a screditare ogni tentativo di perdita di indipendenza della magistratura nel suo complesso, prevedendo che, laddove tali tentativi si concretizzino vi sarà un totale blocco dei fondi europei.

La conclusione a cui giunge ad oggi la giurisprudenza europea non osta quindi alla possibilità di un legame tra i p.m. e il potere legislativo o esecutivo, pretendendo unicamente «rapporto di subordinazione legale che potrebbe esistere tra tale pubblico ministero o tale procura e il potere esecutivo»²⁰. Alle medesime soluzioni è giunta inoltre la CEDU che, nell'applicazione dell'art. 6 par. 1, prevede che il p.m. non può che essere indipendente²¹.

¹⁶ M. BIGNAMI, *L'indipendenza del pubblico ministero*, cit. p. 79

¹⁷ Corte giust. 12 dicembre 2019, C-625/19

¹⁸ A. ROSANÒ, *La chimera e il pubblico ministero: considerazioni relative alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di indipendenza del pm*, in *Quest. giust.* giugno 2021, cit. p. 79.

¹⁹ Corte giust., 12 dicembre 2019, C-556/19 e C-626/19

²⁰ Corte giust., 8 dicembre 2020, C-584/19

²¹ A. ROSANÒ, *La chimera e il pubblico ministero: considerazioni relative alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di indipendenza del p.m.*, p. 84.

2. (Segue) I possibili organi competenti per la fissazione dei criteri di priorità e le scelte della “Cartabia”

Realizzata una prima analisi sull’ordinamento giudiziario ed in particolare sulla figura del p.m., è possibile ora iniziare la valutazione sulle diverse opportunità che erano in capo alla legge n. 134 del 2021 su quale soggetto potesse risultare competente nell’elaborazione ed emanazione dei criteri di priorità.

La prima è quella che attribuisce la funzione di stilare delle linee guida per la selezione delle notizie di reato alle singole procure della Repubblica. Questo caso in particolare è stato già analizzato in precedenza nell’accezione del suo sviluppo “naturale” all’interno delle procure della Repubblica per far fronte al sempre maggior numero di notizie di reato. Gli aspetti che rendono questa opzione maggiormente favorevole sono molteplici come, altrettanti, sono gli elementi negativi. Partendo da un aspetto maggiormente pragmatico, è innegabile come se si tratta del rapporto con la “realtà” giudiziale, gli uffici requirenti sono impareggiabilmente in una posizione di vantaggio rispetto al legislatore, Governo o C.S.M.; potendo contare su una valutazione diretta “sul campo” di operatività dell’azione penale. Bisogna infatti ricordare come, per quanto i numeri e i dati permettano di stimare la durata ogni singola indagine preliminare e procedimento, non è opinabile come, in base alle diverse realtà in cui si presenti una determinata *notitia criminis*, i termini e le difficoltà operative possano discernere in modo considerevole. In questo senso sicuramente la possibilità di lasciare una delega in bianco alle procure per l’elaborazione di propri criteri di priorità, adeguati alle difficoltà e alle risorse che quella specifica procura, presenta elementi particolarmente positivi e favorevoli ad una normazione organizzativa interna.

Sotto l’aspetto prettamente tecnico, è constatato che il p.m. gode di una determinata autonomia, la quale tuttavia, se si abbraccia la teoria che vede l’art. 101 Cost. riferirsi unicamente ai magistrati giudicanti, manca di una specificità all’interno dell’ordinamento «risulta del tutto fuori luogo la pretesa, spesso coltivata, di estrarre dalla Costituzione un costruito normativo completo da assegnare al pubblico ministero»²². Non vi è quindi un’effettiva indicazione sulla disciplina del p.m. in relazione alla propria posizione di autarchia, nonostante questo, sono individuabili tre profili in ambito di indipendenza dei p.m.: personale, funzionale e organizzativa. Analizzando la prima, questa può definirsi come

²² O. DOMINIONI, *Per un collegamento fra ministro della giustizia e pubblico ministero*, in *Pubblico ministero ed accusa penale*, cit., p. 67.

«*status*, che attiene allo statuto riguardante la sua carriera (dunque: nomina, assegnazione di sede e di funzione, promozioni, trasferimenti, provvedimenti disciplinari, cessazione, ecc.). L'elaborazione dottrinale concorda poi [...] che, quanto all'indipendenza di *status*, la posizione del pubblico ministero e quella del giudice risultano perfettamente coincidenti per la generale e non frazionabile garanzia dettata dagli art. 104 e 105 della Costituzione e nessuna differenziazione tra magistrati requirenti e magistrati giudicanti è autorizzata dal testo costituzionale e giustificabile con il meccanismo dell'art. 107, quarto comma, Cost.»²³.

L'indipendenza funzionale²⁴ si identifica nell'autonomia in capo al p.m. di svolgere tutte le attività legate al proprio ufficio ed in particolare in relazione all'operato requirente. In questa sede la maggioranza della dottrina tende a legare questo privilegio in capo al p.m. al principio obbligatorietà dell'azione penale *ex art. 112 Cost.* Questa correlazione, quasi obbligata, si giustificerebbe nella necessità di garantire uno spazio di operatività nell'attività della magistratura requirente, rendendo i due istituti dipendenti e necessari per il buon funzionamento dell'altro. Senza la presenza di uno spazio "sicuro", infatti, potrebbero verificarsi situazioni paradossali ove il principio di uguaglianza, insito nell'esercizio dell'azione penale, possa subire una vera e propria lesione, causata dall'insicurezza e sottomissione del p.m. ad ingerenze esterne. Infine, l'ultimo profilo di indipendenza, è probabilmente quello più interessante e riguarda la sfera organizzativa²⁵. In primo luogo, questa si pragmatizza nell'impossibilità da parte dell'organo legislativo di modellare gli uffici requirenti per inserire un controllo esterno. In *secundis* è necessario constatare come le norme costituzionali garantiscano le stesse tutele in capo al p.m. a quello dei magistrati giudicanti, ma non in relazione all'organizzazione degli uffici stessi. Ciò significa che il legislatore o le stesse procure possono vantare una, anche solo parziale ma ben presente, autarchia organizzativa dimodoché venga legittimata l'individuazione di criteri di priorità nella gestione del carico di lavoro di ogni singola procura.

L'ultimo elemento favorevole nello scegliere le procure della Repubblica come organo competente a redare i criteri di priorità concerne le modifiche che sono state poste all'ordinamento giudiziario dal, già più volte citato, d.lgs. 106 del 2006 successivamente modificato in via assolutamente limitata dalla legge 269 del 2006. L'atto, fortemente voluto dal guardasigilli Castelli, modifica l'assetto interno degli uffici requirenti, riprendendo la prima disciplina dei p.m. del 1865, ed invocando il ritorno di un forte sistema gerarchico.

²³ P. GAETA, *L'organizzazione degli uffici di procura*, *Quest. giust.* 18 dicembre 2019, p. 2.

²⁴ V. S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, p. 180.

²⁵ Cfr. G. Monaco, *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell'azione penale*, Milano, 2003, p.304.

Questo aspetto, con la presenza di un soggetto al vertice, è confermato ad esempio dall'art. 1 comma uno e due del d. Lgs. 106²⁶ dove il procuratore della Repubblica è «il titolare esclusivo dell'azione penale e ne assicura il corretto, puntuale ed uniforme esercizio». Gli ulteriori commi attribuiscono la titolarità esclusiva di diversi poteri come nel caso del comma 3, attraverso il quale viene sancito il potere di designare nuovi «tra i procuratori aggiunti, il Vicario (art. 1, c.3); delega ad uno o più procuratori aggiunti ovvero anche ad uno o più magistrati addetti all'ufficio la cura di specifici settori di affari». Tuttavia il vero sbilanciamento si riscontra all'art. 2 comma 2 nel caso di “scontro” tra procuratore capo e magistrato, in cui viene sancito: «Se il magistrato non si attiene ai principi e criteri definiti in via generale o con l'assegnazione, ovvero insorge tra il magistrato ed il procuratore della Repubblica un contrasto circa le modalità di esercizio, il procuratore della Repubblica può, con provvedimento motivato, revocare l'assegnazione; entro dieci giorni dalla comunicazione della revoca, il magistrato può presentare osservazioni scritte al procuratore della Repubblica»²⁷. Quest'ultimo aspetto permette quindi di individuare come un sistema gerarchico funzionante ed effettivo, all'interno delle procure della Repubblica, esista e che ben si accosterebbe con un sistema fortemente piramidale quale quello dei criteri di priorità. Inoltre, ancora prima del citato d.lgs. n. 106, venne attribuito all'art. 70, comma terzo, dell'Ordinamento giudiziario, l'individuazione di un sistema quantomeno parzialmente gerarchico degli uffici del procuratore.

Le osservazioni appena compiute permettono, in prima battuta, di classificare come ottimali le circostanze per individuare negli uffici requirenti i soggetti più soddisfacenti per elaborare i criteri di priorità, tuttavia, le questioni critiche e i dubbi su questo sono molteplici e svariate. In primo luogo, proprio per la loro visione totalmente pragmatica, le procure non hanno una prospettiva obiettiva ma al contrario perseguirebbero unicamente i loro scopi, creando un potenziale caos organizzativo con gli uffici decisori, oltre che avviare un'operatività totalmente a macchia di leopardo. Questa differenziazione andrebbe inevitabilmente contro i principi di uguaglianza e di legalità sanciti dal nostro ordinamento. Si potrebbe, verosimilmente, verificare un fenomeno di “turismo criminale” secondo il quale la commissione di determinati reati vedrebbero una concentrazione in un determinato territorio, potente contare, su addirittura una sistematica impunità.

²⁶ V. G. Zagrebelsky, *sull'assetto interno degli uffici del pubblico ministero*, in *Cass. pen.*, 1993, p. 716 e ss.
V. G. MAZZOTTA, *La procedura tabellare per l'adozione del documento organizzativo delle procure della Repubblica: un ritorno al passato o un ponte verso il futuro?*, in *Quest. giust.*, n. 2-3, p. 152 e ss.

²⁷ V. L. PRIMICERIO, *il sostituto procuratore della Repubblica tra indipendenza e gerarchia*, Torino 27 ottobre 2015, p. 48 e ss.

Vi sono forti dubbi anche sulla tipologia dell'atto con cui i criteri di priorità possano essere adottati visto e considerato che, come abbiamo visto, l'ordinamento costituzionale non prevede in via esplicita l'impossibilità di modifiche all'aspetto organizzativo delle procure, ma si presuppone, che tali cambiamenti siano unicamente a podestà del legislatore. L'autonomia organizzativa potrebbe sopperire a tale problematica, tuttavia, parrebbe comunque necessario un disegno di legge che identifichi ulteriori poteri in capo ai procuratori della Repubblica. In questo senso ritorna il concetto di legittimità popolare che sarebbe, in questo caso, totalmente assente in capo alle procure e quindi in violazione del primo comma dell'art. 101 Cost., il quale testo prevede nel che «la giustizia è amministrata in nome del popolo» indicando proprio una compartecipazione democratica.

Ponendo il caso in cui agli uffici requirenti sia concesso un totale monopolio sulla scelta dei criteri di priorità si rischierebbe, altresì, di riscontrare una mutazione del loro ruolo istituzionale, aprendo i procuratori della Repubblica ad una forte politicizzazione nonché a forti ingerenze esterne ed interne. Si andrebbe, potenzialmente, a creare un vero e proprio nuovo potere dello Stato, capace di una forte autogestione ed indipendente nei modi e metodi con cui perseguire l'art. 112 Cost. L'unica soluzione fattibile potrebbe essere l'identificazione dei criteri di priorità come unicamente elementi di "indirizzo" organizzativo fondando il tutto sull'art. 97 Cost. ma, a che in quesito caso, si tratterebbe di una trovata molto debole e che potrebbe facilmente mutare di "natura" in un elemento puramente formale, o al contrario, divenire un regolamento interno richiamando tuttavia i problemi visti prima.

La seconda possibilità a cui attribuire la competenza alla redazione dei criteri di priorità concerne la figura del C.S.M. Questa ipotesi nasce dalla figura di "legislatore" secondario²⁸ che il C.S.M., attraverso le numerose delibere consiliari, ha mantenuto negli anni in relazione ai criteri di priorità. Più volte l'intervento dell'organo consiliare è stato fondamentale per giustificare l'operato delle procure, oltre che dare precise indicazioni su quali fossero gli indirizzi da seguire per non lesionare i diversi principi costituzionali. Inoltre, un ulteriore punto a favore, lo si riscontra nella composizione del C.S.M. che permetterebbe, tramite la suddivisione delle nomine, di rendere compartecipi la magistratura e il Parlamento.

I problemi però in questo caso sono decisamente numerosi e si incentrano principalmente sulla figura stessa del C.S.M e della natura dei propri atti. «Il CSM, accanto

²⁸ Cfr. G. NEPPI MODONA, *Principio di legalità e nuovo processo penale*, in *Il pubblico ministero oggi*, Milano, 1994, p. 124.

alle delibere relative ai singoli magistrati, ha il potere di adottare atti (para)normativi di carattere generale: il regolamento interno e il regolamento di amministrazione e contabilità, con il quale il Consiglio esercita la propria autonomia, autodisciplinando la propria attività, anche con riferimento ai profili economici e finanziari. Il regolamento di disciplina del personale, che regola il contratto di lavoro subordinato dei dipendenti del CSM in maniera autonoma rispetto al pubblico impiego. Il regolamento per il tirocinio dei magistrati, che disciplina durata e modalità dello stesso. Le circolari, che fissano i criteri e le regole generali che disciplinano l'attività del Consiglio in una determinata materia. Le risoluzioni e le direttive, delibere di carattere generale che fissano principi o propongono linee guida o orientamenti interpretativi»²⁹.

Questa definizione degli atti, presa direttamente dal sito ufficiale del C.S.M., mostra la limitazione principale a cui soggiace l'organo costituzionale, ossia che le proprie prerogative non sono rivolte ad un ambito di indirizzo politico-criminale ma, al contrario, sono unicamente di carattere amministrativo. Non vi sarebbero quindi gli estremi legali per, tenendo conto anche della riserva di legge parlamentare delineata dall'art. 108 Cost.³⁰, computare all'organo consigliare di emanare provvedimenti sui criteri di priorità, se non unicamente in senso di indirizzo e senza quindi un'effettiva obbligatorietà nel loro perseguimento. Tale ipotesi viene altresì rafforzata dai gli atti, già precedentemente analizzati, emessi dal C.S.M. negli ultimi anni in relazione ai criteri di priorità. Nelle delibere del 2006 e 2014 ad esempio il C.S.M. si è astenuto di esprimersi in via esplicita nell'indicazione di quali fossero gli elementi organizzativi da adottare, ma al contrario, si limitò unicamente ad indicare quale fosse la natura di quest'ultimi e a rimarcare i limiti da non superare da parte dei suddetti criteri. Di fatto lo stesso C.S.M. riconobbe la sua limitazione del predisporre atti che superassero in via esplicita le proprie prerogative applicando il concetto della rigidità interpretativa delle proprie funzioni.

Ponendo però il caso in cui al C.S.M. si riconoscesse una legittimazione ad emanare atti vincolanti e di svolgere un'effettiva attività sub normativa, la stessa ipotesi di attribuire funzioni tanto cruciali per il funzionamento del sistema penale nella sua fase preliminare ad un organo il cui operato principale è la garanzia di indipendenza della magistratura, potrebbe comportare seri rischi alla propria terzietà. Ci si ritroverebbe infatti nella medesima situazione simile a delineata nel caso precedente delle procure della Repubblica con una,

²⁹ *C.S.M.it, il C.S.M. in breve.*

³⁰ Cf. S. MERLINI, *Il consiglio superiore della magistratura, la Costituzione e la democrazia*, in *Quest. giust.*, 1971, pp. 405 e ss.

quanto meno parziale, politicizzazione dell'organo consigliere ma con l'aggiunta che il controllato diverrebbe anche controllore. Infine, ritorna nuovamente, il problema della legittimazione popolare democratica totalmente assente, come per le figure dei magistrati requirenti, in questo caso.

La terza opzione nella scelta dell'organo competente ricade sulla figura del potere esecutivo. Nel caso di specie il primo impatto sarebbe quello di scartare immediatamente l'ipotesi in quanto troppo vicina ad una messa a rischio del principio di indipendenza della magistratura. In realtà, come abbiamo già appurato in precedenza, non solo tentativi di legare le figure interne all'esecutivo con la magistratura requirente sono stati molteplici nel nostro ordinamento ma a livello strettamente costituzionale gli estremi per far in modo che ciò avvenga sono assolutamente presenti. In generale la stessa figura dei p.m. nasce proprio sotto uno stretto legame con il Governo ed in particolare rispetto al Ministro della Giustizia, nei confronti del quale, vi era un vero e proprio rapporto gerarchico. Inoltre, il pensiero che una materia tanto importante quanto l'esercizio dell'azione penale e quindi l'incarnazione massima della tutela della collettività in via successiva, stonerebbe con una totale distacco con uno dei tre poteri della ripartizione classica di Montesquieu. Sarebbe quindi, quanto meno doveroso ricollegare ad una figura quale il Ministro della Giustizia l'elaborazione di criteri di organizzativi, eventualmente con cadenza annuale o biennale, per assicurare un operato della giustizia anche legata all'agenda governativa. Quest'ultimo punto è doverosamente da tenere in conto soprattutto alla luce dei nuovi risvolti che il sistema dei poteri potrebbe vedere a seguito dell'introduzione del Presidenzialismo. Senza entrare nel merito della proposta riforma costituzionale, sarebbe quantomeno di primaria importanza comprende il nuovo assetto istituzionale che il nostro Paese andrebbe a subire e la centralità che un eventuale "presidente" della Repubblica Italiana potrebbe ottenere. Da rimarcare anche i diversi tentativi, già visti, di legare nell'ultimo decennio il Ministro della Giustizia ai criteri di priorità come nel caso della proposta degli onorevoli Perduca e Poretti secondo il quale ogni anno il richiamato Ministro avrebbe dovuto elencare i criteri organizzativi.

Al discorso appena fatto è però da sottolineare la contrapposizione, a parere di chi scrive insuperabile, dell'indipendenza del p.m. sancito dall'art. 112 Cost. Sul tema è già stato detto molto e sono state analizzate le diverse sfaccettature, ma pare opportuno ricordare quanto meno degli aspetti importanti. In primo luogo, non possono essere citate le obiezioni alzatesi all'eterno dell'Assemblea costituente quando si propose la dipendenza del p.m. al Ministro della Giustizia, su questo punto quindi non è necessario approfondire oltre di quanto già visto in precedenza. In secondo luogo, si deve nuovamente evocare il passaggio

della sentenza n. 88 del 1991, che venne poi ripresa da una recentissima pronuncia del 2022³¹, in cui si riconosce lo stretto legame fra indipendenza del p.m., principio di legalità e principio di uguaglianza. Dice infatti la Corte «a) l'obbligatorietà dell'azione penale "è stata costituzionalmente affermata come elemento che concorre a garantire, da un lato, l'indipendenza del p.m. nell'esercizio della propria funzione e, dall'altro, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale", b) "il principio di legalità" di cui all'art. 25 Cost., "abbisogna, per la sua concretizzazione, della legalità nel procedere" che "non può essere salvaguardata che attraverso l'obbligatorietà dell'azione penale»³². Infine, rimane da ricordare come più volte la Corte costituzionale abbia rimarcato, in special modo nella sentenza n. 420 del 1995, che le garanzie di indipendenza del p.m. sia insita all'interno dell'art. 112, il quale deve necessariamente garantire un operato discrezionale in capo al procuratore della Repubblica. Quest'ultima pronuncia andrebbe ad escludere in via definitiva la possibilità che qualsiasi atto, con esclusione della riserva di legge, non possa intaccare l'operato della magistratura requirente. Questa declaratoria certifica quindi l'ipotesi che vede l'intervento o l'indirizzo governativo nella gestione dell'operato dei p.m. ed in generale sulla gestione del criterio organizzativo delle procure.

Rimane un'ultima ipotesi da verificare riguardo i soggetti competenti ad elaborare i criteri di priorità, la stessa che non casualmente, è stata di fatto ripresa ed usata all'interno della legge 134 del 2021, ossia quella di assegnare l'onere al Parlamento. Questa scelta detiene in *primis* l'eliminazione del problema, più volte ricorrente, della mancata legittimità popolare nel guidare l'operato della magistratura requirente che al contrario presenziava in tutti i casi visti precedenza. In questo senso l'attribuzione di emanare linee guida o criteri generali al parlamento risulta la scelta più consona al superamento dell'ostacolo rappresentati dal primo comma dell'art. 101 Cost.

