

L'OPINIONE

SIMONE LONATI

I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale: verso un sistema ad azione pilotata legislativamente?

Tra le novità più rilevanti della riforma Cartabia vi è la definitiva consacrazione dei criteri di priorità dell'azione penale, quale strumento volto a rendere trasparenti e controllabili le scelte (fisiologicamente) discrezionali che il pubblico ministero è chiamato necessariamente a compiere - vista la materiale impossibilità di trattare tutte le *notitiae criminis* - nella fase preliminare e al momento dell'esercizio dell'azione. Il problema è che i criteri di priorità non sono soltanto parametri organizzativi. Poiché la scelta di non trattare prioritariamente una notizia di reato ha come conseguenza l'estinzione per prescrizione dell'illecito, essi finiscono per assumere portata selettiva. Il che significa che, al fondo, vi è un'opzione di politica criminale con inevitabili ricadute sul principio di obbligatorietà dell'azione penale.

Priority criteria in criminal prosecution: toward a legislatively driven indictment system?

Among the most relevant changes brought by the Cartabia reform there is the definitive setting of the priority criteria in criminal prosecution, as an instrument aimed at making transparent and verifiable the (physiologically) discretionary choices that the public prosecutor is necessarily called upon to make - given the material impossibility of dealing with all notitiae criminis - both during the preliminary stage and at the time of indictment. The problem is that the priority criteria are not merely organisational. Since the choice not to prioritise the investigation of a criminal offence report results, as a consequence, in the extinction of the offence statute barred, these criteria end up taking on a selective scope. Which means that, at the bottom, there is a criminal policy choice with inevitable repercussions on the principle of mandatory prosecution.

SOMMARIO: 1. Un dibattito mai assopito 2. La "Riforma Cartabia" e la modifica dell'ordinamento giudiziario. 3. I criteri generali previsti dalla legge del Parlamento e i progetti organizzativi degli uffici di Procura. 4. Tentare una risposta alle numerose questioni che restano aperte. 5. A Costituzione invariata non vi è spazio per una discrezionalità sia pure guidata da scelte legislative.

1. *Premessa: un dibattito mai assopito* *. La definizione di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, ossia dei parametri che definiscono l'ordine di trattazione delle notizie di reato nella fase delle indagini preliminari¹, è attività da tempo oggetto di dibattito a ragione di evidenti implicazioni di natura non solo giuridica, ma anche politica e sociologica.

* L'Autore ringrazia l'avv. Andrea Ranghino per l'aiuto prestato nella ricerca prodromica alla redazione del presente contributo.

¹ Come osservato, tra gli altri, da FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, in *Cass. pen.*, 2020, 12, i criteri di priorità possono operare in rapporto allo svolgimento delle indagini, all'esercizio dell'azione penale o alla formazione dei ruoli di udienza per i processi. In questa sede ci si concentrerà, in modo unitario, esclusivamente sui primi due ambiti.

La questione più discussa attiene, senza dubbio, alla possibilità che si crei una tensione con il principio di obbligatorietà dell'azione penale qualora, nell'individuare i reati da trattare in via prioritaria, si finisca, fatalmente, per dirottare su un binario morto altre tipologie di reati, che, occupando le posizioni meno prioritarie, resterebbero in attesa della prescrizione senza essere mai perseguiti.

Il rischio che la definizione dei criteri di priorità determini, di fatto, l'accantonamento di alcune fattispecie criminose, effetto definito «patologico»² o di «deflazione impropria»³, diventa certezza in un sistema giudiziario come il nostro, che, per varie ragioni, è in grado di gestire solo in parte le istanze di giustizia di cui è destinatario⁴. La progressiva acquisizione di notizie di reato qualificate come prioritarie, unita all'impossibilità di smaltire l'arretrato, farà sì che non vi sarà mai modo di occuparsi dei reati collocati in fondo alla "classifica" delle priorità.

In uno scenario come questo, dunque, i criteri in esame non svolgono solo una funzione regolativa o organizzativa, indispensabile per gestire il carico penale all'interno degli uffici requirenti, ma, di fatto, anche selettiva, dal momento che finiscono per distinguere i reati che saranno perseguiti da quelli che non lo saranno⁵.

² Cfr. KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, in *Cass. pen.*, 2020, 2180, secondo il quale «i criteri di priorità sono concepiti come strumenti eminentemente organizzativi che non si muovono più - almeno ufficialmente - in una logica di tipo deflattivo: la deflazione è semmai indiretta, rappresentando, come diremo, una conseguenza patologica del loro impiego».

³ Cfr. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, cit., 13, secondo il quale la funzione dei criteri di priorità, per quanto sia quasi sempre dichiaratamente regolativa finisce per produrre anche effetti «impropriamente deflattivi perché la riduzione del carico penale qui si realizza con la prescrizione dei reati».