Le Camere ed il Senato sono infatti, almeno dal punto di vista nominale, rappresentanti della popolazione della nostra Repubblica ed emanazione della volontà popolare, caratteristica, che permetterebbe anche di eliminare un ulteriore problema visto anteriormente, ossia quello dell'esercizio dell'azione penale a macchia di leopardo. La tipologia dell'atto emanato dovrebbe essere necessariamente, a causa della natura stessa dell'organo legislativo, di portata generale³³ risolvendo consequenzialmente gli eventuali profili di incostituzionalità nei confronti del principio di uguaglianza. Dal punto di vista

³¹ Cf. Corte cost. n. 230 del 19 ottobre 2022

³² S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. p. 167.

³³ Cf. P. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, p. 16.

politico l'organo legislativo pare decisamente l'opzione più "felice" in quanto: in primo luogo vi sarebbe un netto distacco da una politicizzazione in senso forte, permettendo un dibattito tra tutte le forze parlamentari insinuando una, almeno ipotizzata, collaborazione tra i diversi partiti. In *secundis*, si vedrebbe comunque garantita l'indirizzo governativo, in quanto sostenuto da una maggioranza parlamentare che ne seguirebbe almeno parzialmente i fini, garantendo una coesione tra i diversi poteri dello Stato. Terzo, non vi sarebbe necessità di una connessione o un intervento del Ministro della Giustizia mantenendo ulteriormente integro il principio di indipendenza in capo al p.m.

Riprendendo proprio quest'ultimo concetto, un provvedimento parlamentare potrebbe probabilmente superare, sfruttando il testo dell'art. 108 Cost., le garanzie poste a protezione della magistratura requirente in ambito del suo funzionamento stesso. Senza addentrarsi eccessivamente nella materia Costituzionale, la quale vedrà un approfondimento successivo, viene previsto come la disciplina dell'ordinamento giudiziario sia sottoposta a riserva di legge. Aggiungendo a questo i diversi provvedimenti già analizzati della Corte costituzionale, all'interno dei quali viene rimarcato che le garanzie sancite dagli artt. 101 e 107 Cost. siano applicabili unicamente agli uffici requirenti ma non al singolo p.m., si garantirebbe una legittimazione in via definitiva in capo al parlamento per emanare atti volti all'organizzazione delle procure.

A questo sono state sollevate alcune critiche da autorevole dottrina³⁴: «Resterebbe la contraddizione, forse ai limiti della ragionevolezza, di un sistema in cui il legislatore, da una parte reputa condotte così gravi da meritare una sanzione penale e, dall'altra, dando delle priorità, determina la sostanziale non operatività di proprio di tale regole, garantendo l'impunità dei colpevoli». Questa prima opposizione è però facilmente superabile in quanto l'adozione di criteri di priorità nel perseguimento delle fattispecie penali sarebbe, invece, esattamente coerente con la gravità individuata a base dei suddetti reati. Sebbene infatti le notizie di reato ricadono in condotte che il parlamento, nell'ammettere la loro illiceità tramite il loro inserimento nel Codice penale, volta a sopprimere, rimane altresì innegabile che vi sia un valore intrinseco nelle diverse *notitiae criminis*. Questa valutazione si basa su un criterio decisionale denominato in ambito degli studi interpretativo come assiologico e può essere formulato nel seguente modo: «La norma che, in virtù del suo

³⁴ V. P. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, cit. p. 20.

contenuto, vale di più da un punto di vista etico-normativo, dev'essere preferita alla norma che vale meno»³⁵.

Questa tipologia interpretativa viene utilizzata prettamente per il bilanciamento tra criteri costituzionali ma anche nell'attribuire una maggiore gravità tra due fattispecie indubbiamente illecite ma gerarchicamente di valore diverso. In altre parole, nessuno dubita che il parlamento voglia punire sia l'omicidio del coniuge sia un furto ai danni di una bancarella, ma in egual modo, sarebbe quantomeno assurdo ritenere che nel caso in cui vi fossero risorse sufficienti per procedere nei confronti di una sola delle fattispecie, verrebbe data senz'altro precedenza al primo reato. Altra obiezione si concentra sulla superfluità dell'adozione dei criteri di priorità o comunque di linee guida nella trattazione dell'azione penale da parte del parlamento. Il legislatore infatti potrebbe, secondo parte della dottrina, «determinare gli abiti in cui privilegiare o contenere l'azione penale, semplicemente dettando regole processuali o modificando le fattispecie incriminatrici [...] Sarebbe questa quindi l'attività degli organi giurisdizionali e laddove si volesse rallentare la macchina requirente baserebbe abbassare la sanzione o addirittura depenalizzare una fattispecie»³⁶. Questa posizione, legata sicurante alla prima critica affrontata, si basa sull'idea che attraverso diversi interventi mirati il parlamento possa, senza il pericolo di incappare in problemi di incostituzionalità, guidare la macchina requirente. Le ragioni contrarie a questa ipotesi però sono molteplici ed evidenti. Primo si potrebbe rispondere affermando che tale approccio sarebbe funzionale in un sistema idilliaco, cosa di fatto impossibile, in cui l'organo legislativo riesca in pochissimo tempo ad approvare leggi e modifiche al c.p. e c.p.p.

Questa possibilità per quanto nobile e fiduciosa nel funzionamento della nostra Repubblica è resa inattuabile dal sistema bicamerale perfetto³⁷ oltre che da un enorme sistema burocratico atto a rallentare il sistema legislativo in modo considerevole, inoltre, se la soluzione fosse così semplice è probabile che sarebbe stata portata avanti in qualche modo già negli anni passati. Secondo, eliminando la prima obiezione, sarebbe quantomeno caotico approvare o abrogare volta per volta, in base alle diverse esigenze, nuovi articoli del Codice penale e di procedura con un risultato confusionario e molto probabilmente controproducente oltre che richiede un lavoro "attivo" da parte di entrambe le camere pulir da ogni possibilità. Terzo, con modifiche continue al sistema penale porterebbero i cittadini

³⁵ P. CHIASSONI, *Tecnica dell'interpretazione giuridica*, cit. p. 289.

³⁶ M. DEVOTO, *Obbligatorietà-discrezionalità dell'azione penale ruolo del p.m.*, in *Cassazione penale*, 1996 p. 2051.

³⁷ In questa sede è opportuno ricordare come l'Italia sia l'unico Paese al mondo a adottare tale sistema di governo

della Repubblica inizierebbero a ritenere che il principio di legalità e di certezza del diritto esistano solo in via nominale con la perdita della, già poca, autorità residua. In quarto luogo si rischierebbe di non dar la possibilità alle procure di organizzarsi in modo duraturo ed effettivo per affrontare le singole realtà a cui fanno riferimento, oltre che indurre, con continue modifiche, in errore procedurali gli stessi magistrati requirenti.

Quest'ultima obiezione al sistema dei criteri di priorità si caratterizza da una sostanziale insensatezza, in cui non solo non si danno effettive soluzioni al problema delle notizie di reato ma, al contrario, ci si fonda unicamente su una cieca fiducia nel legislatore. Altra critica nei confronti del sistema parlamentare concerne il momento in si dovrebbero emanare gli indirizzi sulla politica criminale. Il problema nel caso di specie non concerne i criteri di priorità in senso stretto ma, prettamente, il senso di compiere un'operazione *ex ante* rispetto al lavoro della magistratura requirente piuttosto che *ex post*. Sarebbe più funzionale, secondo questa teoria, realizzare un'analisi accurata delle notizie di reato più numerose, di quali siano in media le più complesse e lunghe da trattare ed a solo a conclusione di ciò elaborare degli indirizzi per le procure. Anche in questo la soluzione che sarebbe sicuramente interessante non risulta funzionale quanto l'indicazione a priori da parte del parlamento nei confronti della magistratura requirente, la quale sarebbe "obbligata" a adeguarsi in base le direttive dell'organo legislativo. Al contrario se applicassimo la proposta appena vista vi sarebbe un effetto inverso, dove troveremo le camere a adeguarsi alle esigenze delle procure distogliendo quindi il senso di sfruttare il l'organo parlamentare.

Risolte le argomentazioni *prima facie* contrarie all'attribuzione del legislatore come soggetto predisposto all'elaborazione dei criteri di priorità, è necessario domandarsi con quale sia l'atto più idoneo per la loro emanazione. Abbiamo visto³⁸ come nel 2023, sia stato deciso di intraprendere la strada del disegno di legge ma gli atti che potevano essere utilizzati dal parlamento sono principiante tre: la risoluzione, l'ordine del giorno e la *lex*. Partendo dalla prima queste si definisce come un atto con cui possono concludersi, in Assemblea, i dibattiti sulle comunicazioni del Governo o quelli per la discussione di mozioni. In Commissione la risoluzione ha carattere autonomo e consente di definire indirizzi settoriali sugli argomenti di competenza di ciascuna Commissione permanente. Si tratterebbe quindi di un atto meramente di indirizzo elaborato dal parlamento e rivolto Governo, in cui si esprime l'orientamento delle camere e che permetterebbe, in primo luogo, una concreta comunicazione tra i due poteri dello Stato, garantendone una compartecipazione.

³⁸ Vedi infra § 2.6

In questo caso, infatti, l'operato governativo sul funzionamento della macchina requirente sarebbe maggiormente giustificato da una, se pur indiretta, rappresentanza popolare. Inoltre, questa tipologia di atti³⁹, data la mancanza di un'efficacia diretta, permetterebbe al legislatore di elaborare atti particolarmente generici e generali con il vantaggio di delegare, in via successiva, al Governo i dettagli di come concretizzare queste nebulose indicazioni. La natura stessa dell'atto permetterebbe, in via vantaggiosa, anche di diminuire i tempi dell'elaborazione stessa in quanto «tipico strumento di esercizio della funzione di indirizzo, possono essere utilizzate anche dal singolo parlamentare per formulare, in relazione ad un determinato problema, una direttiva di comportamento rivolta al Governo»⁴⁰. Il provvedimento di indirizzo poteva essere emanato annualmente dopo un dibattito previo un'accurata esamina di una relazione sullo stato della giustizia, proprio come quella che annualmente viene proposta dal Ministro della Giustizia⁴¹. L'ordine del giorno è quel documento, stampato su carta e diffuso anche nel sito Internet, che indica il giorno e l'ora di svolgimento di una seduta, con l'elenco degli argomenti che saranno discussi nel corso della seduta e il loro ordine di esame. Presenta, anch'esso diversi vantaggi intrinseci: in primo luogo da una parte è un meccanismo che si sfrutta per l'organizzazione dei lavori parlamentari e la loro computazione a livello temporale.

In secondo luogo, si tratta anche di questo caso di un effettivo atto di indirizzo proposto durante la discussione di un provvedimento e verso il quale il Governo può esprimere parere favorevole o contrario. La risoluzione e l'ordine del giorno, nonostante questi punti positivi, presentano comunque diverse criticità alla propria fondamento. In primo luogo, sono atti mancanti intrinsecamente dell'"obbligatorietà"⁴², ossia, non presenta alcun elemento che porti il Governo al suo perseguimento. Questo concetto si può anche estendere anche alla figura dei magistrati requirenti che, nei migliori dei casi, sfrutterebbero questi atti unicamente come spunto per la propria organizzazione interna. Oltre ciò, secondo molti

³⁹ Crf. V. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell'esercizio obbligatorio della azione penale*, in AA.VV., *Il Pubblico Ministero oggi*, Milano, 1994, p. 106.

⁴⁰ A. BUSANI: *Poteri di indirizzo e controllo risoluzioni e mozioni*, in *notaio-busani.it*, 24 marzo 2010

⁴¹ Fa riferimento al ruolo di "controllo democratico" del Parlamento per giustificare l'intervento di quest'ultimo nella fissazione della priorità D. VICOLI: *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, cit., p. 286.

In generale l'idea che le Camere possano ingerirsi indirettamente su praticamente tutte le attività pubbliche che abbiano un rilievo latamente costituzionale, anche per far valere l'eventuale responsabilità politica, è sostenuta da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 449. Fa rientrare questa facoltà all'interno della più generale funzione del Parlamento di "garanzia costituzionale e porta, fra i possibili esempi, proprio quello riguardante l'attività della magistratura.

V. S. SICARDI: *Controllo e indirizzo parlamentare (voce)*, in *Digesto delle materie pubblicistiche*, Torino, 1989, pp. 104 e ss.

⁴² Definizione tratta da *Senato.it*

opinionisti, i veri strumenti di controllo ed indirizzo in capo alle camere sono le mozioni di fiducia e sfiducia⁴³, inverosimilmente legate ad una risoluzione volta all'introduzione ad un argomento come quello sui criteri di priorità. Inoltre, nonostante l'aver constatato la presenza di una, anche se parziale, presenza di legittimità popolare in capo al Governo, questa vedrebbe la sua scomparsa nella circostanza in cui l'organo esecutivo decida di divergere dall'indirizzo parlamentare. Ipotesi questa che, alla luce dell'inevitabile grande generalità degli indirizzi parlamentare, risulterebbe assolutamente non inverosimile e che porterebbe a far riemergere tutte le criticità individuate in precedenza sulla scelta del Governo quale soggetto predisposto all'emanazione dei criteri di priorità.

Si deve quindi concludere come solamente l'atto tipico in capo all'organo legislativo possa essere concretamente efficace nell'adozione, a cadenza periodica, dei criteri indicativi dell'esercizio dell'azione penale in armonia con l'art. 108 Cost.⁴⁴ Il ricorso alla legislazione risulta, anche a parere di chi scrive, la soluzione migliore e, tra tutte, quella che risulta di gran lunga meno lesiva dei principi costituzionali precedentemente elencati. Questa tesi sarebbe anche altresì rafforzata dalla presenza di un controllo, operato unicamente in questa sede, da parte della Corte costituzionale.

Tale approccio fu adottato dalla commissione Lattanzi, successivamente dalla legge 134 del 2021 che, come abbiamo visto⁴⁵, attribuisce al Parlamento l'onere di redare in via legislativa criteri generali⁴⁶ che dovranno essere rispettati da parte degli uffici requirenti nel redare successivamente dei propri criteri di priorità ed infine da nuovissimo d.d.l. n. 933. La riforma Cartabia, tuttavia, piuttosto che utilizzare un approccio "puro", opta invece per un sistema ibrido secondo il quale l'organo legislativo delineerà dei criteri organizzativi in via generale ma che questi dovranno essere solo un preludio, a delle ulteriori valutazioni prioritarie trasparenti e coerenti da parte delle procure stesse. In altre parole, si accetta l'idea che, alla luce delle criticità prima analizzate⁴⁷, non sia legittimo delegare alle sole procure l'emanazione di criteri di priorità ma che, al medesimo tempo, fosse irrealizzabile un sistema sull'organizzazione del sistema penale, senza un'attiva partecipazione degli uffici requirenti. Viene alla luce una netta divisione tra i criteri emanati in via generale dal Parlamento, unico organo competente ad introdurre nuove fattispecie criminose, incidenti sulle persecuzioni

⁴³ V. *Che cos'è una mozione parlamentare*, in *openpolis.it.*, 20 ottobre 2021

⁴⁴ Cf. G. ZAGREBELSKI: *Stabile le priorità nell'esercizio provvisorio dell'azione penale in cui si fa riferimento l'intervento del parlamento*, cit. p. 116.

⁴⁵ *Infra* § 3.1

⁴⁶ L. n. 134 del 2021

⁴⁷ *Infra* § 3.1

dei reati fino al loro eventuale accantonamento, caratterizzati da una discrezionalità politica e i meri progetti organizzativi stilati dalle procure di carattere meramente ordinatorio⁴⁸. La legge n. 134 del 2021 e la successiva n. 72 del 2022 detengono in conclusione indubbiamente diversi meriti: in primo luogo si riesce ad indicare un organo ben delineato, in questo caso il legislatore⁴⁹, per la redazione di criteri di carattere organizzativo e con una portata di carattere generale. In secundis, contrariamente di come accadeva all'interno della riforma Bonafede⁵⁰, il Parlamento non presenta a primo impatto esplicite criticità costituzionali oltre che esser ritenuto il soggetto più idoneo all'elaborazione degli elementi organizzativi⁵¹. In terzo luogo, viene raggiunto il non facile compito di mettere in diretta collaborazione Parlamento e procure della Repubblica, con la possibilità in capo a quest'ultime di intervenire attivamente nei lavori parlamentari.

Indipendentemente da questi traguardi le critiche non si sono esentate a comparire, riversandosi principalmente sul rischio di politicizzazione dell'azione penale⁵². Sebbene infatti il Parlamento sia rappresentanza popolare e sia distaccato dal Governo, risulta comunque inevitabile il perseguimento di una determinata ideologia politica alla propria base, con un contestuale cambiamento nelle priorità in base all'agenda politica di una determinata maggioranza. Questo concetto vedrebbe un'ulteriore estremizzazione, nell'eventualità dell'approvazione di un disegno di riforma costituzionale come il n. 716 del 2018 sul presidenzialismo. Le modifiche apportate infatti, porterebbero la rappresentanza parlamentare non più basata su un sistema proporzionale ma bensì su uno maggioritario, eliminando, parzialmente l'opposizione parlamentare e quella collaborazione bipartisan nella redazione dei criteri organizzativi. Rimane comunque vero come l'esistenza di una maggioranza rappresenta, implicitamente, la volontà popolare e che di conseguenza un cambiamento, anche politicizzato, dei reati a cui dare priorità risulterebbe giustificato.

Una seconda critica concerne, nuovamente, il rischio di perdita di indipendenza da parte della magistratura requirente. In questo caso, la critica, pare decisamente infondata,

⁴⁸ P. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Verso quale modello processuale?*, in *processo penale e giustizia* 2021, p. 1, viene affrontato in modo specifico il ruolo parlamentare nel quadro della riforma Cartabia.

⁴⁹ CANZIO G.- FIECCONI F., *Giustizia per una riforma che guarda all'Europa*, Milano, 2021 p. 150. ritengono necessario e fondamentale che i criteri di priorità siano contenuti all'interno di un atto avente forza di legge

⁵⁰ P. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Verso quale modello processuale?*, cit pp. 25 ss..

⁵¹ V. N. ROSSI, *Per una cultura della discrezionalità del pubblico ministero*, cit. pp. 27-28; R. KOSTORIS, *Obbligatorietà temperata dell'azione penale*, in *Associazione magistrati.it*, 2007, p. 50.

⁵² Cfr. S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. p. 180. e G. Canzio, *Ancora una riforma del processo?*, in *altalex*, gennaio 2021, p. 7.

poiché la stessa costituzione prevede una riserva di legge i capo al Parlamento sulla regolamentazione della disciplina del p.m. Sancito l'organo legislativo come il soggetto maggiormente predisposto a redare i criteri di priorità, rimane da analizzare come dovrà essere redatta la legge quadro, di attuazione dei criteri di priorità. In primo luogo come fonti è necessario sfruttare l'art. 1 comma 9 lettera i della legge 134 del 2021 in cui viene previsto 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», la legge 71 del 2022 in cui «il procuratore della Repubblica predispone, in conformità ai principi generali definiti dal Consiglio superiore della magistratura, il progetto organizzativo dell'ufficio» ed inevitabilmente il d.d.l. n. 933.

La riforma tramite queste sole formulazioni non fornisce grandi indicazioni sulla natura del provvedimento legislativo in senso stretto, se non una attiva compartecipazione del C.S.M. Sicurante l'atto dovrà essere di portata generale, senza quindi indicazioni eccessivamente specifiche, ma non viene ad esempio indicata quali siano i tempi di rinnovo di quest'ultima o cosa accadrebbe in assenza di una nuova formulazione al superamento degli eventuali termini inseriti all'interno della legge. Il d.d.l. n. 933 infatti, nonostante sia l'elemento più concreto all'attuazione della riforma Cartabia, non fa alcun riferimento ad eventuali termini ai criteri di priorità individuati dal Parlamento. Possiamo però, in questo caso, prendere ispirazione dalla legge 71 del 2022, la quale nel suo art. 13, prevede la necessità di ridefinizione dei criteri di priorità delineati dalle procure ogni 4 anni, con un rinnovo tacito in caso di inerzia. In questo senso la disciplina potrebbe essere replicata da parte del Parlamento, tuttavia, un lasso temporale così ampio, potrebbe risultare eccessivo, anche alla luce di eventuali nuove criticità emerse durante tutti quegli anni. L'opzione forse maggiormente preferibile potrebbe identificarsi in una riformulazione di cadenza annuale o biennale, permettendo una maggiore flessibilità⁵³ in capo alle diverse esigenze che possano emergere. Questa ipotesi verrebbe in qualche modo rafforzata dallo stesso d.d.l. n. 933 nel quale viene scritto: «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

⁵³ Cfr. V. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell'esercizio provvisorio dell'azione penale*, cit. p. 116.

giustizia per l'anno in corso». Ulteriore problema concernerebbe indubbiamente il caso in cui a seguito dell'approvazione, non vi sia un rinnovo della legge quadro entro i termini eventualmente prestabiliti⁵⁴.

Nuovamente, la soluzione più congeniale, risulterebbe richiamare la legge 71, secondo la quale vi sarebbe, in questo caso, un meccanismo di *prosecutio* tacita. Una seconda ipotesi potrebbe portare a sostenere l'abrogazione dell'atto legislativo che però risulterebbe quantomeno infelice: non sarebbe sicuramente funzionale per il sistema processuale nel suo funzionamento che vedrebbe un completo fermo in capo ai criteri organizzativi elaborati dalle procure che si vedrebbero improvvisamente privati della legittimazione democratica e parlamentare. In secondo luogo, si comporrebbe una necessaria riformulazione dei criteri di priorità da parte sia del Parlamento che degli uffici requirenti, portato un probabile caos amministrativo, oltre che un inevitabile rallentamento della gestione delle indagini preliminari.

Altro elemento di grande considerazione riguarda la posizione del C.S.M. al quale viene attribuito dalla legge n. 71 del 2022 all'art. 13 l'elaborazione dei principi generali a cui le procure dovranno riferirsi nello stilare i propri criteri di priorità. La riforma così facendo reintroduce di fatto una disciplina richiamata l'art. 7 ter dell'ordinamento giudiziario, abrogata dal dlgs. 106 del 2006, che consentiva di «determinare i criteri generali per l'organizzazione generale degli uffici del pubblico ministero»⁵⁵. La centralità data al C.S.M. pone alcuni quesiti fondamentali: in primo luogo quale dovrebbe essere il rapporto tra l'atto parlamentare e la delibera consigliare, *in secundis* quale dovrebbe essere il ruolo effettivo in capo all'organo di controllo della magistratura.

La prima questione si risolverà probabilmente con un semplice rapporto “gerarchico” in cui il C.S.M. dovrà attenersi alle decisioni parlamentare rispettandone l'indicazione. Qualsiasi altra conclusione, generalmente derivanti dalla volontà di elevare il C.S.M. ad organo di controllo delle delibere parlamentari, porterebbe a conclusioni complesse, in cui si andrebbe a complicare in modo non necessario il quadro normativo dei criteri di priorità. Nonostante questo all'interno della legge n. 71 del 2021 sembrerebbe non omettere totalmente tale possibilità in particolare all'art. 2 comma secondo lettera c in cui «semplificare le procedure di approvazione (...) dei progetti organizzativi dell'ufficio del pubblico ministero, prevedendo che le proposte delle tabelle di organizzazione (...) e delle

⁵⁴ V. LA GIUNTA, *Criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale: l'audizione di UCPI*, in *Camere penali*, 30 gennaio 2024, p. 2.

⁵⁵ V. S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. p. 152.

relative modifiche si intendano approvate, ove il Consiglio superiore della magistratura non si esprima in senso contrario" entro un termine che dovrà essere stabilito", salvo che siano state presentate osservazioni dai magistrati dell'ufficio o che il parere del consiglio giudiziario sia a maggioranza». La norma così intesa sembrerebbe proprio suggerire un ruolo di controllo in capo all'organo di autogoverno che possa anche superare, in nome dell'indipendenza del potere giudiziario, anche i criteri in via generale delineati dalle camere. Ad ogni modo queste sono e rimangono ad oggi solo supposizioni di eventuali risvolti applicativi della legge n. 71.

Riguardo il secondo quesito, il ruolo principale in capo al consiglio superiore della magistratura risulterà, anche da una prospettiva razionale ordinatoria, quello di supervisione del rispetto di un modello standardizzato da seguire da parte degli uffici requirenti. Il C.S.M. dovrà quindi limitarsi unicamente all'approvazione dei progetti organizzativi proposti dai diversi uffici requirenti, adoperandosi, in modo analogo a come erano state emanate le diverse direttive consigliari, per uniformare i diversi progetti ai criteri generali emendati dal Parlamento. Nel quadro redazionale dei criteri di priorità viene anche concesso spazio ad il Ministro della Giustizia, permettendo così anche una partecipazione governativa. In questa sede, risulta doveroso precisarlo, è stata però decisa di ritagliare un ruolo unicamente consigliere, atto ad eliminando ogni possibile ingerenza governativa e finalizzato ad aumentare il rapporto sinergico tra i diversi poteri dello Stato in una disciplina legata strettamente alle leggi in ambito penale. Questa volontà viene altresì rimarcato nel d.d.l. n. 933 in cui il citato Ministro ha come unico onere quello di rendere comunicazioni al legislatore sull'amministrazione della giustizia nel precedente anno nonché indicare gli interventi, orientamenti e progetti che il Governo detenne per l'anno in corso. La scelta di indicare numerosi soggetti atti alla redazione dei criteri di priorità da parte della riforma può essere spigata da due distinti punti di vista: in primo luogo, vi è la volontà di allineare la procedura di adozione dei progetti organizzativi a quella delle tabelle degli uffici giudicanti, assecondando le diverse delibere del C.S.M. *In secundis* «scopo principale perseguito dai *conditores* è stato quello di coinvolgere nell'adozione di un atto clou nell'ottica del funzionamento degli uffici requirenti tutti i principali portatori d'interessi del mondo giudiziario, evitando che scelte di rilievo primario, in termini di politica criminale, potessero continuare a essere assunte, in modo autonomo, da ogni singola monade

dell'ordinamento»⁵⁶. Tale approccio, per quanto garantista, non risulta esterno a critiche, in relazione soprattutto, alla possibile lentezza e difficoltà nell'adoperare e concordare così tanti organi distinti.

Risulta così conclusa l'analisi dei possibili soggetti idonei a redare ed emanare i criteri di priorità. Tutti gli organi del nostro ordinamento osservati presentano punti di forza e di sfavore alla base della propria nomina e nonostante le critiche, avrebbero potuto essere concreti candidati per la legge 134 del 2021. La riforma Cartabia, in questo senso, abbraccia le conclusioni sopra riportate, delineando una chiara preferenza per l'organo parlamentare, seguendo la strada della legittimazione. Al medesimo tempo, viene avvalorata una concreta collaborazione tra i diversi poteri dello Stato, a partire dalle procure stesse, pragmatiche protagoniste dei criteri di priorità. Tale prospettiva non è stata abbandonata dal nuovo Governo che, al contrario, si è finalmente adoperato per dare attuazione, seguendone integralmente il testo, alla legge 134 del 2021.

3. I requisiti dei criteri di priorità e i possibili modelli di scelta messi a confronto

Alla luce dei discorsi fino a questo momento realizzati, risulta obbligatorio approfondire il tema sugli elementi di riferimento che dovranno essere osservati per la redazione delle priorità, nonché quali possano essere in concreto i criteri organizzativi che, in un'ottica funzionale, dovrebbero essere adottati sia dal Parlamento sia da parte degli uffici della procura. Cominciando dall'organo legislativo, abbiamo visto⁵⁷ come la legge 134 del 2021 indichi come requisiti il carattere della generalità dei criteri disposti dal legislatore. Ma cosa significa in concreto il concetto della parola “generali” e su quali elementi tale scelta dovrebbe essere basata?

Rispondendo al primo quesito, il significato del termine “generale” può essere inteso da più punti di vista e di fatto non permette, senza un'opera di interpretazione, di giungere ad una soluzione soddisfacente. Bisogna sottolineare innanzitutto come i criteri di priorità delineati dal Parlamento debbano permettere uno spazio di discrezionalità tecnica in capo agli uffici requirenti e non «confinando la magistratura in un ruolo di mera esecutrice delle

⁵⁶ J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità nella trattazione della notizia di reato e nell'esercizio dell'azione penale*, cit. p. 40.

⁵⁷ Vedi infra § 2.6 e 3.1

altrui direttive»⁵⁸, creando di conseguenza un sistema sinergico e di collaborazione tra i due istituti. In questo senso una prima indicazione della natura dei criteri di priorità la si può definire come «necessariamente fissati con direttive generali, presumibilmente per categorie di reati in base all'interesse leso; all'intento delle quali saranno sempre gli uffici giudiziari ad individuare i reati a cui applicare la priorità»⁵⁹.

Si vedrebbe quindi l'esclusione categorica in prima battuta, di qualsiasi formulazione dei criteri di priorità atta ad un'individuazione specifica delle notizie di reato o a qualsiasi indicazione eccessivamente precisa in ambito politico criminale. Le eventuali conseguenze del mantenimento di una tale condotta da parte del Parlamento avrebbero conseguenze infauste da più punti di vista: in primo luogo si andrebbe a perdere la filosofia ed il senso della riforma, visto e considerato, tutte le speculazioni realizzate⁶⁰ sull'importanza di permettere alle singole procure di stilare dei propri criteri organizzativi volti ad approcciarsi verso le proprie realtà lavorative. In secondo, si ricadrebbe in una visione Parlamento centrica in cui l'organo legislativo si assumerebbe un totale controllo sull'andamento della politica criminale, eliminando ogni garanzia di indipendenza esterna ed interna in capo ai p.m. Non si potrebbe configurare quindi la possibilità che il Parlamento, opti per un perseguimento "cieco ed assoluto" della propria agenda politica, intervenendo su fattispecie ben specifiche quali ad esempio, violenza di genere e criminalità organizzata. Maggiormente ragionevole rientrerebbe il perseguimento di un approccio volto ad assicurare il rispetto del principio di uguaglianza e di ragionevolezza sulle scelte dei singoli uffici della procura della Repubblica.

Al medesimo tempo, non pare totalmente felice l'opzione diametralmente opposta, basta su un'eccessiva generalità nelle indicazioni del Parlamento garantendo un esuberante spazio di discrezionalità in capo alla magistratura requirente. Secondo autorevole dottrina⁶¹, bisogna prestare una grande attenzione sulla differenza che esiste tra la discrezionalità tecnica e politica. La prima si può a sua volta suddividere in organizzativa, che si esercita nelle decisioni riguardanti l'impiego, la distribuzione e le modalità di lavoro dei magistrati e del personale amministrativo dell'ufficio e l'utilizzazione delle risorse materiali, economiche e tecnologiche, e investigativa che riguarda i tempi, lo spazio, i mezzi delle

⁵⁸ P. FERRUA: *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Verso quale modello processuale?* cit. p 240.

⁵⁹ P. FERRUA: *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Verso quale modello processuale?* cit. p 241.

⁶⁰ Vedi infra § 3.1.

⁶¹ F. CAPRIOLI, *Audizioni sul disegno di legge n. 933*, Roma, 14 marzo 2024

investigazioni, le modalità delle richieste indirizzate al giudice, l'adeguatezza stessa delle indagini svolte e l'eventuale inerzia del p.m.⁶². Questa tipologia di autonomia sancita alla magistratura requirente è accertata in via più che assoluta e garantisce che i p.m. possano svolgere al meglio delle proprie capacità il lavoro assegnatoli, tramite delle decisioni autonome basate su, ed è importante sottolinearlo, aspetti procedurali e comunque legati al rispetto dell'obbligatorietà dell'azione penale. La seconda tipologia di discrezionalità, la si attribuisce tendenzialmente al legislatore ed è la capacità di prendere decisioni riguardanti l'indirizzo della politica criminale. Onere quindi del Parlamento decidere quale sia la fattispecie criminale più grave, le condotte più lesive dell'integrità pubblica e più in generale quali siano le priorità da seguire in ambito di lotta verso i comportamenti illeciti. Non risulterebbe invece possibile uno "scambio" dei due tipi di discrezionalità tra le procure ed il legislatore. In relazione a quest'ultimo, l'attribuzione di incidere il *modus operandi* dei p.m., sarebbe un'incontrovertibile lesione al principio di indipendenza degli uffici requirenti sancito dall'art. 101 Cost. e dell'obbligatorietà dell'azione penale *ex art.* 112 Cost. Riguardo invece alla magistratura requirente, è necessario ricordare come i p.m. ed in generale il potere giudiziario, non può detenere in alcun modo una discrezionalità politica in quanto per «la tradizione giuridica è nettamente orientata a negare l'esistenza di ogni discrezionalità in senso forte del p.m., sottolineando che il principio di obbligatorietà dell'azione è presidio dell'uguaglianza dei cittadini dinnanzi alla legge»⁶³.

Non starebbe consequenzialmente al magistrato requirente decidere quale fattispecie debba essere più rilevante, grave o minor lesiva dell'interesse della popolazione; approccio che determinerebbe un potenziale contrasto anche con l'artt. 117 Cost. e 25 Cost. Bisogna quindi attribuire la massima attenzione al rischio di attribuire attraverso l'indicazione di criteri di priorità eccessivamente generici, una discrezionalità politica in capo ai p.m.

Ulteriori elementi, potenzialmente usufruibili nella redazione dei criteri di priorità, sono: il principio di offensività, le divisioni affari semplici delle procure, l'eccessiva tenuità del fatto. Questi istituti giuridici sono particolarmente interessanti in quanto ripresi nei lavori dell'ultima commissione giustizia presieduta dall'Onorevole Bongiorno, delegata ed elaborare proprio un progetto di legge sui criteri di priorità. L'oggetto su cui porre la discussione si incentra su come, all'interno di un sistema organizzativo basato sulle priorità,

⁶² V. N. ROSSI: *Per una cultura della discrezionalità del pubblico ministero*, p. 11.

⁶³ Sul fatto che la discrezionalità dell'azione possa tradursi in un pericolo per l'uguaglianza dei cittadini vedere le considerazioni svolte da P. BARILE, *l'obbligatorietà dell'azione penale*, in *Scritti in memoria di Aldo Bozzi*, Padova, 1992, p. 33.

questi fattori dovrebbe essere approcciati e fatti interagire tra loro. Indubbiamente l'offensività, in particolare quella in concreto, potrebbe risultare uno degli elementi organizzativi a *prima facie* maggiormente preferibile rispetto agli altri, non vi sono dubbi che un reato come l'omicidio abbia un'offensività decisamente maggiore rispetto ad una truffa. Esclusi questi casi di scuola, inevitabilmente vi sarebbero molteplici contingenze quantomeno ambigue e di difficile risoluzione: poniamo il caso in cui vi siano due reati con pene edittali simili come nel caso del Traffico di influenze *ex art. 356-bis C.P.* e il Favoreggiamento *ex art. 378* o ancora vi sia da soppesare un reato contro la persona rispetto ad uno ambientale, come quello definito dall'*art. 452-bis C.p.*, realizzato in un territorio particolarmente sensibile al danneggiamento da parte dell'uomo; in tutti queste situazioni starebbe alla magistratura requirente decidere quale sia maggiormente dannosa, sostituendosi in pratica nella direzione politico criminale al legislatore.

La scelta di attribuire al principio di offensività l'onere di identificarsi come criterio di priorità rivolto alle procure, si trasformerebbe quindi in un chiaro esempio di discrezionalità politica in cui al p.m. starà decidere cosa sia più o meno lesivo nei confronti dei cittadini. Interessante l'opzione di assegnare le priorità alle notizie di reato ricadenti nella competenza degli uffici affari semplici e quindi alle fattispecie di più semplice risoluzione, permettendo così, un veloce snellimento dei tempi processuali, ed eventualmente, un termine maggiore ai p.m. per concentrarsi sulle *notitiae criminis* maggiormente complesse. Questa tipologia di uffici è infatti articolata da un organico composto da ufficiali della polizia giudiziaria, distaccati dai rispettivi corpi di appartenenza.

Premettendo che un sistema così gestito necessiterebbe, come si osserverà nei successivi paragrafi, di una modifica quantomeno dei termini massimi assegnati alle indagini preliminari o di una disciplina *ad hoc* per tutte le notizie di reato non prioritarie, figura interessante analizzarne la struttura e la composizione. Un esempio concreto lo si può individuare nell'ufficio affari semplici della procura della Repubblica presso il tribunale di Pordenone, in cui viene scritto: «L'istituzione di tale Ufficio, primariamente, solleva il singolo Sostituto procuratore dalla trattazione di procedimenti standard e con adempimenti pressoché identici e di facile soluzione, rendendo snella e più rapida l'azione penale e, altro canto, permette una maggiore omogeneità nell'esercizio dell'azione penale stessa». Il primo elemento di rilievo concerne, l'appena citata, intenzione di sollevare da incarichi particolarmente semplici i lavori dei p.m., permettendo loro di concentrare le proprie energie lavorative su questioni maggiormente complesse. Successivamente è di indubbio significato l'esternazione della precisa volontà di velocizzare e rendere maggiormente efficiente

l'azione penale nel suo complesso, anche grazie ad una precisa indicazione di quali notizie di reato occuparsi e permettendo un efficace lavoro di burocrazie e suddivisione dei compiti interna. Questo viene altresì ribadito dalla stessa procura in cui «il concreto esercizio della azione penale è il frutto anche di preliminari ed indispensabili protocolli di intesa, sottoscritti recentemente con l'Ufficio del GIP, resi manifesti e trasparenti nei confronti del Foro».

Ricompare in questo caso un ulteriore elemento di grande centralità nell'ambito dei criteri di priorità, la questione delle intese tra gli uffici requirenti e giudicanti. Nel caso della procura di Pordenone vi è addirittura un superamento delle previsioni della legge n. 134, ritenute da molti poco efficienti in questo senso, attraverso dei veri e propri accordi e non allineandosi semplicemente alle tabelle degli uffici giudicanti. Infine, figurano da analizzare l'assegnazione delle fattispecie criminose all'ufficio affari semplici. Nel caso della procura di Pordenone, viene scritto come il procuratore della Repubblica affidi i procedimenti che attengono a: contravvenzioni e delitti previsti dal codice della strada; contravvenzioni previste da legislazioni speciali già definite con oblazione extraprocessuale; delitti *ex art. 590-bis c.p.*; delitti *ex art. 641 c.p.*; delitti *ex art. 2 co. 1-bis d.l. 463/1983 e s.m.i.*; delitti *ex art. 6 co. 3 d.lgs. 286/1998*. Oltre ciò, a fine del documento viene altresì ribadito il ruolo di supervisione da parte del procuratore della Repubblica nell'operato del suddetto ufficio. Si assegnano quindi reati caratterizzati da una presunzione di semplicità, fondata anche su una regola di esperienza requirente e che per loro natura, come nel caso dei delitti previsti dal codice della strada⁶⁴, sono tra i più numerosi ma anche semplici da trattare.

Il breve approfondimento appena realizzato esprime quindi il potenziale degli uffici affari semplici che appaiono come un ottimo metodo di smistamento di tutte quelle notizie di reato di veloce soluzione. Il possibile scenario che vede l'indicazione di priorità alle *notitiae criminis* di competenze dei suddetti uffici come uno dei criteri elaborati dal Parlamento risulterebbe verosimilmente efficace. Indubbiamente potrebbe profilarsi sempre un qualche fattore di indeterminatezza poiché l'indicazione di quali reati possano essere considerati di pronta soluzione, rischierebbe comunque di ricadere in una certa discrezionalità politica in capo ai p.m. Questa preoccupazione potrebbe altresì essere ribattuta su diversi piani: la necessaria partecipazione del C.S.M. all'elaborazione dei criteri di priorità con l'emendamento di ulteriori principi generali andrebbe garantire un'effettiva uniformità, nell'indicazione di quali reati possano rientrare nella definizione di “pronta soluzione”.

⁶⁴ Questi, infatti, sono tra i reati più comuni nel nostro Paese ove ogni giorno si realizzano 465 incidenti con lesioni

Inoltre, quest'ultimo criterio non porterebbe a giustificare un approccio a macchia di leopardo come poteva invece accadere con un sistema fondato sulla territorialità. Nulla vieta, in ogni caso, di riformare parzialmente la struttura intrinseca degli uffici affare semplici, ad esempio modificandone il funzionamento, non più basandolo su elenchi specifici ma su rapporti *ex ante* volti ad identificare la complessità della *notitia criminis*. La scelta di questo sistema andrebbe, piuttosto, soppesata con un'ulteriore problematica ossia quella di attribuire ai criteri di priorità una funzione di fatto deflativa, fatto comportante un concreto rischio di un accantonamento delle notizie di reato più complesse in quanto, necessitando di un maggior tempo nelle indagini, cadrebbero facilmente vittima della prescrizione.

Altro candidato possibile di scelta come criterio di priorità da parte del Parlamento è quello di dare la priorità a tutte le notizie di reato che si concretizzano in una particolare tenuità del fatto come descritto dall'art. 131-*bis* c.p.p. La proposta soffre però di alcune criticità: innanzitutto vi sarebbe una considerazione strettamente pragmatica, difficilmente risolvibile, nell'identificazione *ex ante* della tenuità della notizia di reato, la cui verifica, predisporrebbe comunque un iniziale lavoro investigativo, rischiando tuttavia di ridurre drasticamente l'eventuale efficienza dei criteri di priorità. In secondo luogo, bisognerebbe chiedersi se, nel caso in cui si decidesse di perseguire questa strada, l'art. 131-*bis* sia sufficientemente adeguato da essere preso come punto di riferimento da parte delle procure. Il suddetto articolo, infatti, delinea in modo particolarmente specifico gli elementi prioritari, eliminando la possibilità in capo alle procure di ottenere una significativa discrezionalità tecnica. Contro questa ipotesi, si può comunque controbattere affermando come il contenuto dell'art. 131-*bis* è prettamente negativo ed andrebbe semplicemente escludere determinate fattispecie delittuose, tutelando i cittadini da eventuali soprusi della magistratura e garantendo il principio di ragionevolezza: «L'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede: per delitti, puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione, commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive». Una possibile soluzione ricadrebbe nella riformulazione dell'art. 131-*bis* c.p.p., eliminando eventuali espressioni troppo "politicamente" orientate con il fine di garantire un maggiore spazio di manovra in capo agli uffici requirenti. Questo però a rischio di ulteriori problemi e complicazioni, che renderebbero il tutto particolarmente macchinoso e poco funzionale. Un'altra strada concernerebbe la possibilità di emendare un'ipotetica art. 131-*ter*, in cui si vada ad istituire una particolare tenuità del fatto separata dalla regola di giudizio ed indirizzata unicamente per la fase delle indagini preliminari.

Superata questa prima analisi sui primi ipotetici candidati a rientrare all'interno dei criteri di priorità indicati dal paramento è opportuno, per proseguire sul tema, richiamare le scelte organizzative entrate concretamente in vigore, effettuate in questi ultimi anni dalle diverse circolari delle procure della Repubblica e che, a parere di chi scrive, sono indispensabili punti di riferimento. Seguendo un approccio cronologico il primo documento da esaminare è la circolare Zagrebelsky del 1990, all'interno della quale vengono indicati i seguenti criteri: la gravità del fatto, ovvero del singolo reato in esame, valutando anche l'eventuale presenza di provvedimenti di clemenza e delle caratteristiche del reato, ad esempio se esso è da qualificare come impossibile; alla gravità del reato da determinare in base alla "gravità della pena edittale" fissata dal legislatore; all'interesse tutelato dalla fattispecie criminale, considerando anche che gli interessi costituzionalmente rilevanti debbono avere "prevalenza"; dall'entità del danno cagionato dal reato; all'eventuale stato di detenzione dell'indagato i cui relativi procedimenti "devono avere precedenza assoluta". Senza soffermarsi eccessivamente sull'incredibile acume e cultura giuridica con cui sono indicati i suddetti priorità all'interno della circolare, si evince una chiara volontà di creare un sistema sinergico funzionale, nel rispetto dell'indipendenza tecnica e dei valori costituzionali. Il primo criterio richiamato dalla Zagrebelsky è la gravità del fatto che più in generale lo si può ricondurre al principio di offensività. In questo caso però non vi è una mera indicazione generica *ex ante* di una determinata schiera di reati, ma si richiede di realizzare ai p.m. un'operazione di valutazione in concreto nei confronti della singola fattispecie ovvero del reato. La considerazione da effettuare è infatti strettamente legata sia principio di offensività in astratto ma anche da diverse valutazioni tecniche non sottoponibili ad alcuna discrezionalità politica del legislatore.

Non si opta quindi per una mera cernita sconsiderata e fondata su delle valutazioni soggettive dei singoli procuratori ma, al contrario, si applica un sistema misto, in cui esiste una considerazione autonoma sulla gravità in concreto di una determinata fattispecie da parte del magistrato requirente la quale, tuttavia, dovrà essere fondata su elementi tecnici, non modificabili o interpretabili quali la pena edittale fissata dal legislatore o l'entità del danno cagionato. Interessante anche l'indicazione dello stato dell'indagato e di eventuali provvedimenti a lui assoggettati, come possibili indicatori di pericolosità sociale ma anche del rispetto dei tempi processuali nei confronti di persone già in stato di detenzione. La circolare, nonostante gli indubbi aspetti pregevoli, non si esenta dalle critiche, in particolare modo riguardo il destino di tutte quelle notizie di reato non prioritarie, verso le quali non si propone alcun elemento organizzativo, per l'eventuale recupero di quest'ultime ed evitarne

l'accantonamento. Esaminando il tutto da un punto di vista strettamente teleologico, emerge infatti una volontà di affrontare unicamente le notizie di reato più gravi, all'interno di una consapevolezza dell'impossibilità di trattare ogni fattispecie delittuosa. Si applica di conseguenza un approccio prettamente deflativo dei criteri di priorità, volto non tanto a diminuire il numero delle notizie di reato ma di preoccuparsi di quelle maggiormente pericolose per la popolazione. Risulta necessario in questo caso ricordare il contesto di operatività di tale circolare. Secondo i dati raccolti dalle procure di Torino⁶⁵ infatti, soltanto il 7% delle *notitiae criminis* vedeva una citazione a giudizio e ciò riconosce «l'impossibilità di tempestivamente esaurire [...] la trattazione di tutte le notizie di reato che pervengono all'ufficio»⁶⁶. Ulteriore pregio da attribuire alla circolare Zagrebelsky, ricade nell'indicare come dovrebbero funzionare i criteri di priorità, in particolare dimostrando di realizzare una corretta sinergia tra diversi elementi organizzativi. Richiamando il precedentemente citato principio di offensività, abbiamo dedotto che, se utilizzato in via autonoma, sfocerebbe in conseguenze infelici all'interno dell'odierno sistema processuale, a causa dell'inevitabile fenomeno della discrezionalità politica in capo ai p.m. Nel caso della Zagrebelsky, tuttavia, vi è una chiara dimostrazione di come principi, se presi assestanti, non sarebbero adatti a ricoprire il ruolo di criterio di priorità possano, ma se inseriti insieme ad ulteriori valutazioni strettamente tecniche vedendo quindi una collaborazione tra i due sistemi, rivelarsi l'unica vera soluzione per i futuri progetti di legge elaborati dal Parlamento.

Un'altra circolare della procura della Repubblica inerente ai criteri di priorità, anche se meno rilevante rispetto ad altre tratte, è quella della procura di Torino del 27 maggio 1999^{67,68}. Emanata immediatamente dopo l'approvazione del d.lgs. 19 febbraio 1999 n. 51, sfrutta un sistema organizzativo profondamente diverso rispetto alla Zagrebelsky, in quanto non vengono richiamate le numerose valutazioni tecnico giuridiche ma sfrutta bensì un approccio maggiormente semplificato e, a tratti, più ingenuo. Cavalcando l'onda della riforma sul giudice unico di tribunale, le priorità vengono ricondotte a due elementi: il primo riguarda l'attribuzione del reato al giudice unico o a quello collegiale, il secondo si rifà alla gravità della pena stabilita dal legislatore. Infine, a seguito della applicazione combinata dei due criteri si dovranno stilare due liste, una per le notizie di reato prioritarie ed una seconda per

⁶⁵ Procura in cui è stata emanata la circolare

⁶⁶ S. CATALANO, *Quando perseguire*, cit. p. 350.

⁶⁷ V. *Infra* § 2.3

⁶⁸ Il testo completo della circolare è pubblicato su *Quest. giust.* 2000 p. 179 e in un commento di I. MANNUCCI PACINI: *L'organizzazione della procura della Repubblica di Torino: criteri di priorità o esercizio discrezionale dell'azione penale?*

tutte quelle ritenute di minore importanza. L'apparato organizzativo concepito dalla circolare, in questo caso, risulta decisamente più semplificato e decisamente più impuntato su una totale assenza di discrezionalità in capo alla magistratura requirente. Nel caso di specie, infatti, non vi è alcun tipo di valutazione interna dei singoli magistrati nell'indicare quali notizie di reato debbano o meno essere scelte come prioritarie, poiché tale compito, è totalmente assorbito dalle decisioni legislative. Inoltre, viene totalmente meno un qualsiasi richiamo all'offensività in concreto, alla prescrizione o ad una qualche valutazione razionale, che comporti una concreta funzionalità selettiva di stampo concreto e non puramente teorico. Si tratta, nei fatti, di una selezione dell'attività requirente dettata sostanzialmente dal Parlamento e senza una partecipazione della magistratura, fatto che, se replicata in un'eventuale legge quadro in attuazione della riforma Cartabia, porterebbe indubbiamente ad una rottura con la disciplina prevista dalla riforma.

In tempi più recenti, mutato in parte l'assetto processuale e quello ordinamentale giudiziario, un'ulteriore conferma della crescente sensibilità della magistratura inquirente rispetto a criteri di organizzazione del lavoro fondati sull'applicazione di linee guida ispirate ad una concezione "realistica" dell'azione penale piuttosto che sulla mera casualità o sulla discrezionalità dei singoli è stata fornita dalla circolare Maddalena del 10 gennaio 2007⁶⁹. Nuovamente emanata per far fronte alla necessità di risolvere l'impellente numero di notizie di reato e i susseguenti procedimenti pendenti, si sfrutta un approccio innovativo riguardo la gestione delle *notitie crimins*: innanzitutto viene istituita la direttiva nei confronti dei p.m. che prevede di chiedere l'archiviazione ogni qualvolta questa appaia possibile o quantomeno praticabile, successivamente si avvia la creazione di criteri atti ad indicare sia quali reati dovranno essere oggetto di accantonamento e sia quelli per cui è perentorio procedere in ogni caso. In particolare, gli elementi da tenere in considerazione per quest'ultimi sono: se l'autore del reato sia o sia stato sottoposto a misure cautelari, fermo ed arresto; se la persona offesa ha manifestato attualmente e concretamente la volontà che si proceda; se l'indagato o la persona offesa formulino "espressa richiesta" al perseguimento del procedimento.

Soffermandosi sul provvedimento, si può immediatamente osservare come la Maddalena sfrutti un approccio molto più aspro e diretto, rispetto alle altre circolari della procura della Repubblica, all'interno del quale compare espressamente l'indicazione a quali criteri far riferimento per compiere l'accantonamento delle notizie di reato. Sull'argomento

⁶⁹ V. L. Rosso, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, in *Dir. Pen. Cont.*, 9 novembre 2016, p. 5.

della liceità di indirizzare volontariamente le notizie di reato verso il binario della prescrizione, verrà approfondito il discorso prossimamente⁷⁰, ma si può comunque ribadire una apparente contrarietà ad un sistema fondato sull'art. 112 Cost. Inoltre, la possibilità in capo ad una procura di decidere autonomamente quali fattispecie di reato, nonostante le valutazioni del contesto che in questo caso era segnato dal provvedimento di indulto del 2006, sarebbe una totale invasione della competenza politico criminale in capo al Parlamento.

Non vi sono peraltro dubbi sulla giuridica impossibilità in capo alle procure di promuovere in via così assoluta il provvedimento di archiviazione da parte dei p.m., atto che andrebbe non solo contro il buon funzionamento della giustizia, ma sarebbe comunque contrario all'obbligo dell'esercizio dell'azione penale. In relazione ai criteri di priorità in senso stretto la Maddalena sfrutta un sistema nuovamente innovativo, distaccato in questo caso dalla semplicità della notizia di reato o dal principio di offensività, concentrandosi totalmente sulla figura dell'indagato. In primo luogo, si fa riferimento, in via indiretta, alla pericolosità sociale dell'individuo rifacendosi ad eventuali misure cautelari, stato di fermo o arresto mentre successivamente vengono menzionate fattispecie in cui vi è una concreta partecipazione di quest'ultimo o della persona offesa. In concreto si opta di dare precedenza a tutte quelle notizie di reato che sono di un effettivo interesse per i soggetti direttamente coinvolti e che più dipendono dalla *prosecutio* delle indagini preliminari, seguendo quindi, in via parallela, il comportamento mantenuto del legislatore di introdurre la querela della persona offesa quale elemento cardine di procedibilità. La circolare Maddalena, nonostante alcuni aspetti problematici, individua un punto particolarmente interessante e che dovrebbe essere preso almeno parzialmente in considerazione nella redazione dei criteri di priorità da parte del Parlamento, ossia quello di attribuire una maggiore rilevanza a tutti quei procedimenti in cui vi sia una concreta iniziativa delle parti coinvolte. Questo approccio andrebbe anche a combattere quel senso di insoddisfazione presente nell'opinione pubblica nei confronti della macchina requirente, ritenuta da molti, inadatta e da riformare. Nonostante questo non si potrebbe comunque accettare una proposta di legge con al suo interno un'esclusione pressoché totale del principio di offensività e di altre valutazioni tecnico giuridiche atte a soppesare una giustizia, volta a trasformarsi in un monopolio dell'iniziativa delle parti, cosa che potrebbe andare anche contro il principio di

⁷⁰ Infra § 4.1.

ragionevolezza oltre che permettere ad un consistente numero di condotte illecite, che per i più disparati motivi hanno visto un'inerzia della persona offesa, di rimanere impuniti.

Altro elemento che possiamo riscontrare nella redazione dei diversi criteri di priorità tra le procure della Repubblica è l'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p., il quale ispirò numerose circolari degli uffici requirenti. Una tra queste fu quella disposta presso gli uffici requirenti di Cuneo il 26 novembre 2019 tramite la quale si ammetteva che fosse "necessario" adottare elementi organizzativi per regolarizzare il lavoro dei p.m. Si realizzò una suddivisione delle notizie di reato in tre diverse fasce dimodoché vi fossero ben prestabilite le diverse priorità all'interno della procura nonché una più semplice suddivisione dei lavori. La prima categoria di *notitie crimins*, quelle considerate l'aver una maggiore precedenza rispetto alle altre, sono in gran parte le stesse ipotesi sancite all'interno dell'art. 132-*bis*; la seconda lista invece contiene le fattispecie di reato ritenute di secondaria importanza contenute dall'appena citato art. 132-*bis*; infine, nel terzo ed ultimo elenco ricadono tutti i procedimenti ritenuti residuali. La centralità data al suddetto articolo non la si riscontra unicamente in questa specifica circolare ma, al contrario, è una tendenza, che viene perseguita fino ai giorni nostri. Un ulteriore esempio può essere identificato nella procura di Perugia che, provata dall'enorme numero di notizie di reato, deciderà proprio di emanare tramite una circolare interna del 2022 dei propri criteri di priorità, ricalcati sulla disciplina dell'art. 132-*bis*.

La centralità di tale articolo come base nella redazione dei criteri di priorità può essere spiegata attraverso diverse motivazioni: in *primis* essendo un atto di matrice parlamentare garantisce alle procure la possibilità di sfruttare l'elemento della legittimazione popolare, garantendosi quindi una, anche se parziale, giustificazione all'utilizzo dei suddetti criteri. Secondo, benché le fattispecie descritte dalla norma siano molto specifiche, garantito a livello parlamentare un adeguato spazio di operatività in capo ai p.m. nell'individuazione di quali, tra i tanti criteri indicati nel 132-*bis*, siano quelli maggiormente rilevati rispetto ad ulteriori elementi quali: i fattori territoriali, criminali e delle risorse disponibili in capo ad ogni procura della Repubblica; si crebbe un efficace sistema funzionale tra discrezionalità politica e tecnica. Non risulterebbe quindi di conseguenza così azzardato, ipotizzare un'eventuale legge quadro d'attuazione della riforma Cartabia, all'interno della quale si identifichino come criteri di priorità un'unione tra il principio di offensività e quello della realtà territoriale, con le fattispecie inserite nell'art. 132-*bis* con funzione ordinatoria e garantista. In terzo e ultimo luogo, pare necessario ricordare il ruolo che detiene l'art. 132-*bis*, ossia quello di fissazione delle precedenze nei ruoli di udienza e della trattazione dei processi. Tale caratteristica, in un sistema d'intesa con i criteri di priorità, può risultare

un'ottima connessione tra la realtà requirente e giudicante, comportando vantaggio di carattere burocratico e organizzativo. Parallelamente la funzione dell'art. 132-*bis* ha comportato tuttavia forti dubbi sulla loro applicabilità o cogenza nei confronti degli uffici requirenti⁷¹ «il secondo quesito richiede una risposta negativa, poiché la disposizione riguarda i ruoli di udienza e i “processi” e ne è attribuita l'applicazione ai dirigenti degli uffici giudicanti. Viceversa, sembra senz'altro potersi riconoscere l'estensibilità dei criteri di priorità alla fase delle indagini preliminari, sia in ossequio a un generale principio di unitarietà della giurisdizione (o, in questo caso, di omogeneità) sia, per ragioni più pratiche e stringenti, per il fatto che la procura non potrebbe che adeguarsi, già a monte, alla modulazione cronologica dei procedimenti da portare davanti al proprio giudice»⁷². Quest'ultima osservazione sarebbe altresì in linea con la risoluzione del C.S.M. datata 13 novembre 2008, in cui si estremava apprezzamento verso il contenuto dell'art. 132-*bis*.

Un'ulteriore riprova della centralità del suddetto articolo per gli uffici requirenti la si può individuare all'interno della circolare della procura della Repubblica di Napoli del settembre 2021 in cui inizialmente viene ripresa la organizzazione tabellare del tribunale del capoluogo Campano, basata proprio sull'art. 132-*bis* e su ulteriori e ben specifiche fattispecie di reato quali: procedimenti ove vi è stata costituzione di parte civile; procedimenti per violenza sessuale; i procedimenti per maltrattamenti in famiglia; i procedimenti per stalking; i procedimenti per bancarotta con danno patrimoniale di rilevante gravità; procedimenti per delitti in materia di risparmio e di credito sanzionati con almeno quattro anni di reclusione; i procedimenti per estorsione e rapina in danno di soggetti deboli; procedimenti in cui imputato sia un pubblico ufficiale per reati connessi alla funzione dello stesso, i procedimenti per reati derivanti da colpa medica; i procedimenti per reati derivanti da infortunio sul lavoro; i procedimenti per omicidio colposo da violazione delle norme in materia di circolazione stradale; procedimenti in materia di ambiente e paesaggio; procedimenti con beni in sequestro, procedimenti per i quali il termine di prescrizione non maturerà prima di due anni dalla data della prima udienza. Viene altresì riaffermata la necessità, in capo alla procura, «di ancorare i criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti, ulteriori rispetto a quelli legali di cui all'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p.» elencando

⁷¹ Cf. A. SPATARO, *La selezione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale: la criticabile scelta adottata con la legge 27 settembre 2021, n. 134*, cit. pp. 14 ss.

⁷² A. SPATARO, *La selezione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale: la criticabile scelta adottata con la legge 27 settembre 2021, n. 134*, cit. p. 87.

elementi organizzativi ulteriori e non necessariamente ricalcanti l'organizzazione degli uffici giudiziari.

Come ultima circolare da analizzare si propende utile, visionare una delibera recente, per comprendere non solo come e se i criteri di priorità abbiano visto una qualche evoluzione rispetto i primi anni del 2000, ma anche per visualizzare un approccio odierno al problema dell'inefficienza. Il documento organizzativo emanato dalla procura della Repubblica di Torino del 22 febbraio 2022 risulta essere un perfetto esempio di autogestione delle procure, in assenza della disciplina d'attuazione della legge n. 134 del 2021. La circolare, nella sezione dedicata ai criteri di priorità, si apre innanzitutto con un rinvio alla delibera del C.S.M. del 18 dicembre 2020, in tema di organizzazione degli uffici della procura il quale art. 3, commi 2 e 3; art. 4, comma 1 lettera g, attribuiscono al procuratore della Repubblica la facoltà di elaborare criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti. Viene altresì premesso che «i criteri oggetto delle direttive sono omogenei rispetto a quelli adottati dalla VI Sezione Penale del Tribunale competente per i procedimenti per i quali sia possibile la citazione diretta *ex art.* 550 c.p.p. e riguardano sia i procedimenti di competenza della S.A.S. che quelli assegnati con il turno automatico ordinario, sia quelli rientranti nelle competenze dei gruppi specializzati»⁷³. Successivamente tale prefazione, atta anch'essa a giustificare e a legittimare ulteriormente gli elementi organizzativi richiamando un effettivo coordinamento con gli uffici giudicanti, viene presentato l'elenco dei criteri di priorità adottati da parte della procura di Torino in ordine di precedenza:

1) Processi con imputati sottoposti a misura cautelare o a misura di sicurezza, in ordine discendente in ragione della progressiva minore afflittività, quali la detenzione in carcere, gli arresti domiciliari, l'obbligo di dimora e presentazione, il divieto di dimora, l'allontanamento dalla casa familiare, il divieto di avvicinamento, il divieto di espatrio, purché le dette misure siano relative ai fatti di causa;

2) Processi relativi alle materie specificamente individuate nell'art. 132-*bis*, comma 1, lett. a, b, disp. att. c.p.p. delitti commessi in violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene del lavoro, delitti commessi in violazione delle norme della circolazione stradale, delitti di cui al decreto legislativo 286/1998;

3) Processi relativi a fatti da ritenersi gravi sulla base della pena edittale maggiore o uguale a 4 anni; processi da cui possono derivare oneri economici per l'erario e comunque i

⁷³ A. M. LORETO, *Progetto organizzativo*, in *Procura-torino.giustizia.it*, 22 gennaio 2022, p. 46.

procedimenti con misure cautelari reali finalizzate alla confisca, processi con parte offesa ove questa abbia manifestato interesse alla sollecita definizione del processo ad es., attraverso la nomina di difensore di fiducia che i p.m. potranno contattare, anche informalmente, per ogni utile interlocuzione, ove i fatti abbiano maggiore rilevanza sociale ovvero siano in danno di fasce deboli;

4) Processi specialistici non compresi nelle precedenti categorie;

5) Processi relativi a fatti da ritenersi gravi sulla scorta di una valutazione della fattispecie concreta, anche indipendentemente dal titolo del reato e, in particolare, ove siano in danno di fasce deboli.

L'elenco appena presentato rappresenta un insieme di tutti gli elementi fino a questo momento analizzati. Come criterio maggiormente rilevante viene nuovamente ripresa, come nella Zagrebelsky, la pericolosità sociale dell'indagato con un'ulteriore specificazione delle fattispecie più pressanti rispetto ad altre e che inconseguenza dovranno vedere una precedenza nella trattazione. Successivamente vi è il diretto richiamo all'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p. in alcuni suoi commi specifici, rafforzando il concetto che l'eventuale sfruttamento del suddetto articolo da parte del Parlamento nella redazione dei criteri di priorità, dovrà essere unicamente sfruttato come "guida" o limitazione nelle scelte organizzative in capo alle procure. Gli ulteriori elementi della circolare richiamano il principio di offensività, in un primo caso in via ben delineata da una valutazione sulla pena edittale decisa in via legislativa, in un secondo si sfrutta una valutazione totalmente discrezionale in capo al p.m. In quest'ultimo inquadrare come si ammetta una discrezionalità di carattere politico ai Magistrati requirenti, ma questa viene limitata come criterio residuale e soccombente a tutti i precedenti. Vi è, in ultimo, una rievocazione della circolare Maddalena, ove si dà rilevanza di un eventuale sollecitazione della persona offesa. La circolare appena analizzata porta a realizzare diverse conclusioni: *in primis*, la procura di Torino appare nuovamente un "faro di luce" nell'ambito dei criteri di priorità portatrice, fin dalla circolare Zagrebelsky, di grandi innovazioni sul tema; *in secundis*, è lampante l'esperienza accumulata e la cultura ormai presente all'interno delle procure della Repubblica nell'individuare gli elementi organizzativi sempre più variegati, completi e rispettosi dei delle diverse delibere consigliari emanate negli anni da parte del C.S.M.

In terzo luogo, benché non sia possibile per il legislatore ricalcare integralmente i criteri di priorità, che dovranno essere fulcro della futura legge cornice di attuazione della legge 134, da singoli uffici requirenti, nulla vieta che questi possano essere presi come punti di riferimento. In particolare, abbiamo visto come la prerogativa in capo all'organo

legislativo sia quella di emanare criteri organizzativi “generali”, e per quanto questa espressione rimanga vaga e dubbia questa descrizione, unita all’esamina delle diverse circolari delle procure della Repubblica permettere di comprendere meglio cosa significhi precisamente quel termine. L’indicazione di istituti maggiormente generici dovrà essere quindi sempre soppesato con una parziale della discrezionalità i capo ai p.m. così come il principio di offensività in concreto potrà essere utilizzato, anche basandolo sulla realtà territoriale, dovrà essere una limitazione tecnica rivolta alla pena edittale. Ulteriori esempi potranno essere: l’eventuale indicazione di pene accessorie o stato dell’indagato soppesati da una discrezionalità delle procure su quale di essere dare la precedenza, l’eventuale sfruttamento dell’art. 132-*bis* senza l’obbligatorietà di rispettare tutte le fattispecie da esso descritte o ancora sancire la priorità agli uffici affari semplici con delle indicazioni strettamente tecniche su quali reati debbano rientrare nella competenza di questi, garantendo una libertà di autodeterminazione delle procure. Infine, come quarto ed ultimo punto, la circolare della procura piemontese, rievoca un ulteriore elemento di interesse, ossia come i criteri di priorità appena elaborati, debbano essere applicati unicamente verso quei procedimenti che consentono una citazione “diretta” a giudizio.

Un’ulteriore ipotesi su cui fondare i criteri di priorità ricade su un’analisi della fattispecie che permette di accedere a tutti quei procedimenti definiti come “riti speciali” previsti dall’odierno codice di procedura penale. Qualora si decidesse di esacerbare quest’ultimo discorso, risulta innanzitutto necessario suddividere i diversi procedimenti in due insiemi: un primo composto da quei riti, non derivanti da una decisa scelta di parte e fondato unicamente sulle caratteristiche della fattispecie ed atti alla velocizzazione del processo penale; un secondo rappresentanti da tutti quei procedimenti definiti come “premiali” e fondati sulla richiesta delle parti. Seguendo il medesimo approccio della procura di Torino, di carattere prettamente razionale, all’interno della prima categoria rientrerebbero quei procedimenti, non premiali, volti unicamente alla velocizzazione del sistema processuale nella sua interezza, quali: il giudizio immediato *ex art. 453 c.p.p.* e seguenti, il procedimento per decreto *ex art. 459 c.p.p.* e seguenti ed infine il giudizio direttissimo *ex art. 449 c.p.p.* e seguenti. Sarebbe quindi plausibile una assegnazione delle priorità in base alle notizie di reato rientranti nei requisiti dei suddetti istituti, con un’eventuale discrezionalità in capo alle procure, come accaduto nel caso della procura di Torino, di scegliere autonomamente come gestire i criteri organizzativi tra le diverse ipotesi di reato.

Parallelamente il medesimo discorso non sarebbe di fatto altrettanto praticabile per i procedimenti premiali, come nel caso del patteggiamento *ex art. 444 c.p.p.* o del rito

abbreviato *ex art.* 438 c.p.p., poiché basati sia da una scelta di parte, che slegherebbe qualsiasi identificazione *ex ante* dell'eventuale notizia di reato complementare la quale impegnerebbe unicamente da una scelta arbitraria dell'indagato, sia perché la fase di applicazione di questi particolari riti speciali si situa in un momento successivo a quello delle indagini preliminari. Unica eventualità potrebbe risiedere in un'elezione di criteri di priorità rivolti a tutte quelle fattispecie criminose rientranti nei requisiti dei procedimenti premiali in modo di aumentarne lo sfruttamento, in questo caso in via indiretta, da parte dei diversi indagati. Ipotesi che andrebbe anche a tenere di risollevarne un istituto come quello del patteggiamento in gravissima crisi che ha visto «nell'arco di pochi anni, il numero di sentenze *ex art.* 444 e ss. c.p.p. si è ridotto del 44% essendosi passati dalle 90.000 pronunce del 2012 alle 50.261 del 2019»⁷⁴.

Superata una prima analisi in concreto sulle circolari delle procure della Repubblica più rilevanti sul tema dei criteri di organizzativi, nelle ultime discussioni in Parlamento a riguardo di una nuova legge attuativa della riforma Cartabia, sono stati ipotizzati come elementi di supporto o sostitutivo dei criteri di priorità i c.d. criteri di “postergazione”. La proposta nasce come diretta opposizione ad un sistema troppo esclusivo o discrezionale quale quello di indicare i presupposti per cui una determinata *notitia criminis* debba essere trattata o meno prioritaria. È però innanzitutto da escludere un approccio ad un sistema autonomo di questi nuovi elementi organizzativi, in quanto rientranti pericolosamente all'interno di una disciplina volta concretamente ad un “accantonamento” delle notizie di reato e, consequenzialmente, esposta ad eventuali declaratorie di incostituzionalità per violazione dell'art. 112 Cost; «non si tratta, come il C.S.M. ha più volte ripetuto, di selezionare regole per scegliere quali reati trattare e quali abbandonare, ma solo per decidere quali trattare prima degli altri, in difetto delle risorse e delle condizioni materiali per agire contemporaneamente su tutti»⁷⁵. Diversamente risulterebbe maggiormente efficace e valido un sistema in cui un criterio di priorità e postergazione collaborino concretamente un sistema sinergico nel suo insieme. In particolare, una tale combinazione risulterebbe particolarmente efficace, a parere di chi scrive, in relazione alla prescrizione. Premettendo la totale mancanza di una eventuale modifica della disciplina nei prossimi anni, da parte del Parlamento nella redazione della legge quadro d'attuazione della legge n. 134 del 2021, apparirebbe quanto meno assurda nessuna disposizione in ambito di prescrizione. In questo senso i criteri di

⁷⁴ M. GIALUZ-J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, cit. p. 114.

⁷⁵ A. SPATARO, *La selezione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale: la criticabile scelta adottata con la legge 27 settembre 2021, n. 134*, in *Quest. Giust.*, 2021

postergazione sarebbero fondamentali per individuare tutte quelle notizie di reato, anche rientranti all'interno degli opposti criteri priorità, non a rischio o meno di estinzione gestendone così le precedenze.

Di più, sfruttando questo sistema “misto”, il legislatore potrebbe permettersi non solo di assicurare una disciplina della prescrizione meno punitiva ma si permetterebbe di sancire una maggiore discrezionalità alle procure, garantendosi una salvaguardia tramite una gestione opposta del sistema delle notizie di reato. Un esempio concreto potrebbe quindi identificarsi in una serie di criteri attraverso i quali si indicano diversi elementi prioritari, offensività astratta e concreta, iniziativa di parte, eventuali misure cautelari, correlati ad elementi postergativi come nel caso in cui si optasse per un sistema in cui le notizie di reato la cui prescrizione decorre da meno di un terzo della propria durata totale si identifichino come non prioritarie. Altre possibilità, avanzate durante i lavori della commissione Bongiorno, ricadrebbero nella massima elaborata dalla Corte costituzionale secondo cui l'art. 112 Cost. non arriverebbe ad obbligare il p.m. ad esercitare l'azione penale in relazione a fattispecie “inutili”. In questo senso prenderebbero valore criteri quali irreperibilità dell'indagato, o la ragionevole previsione di prescrizione della notizia di reato.

Scelte di questo tipo dovrebbero inoltre compiere un'attenta valutazione sul processo di individuazione in concreto delle notizie ed in particolare in relazione al momento della loro indicazione. Sempre in relazione all'istituto dell'estinzione in fase di indagini preliminari, autorevole dottrina⁷⁶ proponeva di inserire come criterio di priorità all'interno dell'azione penale la “ragionevole previsione di prescrizione”. Indubbiamente interessante, risulta curiosa una eventuale applicabilità in concreto di un tale elemento organizzativo, in cui la valutazione della Magistratura requirente parrebbe particolarmente forte. Permane il fatto che il problema dell'accantonamento legalizzato delle notizie di reato sia una effettiva criticità in un sistema fondato su elementi organizzativi a “blocchi”, implicitamente richiamando la necessità di una riforma in tal senso.

Ulteriore quesito sulla nuova disciplina ancora inattuata della legge n. 134 e che quasi in chiave ironica non è stata ancora concretamente affrontata in Parlamento è cosa si presupponga con il concetto di “priorità”. Indubbiamente la definizione in cui si dice: «I criteri di priorità esprimono linee di politica criminale che si riflettono sulla persecuzione dei reati, ora accelerandola, ora ritardandola, e talvolta di fatto compromettendola; e simili

⁷⁶ F. CAPRIOLI, *Audizioni sul disegno di legge n. 933*, Roma, 14 marzo 2024

direttive, a fronte del principio di legalità e di un processo regolato dalla legge»⁷⁷ risulta vera. Tuttavia, permane, dal punto di vista pragmatico, una concreta lacuna su come gli uffici requirenti e più in generale il Parlamento debbano approcciarsi a questo concetto. Indubbiamente una prima accezione concreta la si può ricondurre ad un dispendio maggiore delle risorse materiali ed umane nei confronti delle notizie prioritarie, con un maggiore dispendio di tempo lavorativo. Un primo dubbio potrebbe sorgere se questa prima interpretazione, per quanto semplice, debba concernere tutti i lavoratori della procura, polizia giudiziaria e p.m., oppure solamente una di queste categorie. Tale quesito, apparentemente poco sensato, risulta centrale se posto nelle giuste condizioni, come nel caso in cui si decida di dare priorità alle notizie di reato attribuibili agli uffici affare semplici. Inoltre, sarebbe opportuno chiedersi chi, tra Parlamento o procure, debbano incaricarsi di decidere il modo con cui assegnare le diverse risorse in base ai criteri organizzativi o se più in generale sia necessario indicare, anche in questo caso, direttive più generali per garantire un maggiore spazio di discrezionalità. In concerto a questa prima ipotesi perviene anche la necessità o meno di garantire una qualche operatività a tutte quelle fattispecie definite non prioritarie le quali più di tutte rimarrebbero in un totale limbo legislativo e procedurale. Ulteriori domande riguardano le risorse economico finanziarie degli uffici requirenti e se queste debbano essere, come si prospetta, sbilanciate a favore delle notizie di reato rientranti nei criteri di priorità. Dal punto di vista procedurale vi possono essere inoltre due concezioni differenti del termine priorità: una prima vede una suddivisione immediata delle *notitiae criminis*, coincidente con il momento dell'iscrizione delle notizie di reato nell'apposito registro. In questa circostanza risulta eventualmente utile prevedere una modifica al testo dell'art. 335 c.p.p. comma 1: «Il pubblico ministero iscrive immediatamente, nell'apposito registro custodito presso l'ufficio, ogni notizia di reato che gli perviene [...] nell'iscrizione sono indicate, ove risultino, le circostanze di tempo e di luogo del fatto» con l'ulteriore prerogativa in capo al p.m. di indicare se la notizia di reato rientri nei criteri di priorità emanati dal Parlamento. Si tratterebbe di un approccio molto impuntato alla speditezza ed indubbiamente si andrebbe ad incorrere in diversi errori di valutazione, ma contestualmente permetterebbe di semplificare molto gli eventuali lavori di accertamento *ex post* nonché le conseguenti classificazioni. Una seconda ipotesi identifica la concezione procedimentale

⁷⁷ P. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Verso quale modello processuale?*, in *Proc. pen. e giust.*, p. 1041.

della priorità in una valutazione successiva all'acquisizione delle notizie di reato, a seguito di un primo accertamento in concreto degli elementi della fattispecie.

Tale approccio funzionerebbe, al contrario della prima opzione, in concerto con i criteri di postergazione, specialmente se rivolto verso la durata della prescrizione. Un primo effettivo ausilio nella possibile comprensione del concetto di priorità, lo si può individuare tramite i diversi progetti organizzativi delle procure della Repubblica. All'interno degli uffici requirenti di Napoli nella sezione delegata della propria circolare organizzativa, vengono indicati condotte compatibili con gli oneri derivanti dai progetti prioritari: la tempestiva adozione delle misure necessarie a prevenire stasi investigative correlate alla concentrazione in capo alle singole articolazioni dei servizi di polizia giudiziaria di deleghe investigative l'esecuzione delle quali non appaia compatibile con il rispetto dei termini di durata massima delle indagini di speciale delicatezza o complessità o che coinvolgano l'immagine dell'intero ufficio; il puntuale monitoraggio della tempestività e della puntualità delle attività da svolgersi nel rispetto dei termini di legge previsti dagli artt. 407 e ss. c.p.p. per l'assunzione delle determinazioni concernenti l'esercizio dell'azione penale; la tempestiva segnalazione al procuratore della Repubblica delle situazioni di criticità investigativa o organizzativa che potrebbero dar luogo al formarsi dei presupposti per l'esercizio dei poteri di avocazione e comunque di stasi delle indagini di speciale delicatezza o complessità o che coinvolgano l'immagine dell'Ufficio e dei suoi componenti. In questa sede il concetto di priorità viene inteso come un controllo ed una tutela delle indagini preliminari effettuata in primo luogo con una verifica *ex ante*, valutando la compatibilità con la durata massima delle indagini in base a criteri strettamente tecnici. In secondo luogo, si mantiene un costante monitoraggio per tutta la fase investigativa con segnalazioni regolari sullo stato delle indagini ed eventuali criticità durante la fase operativa dei p.m. Viene di conseguenza rimarcata l'importanza del lavoro dei magistrati requirenti all'interno del procedimento penale indicando, all'interno del documento, come sia essenziale un lavoro ben strutturato e che vi siano degli effettivi rimedi per contrastare eventuali problematiche sorte durante il lavoro d'indagine. Questa attività è realizzata grazie ai poteri di vigilanza e coordinamento sanciti dall'art. 6 d.lgs. n. 106 del 2006 al procuratore generale presso la corte d'appello finalizzato proprio ad un informale esercizio dell'azione penale. Quello che in questo caso sarebbe tuttavia da verificare è se tale controllo «si esaurisca nell'esercizio di poteri "statici", meramente ricognitivi degli assetti organizzativi degli uffici inquirenti del distretto, ovvero se possa tradursi nell'adozione di misure "dinamiche" finalizzate ad armonizzare i criteri di priorità e ad evitare disparità di trattamento nell'esercizio dell'azione penale nel distretto di

competenza»⁷⁸. Punto ancora molto discusso in dottrina e giurisprudenza, rimanendo un nodo fortemente irrisolto ma che, se definito in modo coerente con l'aspetto gerarchico degli uffici requirenti, diverrebbe un ulteriore elemento funzionale alla disciplina prioritaria interna all'operato delle procure.

Diverso e molto più semplificato l'approccio adottato dalla procura della Repubblica di Torino nel 2022 dove il concetto di priorità viene definito con una semplice "precedenza" rispetto alle altre notizie di reato. In generale permane il quesito se il legislatore dovrà occuparsi in prima persona del problema di come intendere l'effettiva attuazione delle precedenze tra le diverse *notitiae criminis* o, come appare più probabile, lascerà la questione ad un'autogestione interna degli uffici requirenti con una conseguente intesa con il C.S.M. Quest'ultimo potrebbe eleggersi come organo più adatto all'individuazione di elementi organizzativi concreti in via generale, giustificando il tutto come una delle tante interpretazioni della legge n. 134 del 2021.

Meritevole di approfondimento, l'eventuale proposta di prendere come punto di riferimento, tra i diversi criteri di priorità da elaborare, il riferimento ad eventuali fonti sovranazionali, come nel caso del diritto dell'Unione europea o quello derivante dalla Carta Europea dei Diritti dell'Uomo. In particolare, soffermandosi in ambito europeo, è di grande importanza il regolamento UE 2017/39 il quale, nonostante di ispirazione francese⁷⁹, attribuisce ai procuratori europei l'onere di selezione delle priorità in relazione all'esercizio dell'azione penale.⁸⁰

Concludendo, risulta innegabile come vi siano numerosissime possibilità in capo al legislatore nell'identificazione di quali criteri di priorità siano maggiormente adatti ad un sistema processuale fondato sul sistema accusatorio e sull'indipendenza della magistratura. Tuttavia, rileva come la richiamata scelta dovrà individuare elementi organizzativi «trasparenti, conoscibili e uniformi in materia [...] riconducibili sia all'eguaglianza che all'efficienza della giustizia»⁸¹. Permane comunque, la necessità di una legge d'attuazione della riforma Cartabia più ampia non rivolta unicamente ai criteri organizzativi delle procure ma comprendente aspetti generali del procedimento penale.

⁷⁸ L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione dell'azione penale: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, cit. p. 13.

⁷⁹ L. LUPÁRIA-J. DELLA TORRE, *Origen y antecedentes de la Fiscalía Europea*, in *Dir. pen. cont.*, 2022, 4, p. 54.

⁸⁰ Cfr. J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità nella trattazione della notizia di reato e nell'esercizio dell'azione penale*, cit. p. 34.

⁸¹ J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità nella trattazione della notizia di reato e nell'esercizio dell'azione penale*, cit. p. 33.

4. (Segue) I vuoti della riforma Cartabia: un regime diversificato per notizie di reato non prioritarie

Nell'analisi della legge n. 134 del 2021 e la successiva n. 71 del 2022 è stata realizzata un'esamina delle novità apportato in relazione ai criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Per tutto il lavoro svolto il lettore potrebbe aver dedotto, da alcune considerazioni realizzate, dalle diverse citazioni o più in generale dall'analisi delle norme, la mancanza di una disciplina nel suo insieme completa. In particolare, è stato più volte citato l'art. 112 Cost. e il suo precetto dell'obbligatorietà in capo al p.m. di avviare l'azione penale e che di conseguenza, sia necessario che gli elementi organizzativi non portino ad un effettivo accantonamento delle notizie di reato ma semplicemente ad un sistema di precedenze.

Appare tuttavia innegabile che questa natura all'interno di un sistema in cui l'inefficienza, come visto in precedenza, rappresenta il problema principale, sia del tutto irrealizzabile senza alcuna previsione di modifica dei termini del procedimento penale «in un sistema processuale sovraccarico come il nostro, l'applicazione di regole asseritamente organizzative finisce per produrre collateralmente effetti selettivi, attraverso la ciclica postergazione delle notizie di reato collocate al fondo della scala delle precedenze, lasciate naufragare verso una ineluttabile prescrizione»⁸². All'interno della riforma Cartabia vi è, in relazione ai criteri di priorità, una pressoché totale mancanza di disposizioni inerenti ad eventuali modifiche ai termini delle indagini preliminari, prescrizione e improcedibilità, comportando così delle incongruenze nel rispetto dei dettami costituzionali. Inoltre, in alcune di quest'ultime materie, l'approccio adottato sembrerebbe disfunzionale o addirittura controproducente in un sistema in armonia con l'obbligatorietà dell'azione penale. «La portata delle modifiche è pertanto chiara: viene ampliata la prima arcata temporale per quanto riguarda la generalità dei delitti, nonché le fattispecie criminose di cui all'art. 407, comma 2, c.p.p., senza che venga esteso il termine massimo, che rimane, rispettivamente, a diciotto mesi e a due anni dall'altro lato, il termine massimo per le contravvenzioni viene ridotto a un anno»⁸³.

Risulterebbe quindi necessario apportare, per una coerente e corretta disciplina dei criteri di priorità, una serie effettiva di cambiamenti da parte del Parlamento all'interno di

⁸² A. Riccio, *I criteri di priorità: verso una declinazione realistica del principio di obbligatorietà dell'azione penale*, cit. p. 45.

⁸³ M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto, Guida alla lettura della riforma Cartabia, in sist. pen.*, p. 44.

una futura legge quadro, d'attuazione dei criteri di priorità. Uno dei problemi concerne, come appena affermato, i termini delle indagini preliminari che paiono eccessivamente rigidi in un sistema basato su precedenze tra le diverse notizie di reato. Sebbene infatti la durata massima sia, come delicato dall'art. 407 c.p.p., di un anno per le contravvenzioni, diciotto mesi per i reati ordinari e due anni per i delitti specificati dal codice stesso, questi non seguirebbero una struttura adeguata all'interno di un regime funzionante a due diverse velocità, all'interno del quale un sistema flessibile sui tempi dell'attività investigativa risulta invece fondamentale. In primo luogo, è da sottolineare come attraverso art. 22, comma 1, lettera b, n. 3 del d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150, si opti per una limitazione delle richieste di proroga delle indagini preliminari da parte dei p.m. Se infatti antecedentemente alla riforma Cartabia era data in capo ai magistrati requirenti la possibilità di esigere un numero indefinito di proroghe, senza un concreto vaglio critico sottostante a tali richieste, ad oggi risulta apposta una sola dilazione. Subisce contestualmente un aggravamento la giustificazione richiesta per ottenere tale prolungamento delle investigazioni, non più fondata sulla giusta causa, bensì identificata sulla reale complessità delle indagini. Tali modifiche possono essere ricondotte alla indubbia volontà della legge n. 134 di «razionalizzare un meccanismo ritenuto “farraginoso e poco trasparente” limitando ad una sola la possibilità di proroga e superando il sistema previgente caratterizzato da provvedimenti che si ripetevano ogni sei mesi, fino ai diciotto mesi»⁸⁴. Nonostante, quindi, un approccio rivolto alla deflazione dell'attività interna alle procure, quest'ultimo male si sposerebbe con un sistema fondato su una selezione delle notizie di reato da parte di criteri di priorità in armonia con l'art. 112 Cost.

Lo scenario prospettabile senza alcuna modifica all'attuale disciplina comporterebbe infatti, un'impossibilità da parte della magistratura requirente di effettuare un'attività investigativa nei confronti di tutte quelle *notitiae criminis*, identificate come non prioritarie dal Parlamento o dalle procure stesse. Ponendo come fondamento del ragionamento le attuali statistiche raccolte sui numeri delle fattispecie criminosi realizzate da soggetti noti, risulterebbe irrealizzabile una copertura efficace da parte della magistratura requirente portando così di fatto ad un inevitabile accantonamento delle diverse notizie di reato raccolte. Quest'ultimo scenario vedrebbe un ulteriore aggravarsi se si prendesse in considerazione anche la nuova formula per la richiesta di proroghe da parte dei p.m., la quale rappresenterebbe un concreto ostacolo per ottenere un qualsiasi prolungamento delle

⁸⁴ L. GIORDANO, *Riforma processo penale: la rimodulazione dei tempi delle indagini*, in *altalex*, 17 febbraio 2023

indagini. La semplice inerzia nell'avvio dell'attività requirente da parte della magistratura, derivante dalla natura stessa delle notizie di reato non prioritarie, non sarebbe sufficiente per integrare il più esigente requisito, delineato dall'art. 406 c.p.p., dell'eccessiva complessità dell'indagini. Il quadro appena presentato sfocia potenzialmente in diverse realtà infelici per il funzionamento del sistema penale nel suo complesso in cui, nelle migliori delle ipotesi, per evitare eventuali declaratorie di incostituzionalità verranno effettuate indagini sommarie e velocizzate con un sospettoso aumento delle rischiate di archiviazione.

Evidente in questo caso la lacuna della riforma Cartabia nel non predisporre, nel sistema dell'attività investigativa, alcuna soluzione alle diverse precedenze delicate dai criteri di priorità. Tale condotta può essere giustificata sotto diversi aspetti come, ad esempio, da un'eventuale prospettiva di riforma costituzionale concernente l'art. 112 Cost. o con una successiva legge d'attuazione più specifica. Indipendentemente dalle ipotesi sulle diverse motivazioni che hanno condotto il legislatore a mantenere tale approccio, è incommensurabile la necessità per l'attuale Parlamento di inserire una disciplina ad hoc in ambito di indagini preliminari e, come si approfondirà più avanti, prescrizione.

Una prima e più semplice soluzione, sarebbe quella di allungare la durata, in relazione alle notizie di reato definite come non prioritarie, del termine delle indagini. Quest'approccio risulterebbe il più intuitivo ed indubbiamente permetterebbe di gestire più semplicemente i diversi oneri di precedenza stanti ai p.m. nel rispetto dei criteri di priorità oltre che garantire una maggiore coerenza complessiva alla riforma.

Nonostante questo, il rischio di inerzia ed il successivo accantonamento non sarebbe comunque scongiurato in quanto non si affronterebbe direttamente la causa del problema ma solamente una sua diretta conseguenza, rischiando solamente di rendere tale modifica inutile e superflua. Ulteriore ipotesi risulterebbe in una sospensione dei termini d'indagine fino al momento della presa a carico della notizia di reato da parte della magistratura requirente. Nuovamente l'idea per quanto favorevole ad un allontanamento dell'eventuale rischio di scarto delle diverse *notitiae criminis*, rischierrebbe di condurre ad un caos burocratico le diverse procure, soprattutto nella prospettiva in cui vi siano degli errori nella classificazione di eventuali fattispecie e vi siano delle incongruenze nei termini d'indagine. Riprendendo però quest'ultimo approccio, più convincente sarebbe concernere l'idea dell'istituzione di un registro ad hoc per le notizie di reato definite come non prioritarie, garantendo un'autonomia sul proprio organico, funzionamento e sui termini investigativi. Per quanto intrigante tale opzione richiederebbe un provvedimento legislativo nel suo insieme complesso in quanto, non solo sarebbe necessario istituire tale regime per le fattispecie non prioritarie, ma sarebbe

richiesta anche una disciplina che rimodelli i tempi delle indagini e garantisca una risorsa umana adeguata a garantire una prosecuzione dell'attività investigativa. Si coronerebbe al massimo il concetto di suddivisione operativa all'interno delle procure, implementando un sistema funzionale, coente e razionale in una prospettiva oggettivistica e tecnica del dritto penale. In concreto l'emendazione di criteri di priorità non dovrebbe ricadere in un mero approccio in funzione cronologica nella gestione diverse notizie di reato, poiché in questo caso si ricadrebbe comunque in un sistema vecchio e tipico del nostro ordinamento, ma bensì come concreta suddivisione in approcci paralleli ma ineguali per importanza. Il legislatore dovrebbe quindi, per non compromettere questa funzionale ipotesi, dilatare i termini delle indagini preliminari per il "nuovo" registro delle *notitiae criminis*, in relazione a diversi fattori quali: la percentuale di organico che verrà assegnata alle questioni non prioritarie, agli eventuali limiti minimi di fondi attribuiti e, soprattutto, quali saranno gli eventuali criteri di priorità individuati dal Parlamento. Così facendo verrebbe consequenzialmente meno anche la criticità riscontrata con la nuova regola per giustificare la proroga della fase d'indagine, in quanto una corretta autonomia tra le diverse priorità renderebbe il sistema delicato dalla riforma Cartabia giustificato. Il fine prospettato da questo possibile soluzione sarebbe quello di ricalcare e di massimizzare il rendimento deflattivo perseguito ed indicato dalla legge 134 del 2022 e «deve concludersi per la necessità di un rinnovato impegno dell'ufficio del pubblico ministero nello svolgimento di indagini complete e di un serio ed effettivo filtro giurisdizionale per evitare un inutile dispendio di energie e di costi, oltre che, in primis, la pena derivante dal semplice fatto di essere sottoposti a processo»⁸⁵.

Indubbiamente la prospettiva qua proposta risulta non esente da alcuni quesiti in ambito applicativo, in particolare rivolti alla complessità dell'individuazione di criteri di priorità adatti ad una suddivisione tanto importante delle diverse notizie di reato, tenendo conto dell'autonomia tecnica necessariamente attribuita alle singole procure. Non parrebbe invece lesa in alcun modo l'indipendenza del p.m. o dei suoi uffici in quanto non vi sarebbe una modifica volta alla limitazione dell'esercizio dell'azione penale.

Pare adatto sfruttare l'attuale sede per trattare un ulteriore tema pertinente alla generalità del discorso, riguardante la possibilità in capo ad una determinata notizia di reato di essere identificata in modo errato e della successiva necessità di classificarla nuovamente. In questo particolare caso di specie, possono esservi più prospettive ed altrettante soluzioni

⁸⁵ A. Di Natale, *introduzione alla c.d. "riforma Cartabia" e la giustizia penale*, in *Quest. giust.*, aprile 2021, p. 14.

legate principalmente a quale modello organizzativo dei criteri di priorità si opti di prendere come punto di riferimento. In generale la criticità principale si riscontra in tre diversi frangenti: l'individuazione dell'errore nella classificazione, la gestione dei termini di indagine e di prescrizione ed infine il caso in cui la notizia di reato subisca un ingiusto accantonamento o una trattazione tardiva. Esordendo con l'analisi volta alla risoluzione della prima problematica, vi possono essere individuati due diversi approcci: in primo luogo il legislatore o i singoli uffici potrebbe decidere di istituire, all'interno dei diversi uffici requirenti, un organo appositamente elaborato per il controllo e la verifica della corretta classificazione delle notizie di reato da parte della magistratura requirente, con l'ulteriore onere di riportare e modificare l'eventuale scala di trattazione prioritaria delle diverse notizie di reato. Un secondo approccio concernerebbe invece un accostamento più semplicistico, legato alla "naturale fisiologia" del lavoro di classificazione delle *notitiae criminis* ed a controllo realizzato *ex post*, dei p.m. o della p.g. nella fase di presa a carico. Si accetterebbe quindi, attraverso questo secondo sistema, l'idea secondo cui l'errore umano sia, per quanto da minimizzare al massimo, inevitabile e che di conseguenza ulteriore controllo risulterebbe uno spreco di risorse. Quest'ultimo approccio sarebbe infatti in linea con la filosofia a base della stessa riforma Cartabia. È inoltre doveroso richiamare in questa sede le importanti modifiche apportate dalla legge n. 134 del 2022 in relazione al controllo del giudice nella fase dell'iscrizione delle notizie di reato nell'apposito registro. «Da un lato, nel nuovo art. 335-ter c.p.p. si prevede che il giudice per le indagini preliminari, quando deve compiere un atto del procedimento, se ritiene che il reato per cui si procede debba essere attribuito a una persona che non è stata ancora iscritta nel registro delle notizie di reato, sentito il pubblico ministero, gli ordina con decreto motivato di provvedere all'iscrizione»⁸⁶. Tale modifica ben si sposerebbe perfettamente, attraverso una minima modifica, con un modello di controllo *ex post* delle notizie di reato rientrati o meno nei criteri di priorità.

Più importante la gestione dell'eventuale modifica dei termini sottesi alle notizie di reato erroneamente classificata. Sebbene infatti l'eventuale modifica da prioritaria a non prioritaria, non dovrebbe comportare un'eccessiva criticità, in quanto risulta sufficiente allungare i tempi d'indagine e prescrizione, adeguandoli a quelli eventualmente rielaborati dal Parlamento, ciò, tuttavia, non varrebbe nel caso opposto. In questo caso specifico potrebbero insorgere problematiche nel momento in cui la notizia di reato erroneamente

86 M. Gialuz: *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia*, cit. p. 41.

identificata come non prioritaria subisca una riclassificazione a ridosso della conclusione, o addirittura oltre, dei termini di indagine o prescrizione stabili per le *notitiae criminis* individuate dai criteri di priorità. Daccapo, vi possono riscontrare diversi metodi alla trattazione della criticità: una prima soluzione concernerebbe l'azzeramento dei termini fino allora maturati dalle notizie di reato con una conseguente "ripartenza" di quest'ultimi secondo i tempi corretti. Questo, tuttavia, porterebbe al rischio di un allungamento particolarmente ampio della trattazione della notizia di reato, oltre i valori ben prestabiliti dal legislatore, comportando una certa incoerenza con il sistema nel suo complesso. Una seconda ipotesi, maggiormente congeniale, ricadrebbe nell'introduzione all'interno dell'art. 406 c.p.p. di una nuova ipotesi di proroga delle indagini, costituita appositamente per un errore di classificazione delle diverse di notizie di reato e coincidente con i termini delineate per quelle non prioritarie. Infine, ancor più problematica risulta essere l'ultima fattispecie in precedenza descritta ossia quella in cui una *notitia criminis* superi i termini massimi individuati indagini preliminari ma, solo successivamente, si identifichi la suddetta notizia di reato come non prioritaria e quindi, di conseguenza, ancora nei tempi. Premettendo che, almeno secondo chi scrive, si tratterebbe di un caso maggiormente scolastico, in quanto si tratterebbe di una fattispecie capaci di eludere un duplice controllo *ex ante* ed *ex post* della magistratura requirente, pare comunque necessario affrontare il problema.

Pacifica la conclusione, seguendo i dettami dell'art. 415-*bis* c.p.p. il quale regola l'«avviso all'indagato della conclusione delle indagini preliminari», secondo cui il soggetto legittimato a «chiedere al pubblico ministero il compimento di atti di indagine», deve essere individuato nella persona indagata. Risulterebbe comunque opportuna una piccola modifica al richiamato articolo, garantendo una disciplina specifica per il caso di specie, in particolare richiamando anche la figura della persona offesa. Tale cambiamento permetterebbe di chiudere un'ulteriore problematica, in ottica di un ferreo completismo giuridico, in relazione alle possibili criticità insorgenti tramite i criteri di priorità.

Riamane da affrontare l'istituto più discusso, criticato e talvolta più incompreso del nostro ordinamento, quello della prescrizione. Premettendo come la stessa commissione Lattanzi nasce originariamente con il fine di «elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al d.d.l. AC 2435»⁸⁷ non risultano purtroppo

⁸⁷ M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia*, cit. p.2.

grandi innovazioni o cambiamenti in ambito di prescrizione. Sebbene infatti una qualche modifica all'istituto fosse quantomeno auspicata, anche in relazione alle diverse ed importanti modifiche in senso deflativo apportate dalla riforma, «non interviene sui tempi necessari a prescrivere e, rispetto alla riforma Bonafede, non cambia nemmeno la decorrenza del termine»⁸⁸. In tale senso uno dei provvedimenti più importanti è la modifica apportata alla legge “spazzacorrotti”, eliminando la sospensione della prescrizione a seguito del giudizio di colpevolezza in primo grado, ritornando ad un modello tradizionale. Oltre ciò la Cartabia, indubbiamente conscia di come all'interno di processo fondato sull'art. 111 Cost. sia insostenibile estendere la prescrizione sostanziale anche all'interno della fase processuale, potenzia sensibilmente l'istituto della improcedibilità *ex art. 344-bis c.p.p.* prevedendo al primo comma che: «La mancata definizione del giudizio di appello entro il termine di due anni costituisce causa di improcedibilità dell'azione penale»; ed al secondo: «La mancata definizione del giudizio di cassazione entro il termine di un anno costituisce causa di improcedibilità dell'azione penale». Ritornando al tema principale, esattamente come per i termini delle indagini preliminari, una prescrizione rigida mal funzionerebbe in un'ottica contraria, se non a patto di modifiche sostanziali all'art. 112 Cost., all'accantonamento legalizzato delle notizie di reato. Risulterebbe quindi inevitabile estendere le medesime conclusioni riportate in precedenza, concludenti in una necessaria rimodulazione della durata della prescrizione. Entrando più nello specifico, un sistema a “doppia velocità” ricalcante quello elaborato per le indagini preliminari parrebbe, a parere di chi scrive, il sistema maggiormente efficiente e, in relazione al rischio di incostituzionalità, quello maggiormente razionale. Non condivisibili le eventuali proposte di sospensione della prescrizione in relazione alle notizie di reato più o meno prioritarie, in ottica della loro posizione giuridica. È infatti necessario ricordarsi come la prescrizione, benché molto ostracizzata dagli opinionisti nostrani, sia un istituto giuridico fondamentale la quale ratio si fonda sul fatto secondo cui il «passare del tempo determinerebbe una progressiva riduzione delle esigenze di prevenzione generale determinate da un certo fatto di reato, fino al loro completo azzeramento»⁸⁹.

Un'interessante discussione sul tema realizzata all'intento del senato della Repubblica ricade sulla necessità, in relazione ai criteri di priorità, di suddividere la prescrizione, come già iniziato dalla l. n. 134 in due modelli diversi: uno sostanziale ed un secondo processuale.

⁸⁸ S. CALÌ, *Riforma Cartabia, Cosa Cambia Per La Prescrizione Del Reato E L'improcedibilità*, in *Studio cali*, 3 novembre 2021

⁸⁹ M. BERTELLI MOTTA, *prescrizione penale*, in *altalex*, 8 gennaio 2020

L'idea di base si fonderebbe sul dato oggettivo per cui un eccessivo passaggio temporale nella fase processuale, specialmente in riferimento alle notizie di reato non prioritarie e quindi soggette ad un maggior decorso temporale, la scoperta di nuovi fatti od elementi probatori diventino sempre più distorti. Si propone quindi, l'eliminazione della prescrizione all'avvio del processo penale, con una sostituzione *tout court* di quest'ultima con l'istituto dell'improcedibilità.

5. I nuovi sviluppi legislativi: la commissione Bongiorno e il disegno di legge n. 933 del 2023

Il 10 novembre 2023 risulta essere una data fondamentale per i criteri di priorità in quanto viene presentato, dopo più di due anni dalla legge n. 134 del 2021, al Senato dagli onorevoli Zanetin e Stefanis il d.d.l. n. 933; primo disegno di legge attuativo della riforma Cartabia nell'ambito dei criteri di priorità. La legge, benché ancora in piena fase di discussioni e quindi soggetta a modifiche durante l'*iter* approvativo, permette di analizzare un primo concreto tentativo di realizzazione di criteri organizzativi elaborati dal legislatore.

Già da una preliminare analisi del d.d.l. n. 933 non vi sono dubbi sul pregio e l'importanza che caratterizzano tale disegno di legge, capace di far riaffiorare il tema dei criteri di priorità in Parlamento e in dottrina oltre che tentar di introdurre, almeno in apparenza, un sistema misto e di collaborazione nella redazione degli elementi organizzativi tra procure e legislatore.

Lo stesso comunicato con cui il 10 novembre veniva presentata la proposta di legge in Senato riconosce l'importanza di tale provvedimento: «La definizione di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, da tempo, è oggetto di dibattito, sia con riferimento alle implicazioni insite in essa sotto il profilo processuale, sia riguardo al rischio, spesso evidenziato, che (la definizione) possa di volta in volta influenzare la trattazione "prioritaria" di taluni reati a discapito di altre fattispecie criminose. Ne discende che la definizione di criteri di priorità diventa uno strumento volto a rendere trasparenti e controllabili le scelte discrezionali che il p.m. deve compiere nella fase delle indagini preliminari e al momento dell'esercizio dell'azione penale».

Il testo del d.d.l. si suddivide in sei articoli, di struttura semplice ma completa e volti ad introdurre una disciplina generale e funzionante dei criteri di priorità. L'art. 1, chiamato: «Modifiche alle norme in materia di priorità nell'esercizio dell'azione penale» prevede una

modifica all'art. 3-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale tramite l'aggiunta dell'indicazione di un nuovo art. 3-*ter*. Questa prima disposizione, per quanto semplice nel contenuto, è di carattere prettamente connettivo, volta a garantire il rispetto da parte della magistratura requirente dei contenuti del futuro art. 3-*ter* disp. att. c.p.p. L'art. 2 si identifica, senza dubbio alcuno, come l'elemento portante del d.d.l. n. 933 in quanto introduce il già citato art. 3-*ter* disp. att. c.p.p. e con esso, i criteri di priorità a livello legislativo nel nostro ordinamento. In particolare, l'articolo vede un iniziale preambolo all'interno del quale si afferma come: «Nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale il pubblico ministero deve tenere conto dei seguenti criteri di priorità»; per poi suddividere i diversi elementi organizzativi in tre diverse lettere. La lettera A identifica come criteri di priorità «gravità dei fatti, anche in relazione alla specifica realtà criminale del territorio e alle esigenze di protezione della popolazione»; la B li riconosce nella «tutela della persona offesa in situazioni di violenza domestica, o di genere e di minorata difesa»; ed infine la C «offensività in concreto del reato, da valutare anche in relazione alla condotta della persona offesa e al danno patrimoniale e/o non patrimoniale ad essa arrecato, nonché alla mancata partecipazione da parte dell'indagato a percorsi di giustizia riparativa nelle indagini preliminari».

Senza addentrarsi immediatamente nell'analisi specifica dei criteri scelti, è necessario realizzare uno studio macroscopico dell'approccio utilizzato dal Parlamento nell'elaborazione di tale procedimento legislativo. In primo luogo, è facilmente individuabile, come affermato da autorevole dottrina⁹⁰ durante un intervento durante i lavori della commissione, «un generale ritorno al passato da parte del Senato rispetto al modello prospetto della redazione dei criteri di priorità». Sebbene infatti la riforma Cartabia ha deciso di perseguire un sistema misto, richiamando una collaborazione tra procure e legislatore, superando invece la concezione di delega “in bianco” ai procuratori applicata all'interno della riforma Bonafede; nel caso di specie sembrerebbe sfruttare di un apparato rigido e richiamante quello fondato sull'art. 132-*bis* c.p.p. Quest'ultima osservazione sembrare avvalorata specialmente dalla lettera B e parte della lettera C ove vi sarebbero indicazioni eccessivamente precise.

Entrando maggiormente nello specifico si possono identificare diverse criticità, rientranti in precedenti osservazioni realizzate⁹¹, in relazione alla maggioranza dei criteri

⁹⁰ M. GIALUZ, *Audizioni sul disegno di legge n. 933*, Roma, 16 gennaio 2024

⁹¹ *Infra* § 3.3.

elaborati nel d.d.l. n. 933. Cominciando dalla lettera A, è possibile osservare un iniziale e diretto richiamo all'offensività in concreto per poi specificarla in una successiva indicazione, relativa alla realtà criminale del territorio ed all'esigenza della popolazione. Il ragionamento portato avanti dal legislatore in questo caso, richiama la teoria secondo cui i p.m. siano i soggetti più adeguati a comprendere le diverse problematiche del proprio territorio di lavoro. Il problema sorge ove non vi sia alcuna indicazione, nella totalità dell'articolo, rivolta all'offensività in astratto e con una conseguente tutela da parte del legislatore del rispetto della volontà popolare. In tal senso i magistrati requirenti sarebbero esposti direttamente a quella discrezionalità politica in precedenza citata⁹² e si tramuterebbe in dei "giudici della legge" non più sottoposta a quest'ultima ma diverrebbero, al contrario, superiori in grado a quest'ultima. Non appare meglio la lettera B, il cui contenuto parrebbe di segno opposto rispetto al carattere precedente ma comunque non in linea con la filosofia della riforma Cartabia ed in generale nei confronti dell'indipendenza del p.m. Si pone il problema se l'indicazione di dare priorità a *notitie criminis* quali la violenza domestica, di genere o in caso di minorata difesa, concerebbe un'indicazione generica, rivolta quindi a fattispecie da individuare successivamente dalle procure e garantendone l'autonomia decisionale, oppure sia rivolta a vincolari gli uffici requirenti e singoli reati ben delineati.

In special modo, abbracciando quest'ultima teoria, tali scelte ricadrebbero inevitabilmente in una ingerenza forte del legislatore nell'attiva requirente, andando ad eliminare ogni discrezionalità tecnica di quest'ultima. Sebbene infatti, la figura del p.m. ammetta una influenza esterna nel proprio ambito organizzativo, quest'ultima non può rientrare in un'eccessiva specificità. Un approccio di questo tipo da parte legislatore comproverebbe, nel rispetto dell'indecenza garantita alla magistratura requirente dagli artt. 104, 107, 108 Cost., una chiara "invasione" della sfera di competenza del potere giudiziario da parte del legislatore, con inevitabile declaratoria di incostituzionalità. Approfittando del contesto, è importante sottolineare nuovamente come i criteri di priorità debbano concernere unicamente una sfera organizzativa e non un comando importo dal legislatore.

Infine, la lettera C risulterebbe corretta solamente nella prima parte della propria formulazione, entrando invece in ambiti di incostituzionalità, in violazione del principio dell'inviolabilità della difesa nella parte restante del testo. La decisione di applicare la priorità di una determinata notizia di reato laddove non vi sia stata esercizio alcuno della giustizia riparativa concernerebbe, senza eccessivi dubbi infatti, una chiara criticità

⁹² Infra § 3.1. e 3.2.

costituzionale. Tale conclusione risulterebbe dal fatto che il diritto di difesa *ex art. 25 Cost.*, il cui istituto della giustizia ripartiva rientra, non può essere condizionato nel suo esercizio dalla prospettiva che la mancata adesione al percorso di giustizia riparativa determini la priorità nella trattazione del procedimento.

All'interno del nuovo art. 3-*ter.* del d.d.l. n. 933, vi è da sottolineare una totale mancanza di riferimenti all'art. n. 132-*bis* disp. att. c.p.p., entrando in contraddizione rispetto alla prassi sviluppata nell'elaborazione dei criteri di priorità da parte delle Procure della Repubblica, specialmente a seguito all'indulto del 2006. L'articolo viene solamente citato all'art. 4 della legge, il quale aggiunge a quest'ultimo solamente i processi relativi ai delitti delineati dagli art. 558-*bis*, 583-*quater* e 612-*ter* del c.p., senza alcun riferimento alla materia dei criteri di priorità. La scelta potrebbe essere basata su diverse motivazioni e legate alla struttura dell'art. stesso: in primo luogo vi è da enfatizzare "l'antipatia" sviluppata negli anni dall'art. n. 132-*bis*, oggetto di diverse critiche della dottrina, basate anche sulla sua effettiva efficacia negli anni. Secondariamente è possibile la presenza di una volontà volta a non identificare gli elementi organizzativi ad un mero elenco di reati, i quali sarebbero pericolosamente rientrati nella possibile disciplina dell'incostituzionalità, inoltre, come ammesso durante i lavori della seconda Commissione permanente giustizia, indicando un eccessivo numero di notizie di reato come criteri si andrebbe a perdere il senso stesso di avere delle priorità. Permane cionondimeno, la sensazione di trovarsi di fronte ad un'occasione mancata di sfruttare o quanto meno richiamare un articolo già strutturato ed utile per un'iniziale base elaborativa dei criteri stessi, tramite anche un semplice e generico rimando all'intento dell'art. 3-*ter.* Parimenti non si riesce discernere la motivazione sottesa alla mancanza di alcuna possibile indicazione rivolta ad un coordinamento, come avvento invece in capo alle diverse procure della Repubblica, tra le scelte organizzative degli uffici requirenti e le fattispecie inserite nel 132-*bis*. Ciò che indirettamente traspare, almeno per chi scrive, da codesta scelta, è l'idea di trovarsi dinnanzi un legislatore poco preparato nonché disorientato dal proprio disegno di legge. Non è di conseguenza un caso come all'intento delle iniziali discussioni tra Senatori e tecnici del diritto siano trapelati numerose critiche, costellate da un ingente numero di provvedimenti.

Contestualmente, all'interno della commissione, non sono mancate le opinioni fortemente contrarie al testo del d.d.l. 933 e talvolta verso la generalità del sistema delle priorità. Interessanti gli ulteriori aspetti critici rilevati da autorevole dottrina durante gli interventi in Commissione giustizia in data 16 gennaio 2024: primariamente viene osservato come la proposta di d.d.l. n. 933 sia oggettivamente tardiva poiché, a detta del professore,

ormai gli uffici dei requirenti si sono già automuniti di propri criteri di priorità; in *secundis*, non viene specificato ogni quanto la legge dovrebbe essere rielaborata dal Parlamento, precisando, come sarebbe assurdo se i tempi di approvazione fossero inferiori ai quattro anni previsti per la rivalutazione degli elementi organizzativi in capo alle singole procure; rischiando di causare un assoluto caos sistematico; in *tertiis*, non vi sarebbe alcuna partecipazione da parte del Ministro della Giustizia, fattore di per sé positivo, ma controproducente se portato all'estremo senza alcuna funzione consultiva sul funzionamento della giustizia. In quarto luogo si specifica, come più volte affermato all'intento di questa ricerca, come i criteri di priorità devono essere tali e non un elenco smisurato di reati specifici. Qui inoltre viene posto un interessante quesito relativo la possibilità secondo cui il legislatore abbia già individuato le fattispecie di reato prioritarie come nel caso dei reati con presunzioni assoluta di pericolosità quali i casi descritti dall'art. 275 comma 3 o ancora eventuali situazioni straordinari. Possono essere quindi individuati indirettamente i reati più gravi che già il legislatore ha individuato come tali tramite misure cautelari, pene edittali ed in generale grazie al principio di offensività in astratto.

Ulteriore questione sollevata concerne prettamente l'ambito processuale ossia il criterio di archiviazione elaborato dalla riforma Cartabia: la ragionevole previsione di condanna. Questa singolare osservazione necessita un'immediata trattazione, poiché oggetto di numerose discussioni. L'indicazione della ragionevole previsione di condanna tra i criteri di priorità non risulterebbe sensata nella prospettiva degli obiettivi e funzioni dei criteri di priorità. Al contrario di altre ipotesi simili quale la previsione di accantonamento o di caduta in prescrizione, questa specifica regola di archiviazione necessita, in via obbligata, il compimento di una qualche forma di indagine. Se infatti per dedurre un'eventuale impossibilità dei termini è sufficiente realizzare una previsione compiendo un calcolo dei mesi o anni rimanenti in relazione ad un tempo d'indagine medio, verificare l'eventuale probabilità di condanna necessiterà quantomeno la raccolta e verifica di prove. Questo andrebbe quindi in primo luogo a consumare tempo e risorse preziose ma soprattutto andrebbe a sospendere, ad attività investigativa già iniziata, i lavori dei magistrati.

In relazione agli ulteriori punti esposti durante le discussioni della commissione giustizia non vi è molto da aggiungere, in quanto difficilmente contestabili. Solo parzialmente condivisibile la prima affermazione in quanto, sebbene il disegno di legge sia effettivamente tardivo, un'iniziativa parlamentare è necessaria per garantire un sistema rappresentativo ed omogeneo nell'applicazione dei criteri di priorità.

Un'altra importante questione sollevata in commissione concerne la possibilità di introdurre nella proposta di legge 933, la facoltà in capo al p.m. di derogare le priorità delle singole notizie di reato. Tale possibilità sarebbe necessaria al fine di garantire una maggiore garanzia sul perseguimento delle notizie di reato di primaria importanza ma classificate come non prioritarie, rispetto ad un eventuale determinato criterio di priorità, quale ad esempio l'offensività in astratto, o postergativi, come nel caso della ragionevole previsione di prescrizione. Il criterio di valutazione delle circostanze necessarie per concretizzare una deroga potrebbe essere variegato e potrebbe rientrare nella "realtà territoriale" e le esigenze della popolazione, richiamate nell'art. 2 del d.d.l. 933.

Il perseguimento di questa strada garantirebbe inoltre un'ulteriore vantaggio in capo ai magistrati requirenti, i quali avrebbero un ulteriore profilo di discrezionalità tecnica garantendo in questo modo una più forte indipendenza e flessibilità, rispetto al potere legislativo garantendo un sistema maggiormente completo. Ovviamene una decisione di questa tipologia da parte del p.m. dovrà essere inevitabilmente sottesa ad un'effettiva e valida motivazione, per evitare eventuali tentativi di "scavalcare" gli elementi organizzativi individuati per legge o scelte di natura "politica".

È inoltre da sottolineare la mancata menzione da parte del legislatore dei nuovi termini di "riflessione"⁹³ in capo ai p.m. per esercitare l'azione penale delineati dal nuovo art. 407-*bis* comma 2 c.p.p, escludendo di conseguenza, l'introduzione di una disciplina uniforme sulla materia. Questa decisione ha comportato diverse teorizzazioni in dottrina, volte ad ovviare il "problema" costituito dall'interpretazione rigida dell'art. 112 Cost., proponenti la sospensione dell'iscrizione della notizia di reato non prioritaria collocandole nel più funzionale modello 45⁹⁴.

Ad oggi quindi, si può concludere l'analisi del d.d.l. n. 933 come un'operazione indubbiamente lodevole, in relazione alla concreta volontà di perseguire gli obiettivi e oneri predisposti dalla riforma Cartabia, dimostrando tuttavia numerose criticità dal punto di vista contenutistico. È comunque necessario sottolineare come i lavori del legislatore sono avviati da pochi mesi e le discussioni sulla materia sono solamente agli inizi. Indubbiamente la maggioranza della dottrina è favorevole, con i dovuti accorgimenti, all'introduzione dei

⁹³ V. J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità nella trattazione della notizia di reato e nell'esercizio dell'azione penale*, p. 58.

⁹⁴ V. J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità nella trattazione della notizia di reato e nell'esercizio dell'azione penale*, p. 58.

Crf. E. LUPO, *Il processo penale alla luce della "riforma Cartabia"*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 4169.

criteri di priorità all'interno del nostro ordinamento, ma il modo ed i tempi con cui ciò avverrà sono ancora molto fumosi.

Conclusioni

A valle dell'analisi effettuata è pacifico ritenere che l'introduzione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale risulti una delle più importanti opportunità in capo al legislatore per risolvere, almeno parzialmente, il problema dell'inefficienza e di svecchiare un procedimento penale oramai antiquato e lontano dalle realtà transnazionali europee. È inoltre innegabile come il percorso per l'avvio di un *iter* parlamentare sia stato particolarmente lungo e complesso, anche a causa della forte volontà, da parte della dottrina e giurisprudenza, di cristallizzare l'art. 112 Cost. all'interno di un'interpretazione rigida, completamente slegata da un sistema processuale maggiormente flessibile.

In questo senso, sarebbe stato probabilmente più congeniale, per un sistema caratterizzato da una globale inefficienza, sfruttare un modello ricalcato su quelli portoghesi o spagnoli, fondati su un forte principio di legalità, ma correlato da maggiore autonomia in capo ai p.m. Tale linea di pensiero, per quanto comprensibile, tralasciò una qualsivoglia valutazione pragmatica sulle conseguenze e le necessità dell'ordinamento italiano, incentrandosi unicamente su una morbosa tutela dell'azione penale.

Parallelamente le procure e la giurisprudenza non attesero gli infiniti tempi del legislatore e optarono per l'emanazione di propri criteri di priorità, agendo attraverso una propria discrezionalità politica e così eludendo ogni rappresentatività popolare. Lo stesso C.S.M., conscio delle difficoltà dell'ordinamento, non prese mai posizione contraria in merito, giustificando l'operato dei p.m. anche laddove, come nel caso della circolare Maddalena, vi fosse un palese contrasto con il dettame dell'obbligatorietà di esercizio dell'azione penale. Questa libertà garantita alle procure della Repubblica, provocò diverse conseguenze: in *primis* si consentì di perseguire notizie di reato gravi, senza che queste dovessero necessariamente cadere in prescrizione, tutelando vittime che altrimenti sarebbero rimaste sole ed isolate; in *secundis*, permise la creazione di una solida esperienza dottrinale nella redazione e sviluppo di criteri di priorità sempre più funzionali ed efficienti; e in ultimo, cristallizzò nella competenza esclusiva delle procure della Repubblica la possibilità di dotarsi di documenti organizzativi sempre più completi.

La competenza esclusiva degli uffici requirenti nella redazione dei criteri di priorità presentò, nonostante l'efficienza generale, delle criticità dal difficile superamento: in primo luogo, la mancanza di una totale rappresentatività popolare da parte delle procure; in

secondo, il profilarsi di un'antinomia costituzionale rappresentata dalla nascente discrezionalità politica della magistratura requirente.

Soltanto con la riforma Cartabia il legislatore superò queste problematiche, ottenendo una prima formulazione razionale dei criteri di priorità, per poi presentare, a fine 2023, un concreto d.d.l. in materia. Nonostante questo, i lavori parlamentari per giungere a una approvazione ed introduzione nel processo penale degli elementi organizzativi sono tutt'ora in una fase totalmente preliminare e inadeguata. Tale inerzia, per quanto inizialmente giustificabile dalle numerose sfide in capo all'organo rappresentativo, dimostra la totale impreparazione e pigrizia del legislatore nella redazione del d.d.l. n. 933. Inoltre, benché la dilatazione dei tempi venga motivata dall'incertezza sugli effetti dei criteri organizzativi sul nostro ordinamento e sui dubbi di compatibilità con l'art. 112 Cost., una semplice analisi comparata risulta sufficiente a sfatare parte di queste perplessità. Come visto infatti, è sufficiente riprendere ordinamenti come quello spagnolo, portoghese o francese, molto simili nei principi a quello italiano, ma adottanti modelli di discrezionalità di esercizio dell'azione penale flessibile.

Parallelamente, nell'attuale d.d.l. n. 933 vi è una totale mancanza di coerenza normativa rispetto alle novità introdotte dalla riforma Cartabia in ambito deflattivo, creando un ancor più accentuato caos legislativo. L'aspetto maggiormente critico ricade sulla totale mancanza di riferimenti nei confronti della nuova disciplina dettata *ex art. 405 c.p.p.* sui nuovi termini della durata delle indagini preliminari. In particolare, il legislatore, attraverso una così grave negligenza, relega ad un effetto spiccatamente selettivo i criteri di priorità, con un consequenziale scarto delle notizie di reato che pone le basi a una declaratoria di incostituzionalità da parte della Consulta. Contestualmente, i criteri selezionati all'interno dell'art. 3-*ter* non risultano adeguati a soddisfare le esigenze dell'ordinamento processuale, in quanto mancanti del requisito di generalità e specificità necessari per garantire un sistema adeguatamente bilanciato. In tal senso è rimarchevole la mancanza di ogni riferimento ai criteri di priorità contenute nelle numerose circolari della procura della Repubblica emanate negli ultimi decenni o, in alternativa, all'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p.

Allo stato dell'arte, una completa riformulazione dell'art. 3-*ter* del d.d.l. n. 933 è quanto meno auspicabile, sia con una rivalutazione delle scelte dei criteri organizzativi, sia ponendo una maggiore importanza al bilanciamento tra discrezionalità tecnica e politica in capo alla magistratura. Contemporaneamente risulta cruciale per garantire una normativa uniforme e coerente con la riforma Cartabia, l'aggiunta di una disciplina specifica delle notizie di reato non prioritarie, modificandone i termini delle indagini e di prescrizione.

Questa conclusione, per quanto riconducibile ad una *extrema ratio*, rappresenta l'unica soluzione concreta non solo per un corretto funzionamento dei criteri di priorità stessi, ma anche per garantire una compatibilità con il dettame costituzionale.

Più interessanti risultano essere i numerosi interrogativi sul futuro del p.m., e più in generale, riguardo al nostro sistema processuale penale, nel caso in cui i criteri di priorità entrassero in vigore. L'obbiettivo maggiormente realistico ricade, inevitabilmente, nella promozione di una modifica nelle modalità di esercizio dell'azione penale, abbandonando la completa ed assoluta obbligatorietà a favore di sistemi misti e maggiormente funzionali, prendendo come riferimento gli Stati a noi limitrofi. Tale avvicinamento sarebbe possibile grazie all'introduzione di una concezione maggiormente "realistica"¹ dell'attività requirente, fondata sull'omogeneità e su una discrezionalità delimitata da precise e delineate regole prestabilite dal legislatore, oltre che a dar conto del rispetto del principio di uguaglianza e di favorire una gestione efficiente del carico di notizie di reato². Tale possibilità favorirebbe inoltre una maggiore cultura del principio di opportunità nell'esercizio dell'azione penale, con il fine ultimo di una futura e pronosticabile modifica dell'art. 112 Cost. Non pare infatti difficile ipotizzare una trasformazione normativa volta ad introdurre i criteri di priorità all'interno del dettame costituzionale ove «il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge»³. Un'ipotesi interessante ricade nell'opportunità di ricalcare la soluzione dell'ordinamento spagnolo, indicando in Costituzione dei criteri di priorità generali a tutela delle fasce di popolazione più deboli. Questo potrebbe sancire un cambio radicale e assoluto nel nostro ordinamento penale, ove le scelte e le loro conseguenze sono incalcolabili. Non pare comunque inverosimile, in tale eventualità, che il legislatore opti per un sistema misto, richiamando una maggiore autonomia in capo alla magistratura requirente, delimitata da un forte riserva di legge. In questo senso, sarebbe curioso domandarsi se oltre l'art. 112 Cost. sia opportuno modificare ulteriori articoli della suprema Carta, quali gli artt. 101, 107 e 108.

Tuttavia, ritornando al presente, è importante sottolineare come, alla luce delle osservazioni fino a questo momento realizzate, le attuali proposte legislative sono ben lontane dal raggiungimento di alcuno *standard* adeguato all'introduzione di criteri di priorità

¹ V. N. ROSSI, *I "criteri di priorità" tra legge cornice e iniziativa delle procure*, p. 81.

² Crf. J. DELLA TORRE, *I criteri di priorità nella trattazione della notizia di reato e nell'esercizio dell'azione penale*, p. 63

³ Crf. S. PANIZZA, *Se l'esercizio dell'azione penale diventa obbligatorio...nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge*, cit. p. 114.

funzionali ed efficienti mentre, il presente assetto parlamentare, mal si presterebbe ad alcuna concreta e coraggiosa modifica costituzionale.

La speranza si incentra sulla possibilità che il legislatore apprenda e compia un'accurata analisi della ricca esperienza accumulata sui criteri di priorità dal nostro ordinamento, giungendo a un prodotto completo e adeguato agli standard europei. Indipendentemente dalle eventuali speculazioni future, è fondamentale comunque sottolineare l'importanza di introdurre nell'attuale ordinamento processuale penale nuovi e funzionali strumenti deflattivi per combattere ed eliminare definitivamente la "malattia" dell'inefficienza e domandarsi se, a seguito del lavoro effettuato, la soluzione per il nostro ordinamento siano i criteri di priorità. A parere di chi scrive, nonostante le numerose difficoltà, i criteri di priorità sono un tassello fondamentale per la creazione di un nuovo processo penale, snello nei contenuti, nello svolgimento ed improntato al perseguimento della giustizia nel rispetto dell'art. 111 Cost.

Bibliografia

- ALLOT (A.N.), *African law*, in DERRETT J.D.M., *An introduction to legal systems*, 1968, p. 131. ss.
- ANGIOLINI G., *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale tra legalità costituzionale ed esigenze di effettività*, Pavia, 2023, p. 240.
- BARILE P., *l'obbligatorietà dell'azione penale*, in *Scritti in memoria di Aldo Bozzi*, Padova, 1992, p. 33.
- BERTELLI MOTTA M., *prescrizione penale*, in *altalex*, 8 gennaio 2020
- BARTOLE S., *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Cedam, Padova, 1964, p. 180.
- BEVERE A., *Indipendenza interna del pubblico ministero quale condizione per razionale opposizione alla separazione delle carriere dei magistrati*, in *Rivistacriticadeldiritto.it*, 2024,
- BIGNAMI M., *L'indipendenza interna del pubblico ministero*, in *Quest. giust.*, 2018, pp. 78 ss.
- BORGNA P., *Esercizio obbligatorio dell'azione penale nell'era della "pan-penalizzazione"*, in *Quest. giust.*, 2019, p. 1.
- BUSANI A. *Poteri di indirizzo e controllo risoluzioni e mozioni*, in *notaio-busani.it*, 2010
- BUTON P.- BONFRESCHI L., *La memoria collettiva francese della Seconda guerra mondiale, crisi d'identità e consolidamento democratico*, Milano, 2005, pp. 61 ss.
- CALCATERRA A., *Le novità introdotte dalla riforma Cartabia. Le nuove soluzioni sanzionatorie e il rinnovato ruolo dell'avvocatura*, in *Quest. giust.*, 2023, p. 5.
- CALÌ S., *Riforma Cartabia, Cosa Cambia Per La Prescrizione Del Reato E L'improcedibilità*, in *Studio calì*, 2021
- CANZIO G.- FIECCONI F., *Giustizia per una riforma che guarda all'Europa*, Milano, 2021 p. 150.
- CANZIO G., *Ancora una riforma del processo?*, in *altalex*, 2021, p. 7.
- CATALANO S., *Quando perseguire*, Torino, 2023, p. 1.
- CAVALIERE A., *Considerazioni 'a prima lettura' su deflazione processuale, sistema sanzionatorio e prescrizione nella l. 27 settembre 2021, n. 134, c.d. riforma Cartabia*, in *pen dir e proc.*, 2021, pp. 5 ss.
- CESARI C., *L'inflazione delle notizie di reato e i filtri selettivi ai fini del processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, p. 1413.

- CHAUMET A., *Lo status del pubblico ministero francese e i suoi rapporti con il potere esecutivo*, p. 152.
- CHIASSONI P., *Tecnica dell'interpretazione giudica*, Bologna, 2007, p. 204.
- CHIAVARIO M., *L'azione penale tra diritto e politica*, Padova, 1995, p. 135.
- CLUNY A., *Autonomia do Ministério Público, governo próprio e hierarquia: Instrumentos, condicionantes e pressupostos da independência do poder judicial*, in *Revista Vértice*, 2008, pp. 33 ss.
- CORONA DI SEGNI M., *Il sistema giudiziario giapponese: Il caso Ghosn*, Venezia, pp. 59 ss.
- D'ELIA G., *I principi costituzionali di stretta legalità, obbligatorietà dell'azione penale ed eguaglianza a proposito dei "criteri di priorità" nell'esercizio dell'azione penale*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 1884 ss.
- DAVID V.-C. JAUFFRET-SPIMOSI, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, a cura di Sacco R. 11 ediz. Milano, 2004, p. 478.
- DAVIS A.J., *Arbitrary Justice. The Power of the American Prosecutor*, Oxford University Press, New York, 2007, pp. 97 ss.
- DE SIMIO F., *La giustizia penale è dannosa ma c'è una soluzione*, in *lex res*, 2022, p. 1.
- DE VIVO J., *l'indipendenza del pubblico ministero*, in *universitàbicocca.it*, 2018, p. 37.
- DEVOTO M., *Obbligatorietà-discrezionalità dell'azione penale ruolo del p.m.*, in *Cass. pen.*, 1996 p. 2051.
- DELLA TORRE J., *I criteri di priorità nella trattazione della notizia di reato e nell'esercizio dell'azione penale*, 2024. p. 32.
- DELLA TORRE J., M. GIALUZ, *Il progetto governativo di riforma della giustizia penale approda alla camera: per avere processi rapidi (e giusti) serve un cambio di passo*, *Sistema penale*, 2020, p. 164.
- DI FEDERICO G., *L'indipendenza e la responsabilità del pubblico ministero italiano in prospettiva comparata*, in *dirittoedifesa.eu*, 2022.
- DI FEDERICO G., *Obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero*, in *Giuri. ot.*, 2009, p. 1599.
- DI NATALE A., *Introduzione alla c.d. "riforma Cartabia" e la giustizia penale*, in *Quest. giust.*, 2021, p. 14.
- DI PRISCO A., *I presupposti dell'archiviazione e la sentenza n.88 del 1991 Corte Cost. sulla "superfluità" del dibattimento*, in *ius in itinere*, 2017, p. 1.

DI VIZIO F., *L'obbligatorietà dell'azione penale efficiente ai tempi del PNRR. La Procura tra prospettive organizzative, temi istituzionali e scelte comportamentali*, in *Quest. giust.*, 2021, pp. 4 ss.

DOMINIONI O., *Interesse alla persecuzione penale e irrilevanza sociale del fatto nel prisma dell'inefficienza giudiziaria*, in *La giust. pen.*, 2010, p. 419.

DOMINIONI O., *Per un collegamento fra ministro della giustizia e pubblico ministero*, in *Pubblico ministero ed accusa penale*, p. 67.

FANULI G. L., *Il pubblico ministero nel processo penale francese*, in *Archivio della nuova procedura penale*, 2006, n. 5., pp. 462 ss.

FERRUA P., *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Verso quale modello processuale?*, in *Proc. pen. e giust.*, p. 1041.

FERRUA P., *Improcedibilità e ragionevole durata del processo*, in *Penale diritto e procedura*, 2022, p.14.

FERRUA P., *L'avvenire del processo penale in, la legislazione penale*, 2021 p. 10.

FERRUA P., *La ragionevole durata del processo tra costituzione e convenzione europea*, in *Quest. Giust.*, 2017, p. 109.

FANULI G. L., *Il pubblico ministero nel processo penale francese*, in *Arch. del. n. proc. pen.*, 2006, n. 5, p. 462

FIANDACA G., *Art 27, III - il 3° comma dell'art 27*, in G. BRANCA, *commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1991, p. 222 e ss.

FIERRO M., *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle corti europee*, in *servizio studi Corte costituzionale*, 2013.

FIGUEIREDO DIAS J., *Sobre a instituição do Ministério Público, hoje e aqui*, in M. Gomes Dias e C. Sousa Mendes, *Ministério Público, que futuro?*, in *Pgr-incm, Lisboa*, 2013, pp. 164 ss.

GAETA P., *L'organizzazione degli uffici di procura*, *Quest. giust.*, 18 dicembre 2019,

GIALUZ M., *Art. 24*, in, *commentario in breve alla Costituzione*, a cura di Bartole S., Bin R., Padova, 2008, pp. 230 e ss.

GIALUZ M., DELLA TORRE J., *Giustizia per nessuno*, Torino, 2022 p. 23

ID, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giurisprudenza.it.*, 2002, pp. 1751 e ss.

GIALUZ M., *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia*, *Sist. pen.*, 2022, p. 2.

GILLIÉRON G., *Public Prosecutors in the United States and Europe: A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany*, 2016, pp. 66 ss.

GIORDANO L., *Riforma processo penale: la rimodulazione dei tempi delle indagini*, in *altalex*, 2023

GONZÁLEZ I., *Statuto, autonomia e autogoverno del pubblico ministero in Spagna*, in *Quest. giust.*, 2021, p. 140.

GRASSO G., *Sul rilievo dei criteri di priorità nella trattazione degli affari penali nelle delibere Csm e nelle pronunce della sezione disciplinare*, in *Foro.it*, 2015, III, p. 262.

JOHNSON D. T., *Japan's Prosecution System*, Chicago, 2012, p. 49.

JOHNSON D. T., *The Japanese Way of Justice: Prosecuting Crime in Japan*, Oxford, 2002, p. 128.

KOSTORIS R. E., *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, in *Cass. pen.*, 2020, p. 2180.

KOSTORIS R. E. *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, in *Associazione magistrati.it*, 2007, p. 50.

LORETO A. M., *Progetto organizzativo, Procura della Repubblica di Torino*, 2022,

LUPÁRIA L.- DELLA TORRE J., *Origen y antecedentes de la Fiscalía Europea*, in *Dir. pen. cont.*, 2022, p. 54.

LUPO E., *Il processo penale alla luce della "riforma Cartabia"*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 4169.

M'BAYE K., *Droit et développement en Afrique franco-phone de L'Ouest*, in *Revue sénégalaise de droit*, 1967, p. 121 ss.

MADDALENA M., *L'obbligatorietà dell'azione penale*, in *Critica penale*, 2007

MAFFEO N., *I criteri di priorità dell'azione penale tra legge e scelte organizzative degli uffici inquirenti*, in *processo penale e giustizia*, 2022, p. 63.

MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *Giustizia costituzionale*, Torino 2021, p. 20

MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 2003.

MARAFIOTI L., *Limiti costituzionali all'esercizio improprio dell'azione penale negli Stati Uniti d'America: i divieti di selective prosecution e vindictiveness charging*, in *Accusa penale e ruolo del Pubblico Ministero*, a cura di Gaito A., Napoli, 1991, pp. 263 ss.

MARANDOLA A., *Molti interlocutori e plurimi criteri: il difficile punto di caduta delle priorità delle indagini*, in *Dir. Pen. e proc.*, 2021, p. 1163.

MARQUES SILVA G., *Reflexões sobre as atribuições do Ministério Público na defesa da legalidade democrática e na execução da política criminal*, in *Ministério Público, que futuro?*, a cura di Gomes Dias M. e Sousa Mendes C., Lisbona, 2013, p. 109.

MAZZOTTA G., *La procedura tabellare per l'adozione del documento organizzativo delle procure della Repubblica: un ritorno al passato o un ponte verso il futuro?*, in *Quest. giust.*, 2022, pp. 152 e ss.

MAZZURI J., *Uno sguardo oltre l'Europa. La discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale negli Stati Uniti e la prospettiva del controllo politico sul pubblico ministero: limiti di un modello e brevissimo spunto di comparazione*, in *Quest. Giust.*, 2021, p. 190.

MERLINI S., *Il consiglio superiore della magistratura, la Costituzione e la democrazia*, Firenze, 1971, pp. 405 e ss.

MIMMO G., *I diversi modi di interpretare la legge: una piccola goccia nel "mare magnum" ...*, in *Altalex*, 2005.

MONACO G., *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell'azione penale*, Milano, 2003, p. 304.

MUSCO S., *Intervista a G. Pecorella*, in *il Dubbio*, 2021.

NEPPI MODONA G., *Principio di legalità e nuovo processo penale*, in *Il pubblico ministero oggi*, Milano, 1994, p. 124.

NOBILI M., *Accusa e burocrazia. Profilo storico-costituzionale*, in *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, a cura di Conso G., Bologna, 1979, p. 89.

OCCHIPINTI S., *Sfiducia nel sistema giudiziario e giustizialismo: il pensiero degli Italiani nell'ultimo rapporto Eurispes*, in *Altalex*, 2022.

PACINI M., *L'organizzazione della procura della repubblica di Torino: criteri di priorità o esercizio discrezionale dell'azione penale?*, *Quest. giust.*, 2009, p. 178.

PANIZZA S., *Se l'esercizio dell'azione penale diventa obbligatorio... nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge*, in *Quest. giust.*, 2021 p. 118.

PATERNELLO M., *Quale futuro per la giustizia penale? Fra derive populiste e inefficienze "garantiste", cosa ci riserva il presente "giallorosso"?*, in *Quest. giust.*, 2019, p. 2.

POLICE A., *Art. 24*, in *Commentario in breve alla costituzione*, a cura di Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., Torino, 2006, pp. 511 ss.

PRIMICERIO L., *Il sostituto procuratore della repubblica tra indipendenza e gerarchia*, Torino, 2015, pp. 48 e ss.

RIBEIRO DE ALBUQUERQUE J.P., *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, in *Quest. giust.*, 2021, p. 118.

RICCIO A., *I criteri di priorità: verso una declinazione realistica del principio di obbligatorietà dell'azione penale*, in *Proc. pen.*, 2023, p. 960.

RIVELLO P., *La "rinunciabilità" della prescrizione dopo un recente intervento della Corte costituzionale*, in *La legislazione penale*, 1990, pp. 718 ss.

- ROSANÒ A., *La chimera e il pubblico ministero: considerazioni relative alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di indipendenza del p.m.*, in *Quest. giust.*, 2021, cit. p. 79.
- ROSSI N., *I "criteri di priorità" tra legge cornice e iniziativa delle procure*, in *Quest. Pen.*, 2021, pp. 76 ss.
- ROSSI N., *Per una cultura della discrezionalità del pubblico ministero*, in *Quest. giust.*, 2021, p. 11.
- ROSSI N., *I criteri di esercizio dell'azione penale. Interviene «il Parlamento con legge»*, *Quest. giust.* 2021. p. 80.
- ROSSO L., *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2016, p. 5.
- RUSSO L., *Unità per la costituzione I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, in *Dir. pen, cont.*, 2016, p. 8.
- RUSSO L., *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, in *Unicost*, 2019, p. 4.
- SACCO R., *Legal Formants: A dynamic approach to comparative law*, in *American journal of comparative law*, 1991, pp. 1 ss.
- SAMMACICCIO E., *Analisi delle novità legislative in tema di criteri di priorità ed esercizio dell'azione penale*, in *federalismi.it*, 2023 p. 265.
- SICARDI S., *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle materie pubblicistiche*, Torino, 1989, pp. 104 e ss.
- SPATARO A., *La selezione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale: la criticabile scelta adottata con la legge 27 settembre 2021, n. 134*, in *Quest. giust.*, 2021, p.87.
- SUN BEALE S., *Rethinking the Identity and the role of United State attorneys*, in *heinonline.org*, pp. 416 ss.
- VECCHIO F., *pericolo populista e riforma della giustizia a proposito di alcune insoddisfacenti proposte di riforma dell'obbligatorietà dell'azione penale*, *Rivistaaic.it*, 2021, p. 91.
- VENTURINI F., LUCCHINI L., *magistrato e politico*, in *Studi storici*, 2010, p. 881.
- VICOLI D., *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.*, *Un tentativo di razionalizzazione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2003, pp. 261 ss.
- VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 5^a ediz., Torino, 2008, p. 986.
- VIGORITI, *Pubblico ministero e discrezionalità*, pp. 264 ss.

ZAGREBELSKY G., *Una "filosofia" dell'organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, in *Cass. Pen.*, 1991, p. 362.

ZAGREBELSKY G., *Stabilire le priorità nell'esercizio obbligatorio della azione penale*, in *AA.VV., Il Pubblico Ministero oggi*, Milano, 1994, p. 106.

ZAGREBELSKY G., *sull'assetto interno degli uffici del pubblico ministero*, in *Cass. pen.*, 1993, pp. 716 e ss.

ZANON N., *Pubblico ministero e Costituzione*, Milano, 1996, pp. 43 ss.