⁴ Diverse le ragioni individuate come causa del "sovraccarico" di lavoro incombente sulle Procure: ne fornisco un dettagliato elenco, *inter cetera*, SPATARO, *Le "priorità" non sono più urgenti*, in *Cass. pen.*, 2015, 3406-3407 e PACILEO, *Pubblico ministero. Ruolo e funzioni nel processo penale e civile*, Torino - Milanofiori Assago, 2011, 206.

⁵ Ci si riferisce a FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, cit., p. 13. Nello stesso senso anche GIALUZ - DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, Torino, 2022, 344, secondo i quali «Il problema è che i criteri di priorità non sono soltanto parametri organizzativi. Siccome la scelta di non trattare prioritariamente una notizia di reato ha come conseguenze l'estinzione per prescrizione dell'illecito, essi finiscono per assumere, surrettiziamente, portata selettiva. Il che significa che, al fondo, vi è un'opzione di politica criminale, la quale non può essere affidata a un organo politicamente irresponsabile quale il Procuratore della Repubblica»; KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, cit., 2182 ss., secondo il quale «Nella realtà [...] quelle scelte [la definizione dei criteri di priorità] sono destinate ad avere un impatto ben più forte: il flusso continuo delle

Vi è chi ritiene che questa connotazione selettiva renderebbe i criteri di priorità non conformi al principio sancito dall'art. 112 Cost.⁶, arrivando, addirittura, a rendere l'esercizio dell'azione penale discrezionale⁷. Vi sarebbero, poi,

notizie prioritarie finirebbe infatti per non lasciare spazio alla presa in carico delle notizie non prioritarie, condannandole, dunque, a sicura prescrizione. Postergare significa, insomma, in quest'ottica, di fatto eliminare». Già prima si erano espressi in questi termini D'ELIA, *I principi costituzionali di stretta legalità, obbligatorietà dell'azione penale ed eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1998, 1885 che osserva come «questi criteri, che solo suggestivamente sono chiamati “di priorità”, si comportano, piuttosto, come criteri di “selezione” delle *notitiae criminis*. Non è un caso, del resto, che il criterio di priorità viene introdotto nelle sue teorizzazioni, per fronteggiare l'impossibilità degli uffici giudiziari di trattare tutti gli affari penali. Dunque, premesso il dato della impossibilità oggettiva dell'ufficio giudiziario di portare al processo tutte le notizie di reato pervenute allo stesso, dare priorità ad alcune *notitiae criminis*, a discapito di altre, significa in ultimo selezionare quali notizie di reato trattare e quali, invece, non trattare»; NANNUCCI, *Analisi dei flussi delle notizie di reato in relazione all'obbligatorietà e facoltatività dell'azione penale*, in *Cass. pen.*, 1991, 1670 che sottolinea come «riservare per scelta, diciamo così, codificata, le proprie energie a certi tipi di illeciti, ritenuti meritevoli di precedenza nella trattazione, significa posticipare l'esame degli altri; e poiché giorno per giorno giungono sul tavolo del pubblico ministero sempre nuovi affari con diritto di precedenza, vi saranno ogni giorno buone ragioni per posticipare all'infinito l'esame dei reati meno nobili. I quali risulteranno così predestinati a fare una brutta fine, incorrendo in una amnistia o in una prescrizione, ovvero, grazie al sistema del codice, in una scadenza termini».

⁶ Senza alcuna presunzione di completezza si vedano, tra gli altri, MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in *questa Rivista*, 2022, 9, secondo il quale a costituzione invariata non c'è spazio per i criteri di priorità; CATALANO, *Rimedi peggiori dei mali: sui criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2008, 65 ss., secondo il quale l'art. 112 Cost. impedisce la definizione di criteri di priorità aventi l'effetto di selezionare le fattispecie di reato da perseguire, in quanto il principio di obbligatorietà dell'azione penale richiede che a ogni *notitia criminis* sia dato seguito; ZANON, *Pubblico Ministero e Costituzione*, Padova, 1996, 178, il quale ritiene che la tesi a sostegno dei criteri di priorità resti «in difficile equilibrio di fronte alla perentorietà dell'art. 112 Cost.»; D'ELIA, *art. 112*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2128, il quale ritiene che il ricorso ai criteri di priorità non è solo «inopportuno, ma anche in contrasto con il sistema legislativo e costituzionale»; MONACO, *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione*, in *federalismi.it*, 23 marzo 2022, 31, il quale ritiene che «stabilire, dunque, un ordine di priorità, che nella sostanza precluda al p.m. di indagare su determinati reati, in quanto non indicati come prioritari e destinati quasi certamente a prescrizione, non appare in linea con l'art. 112 Cost., che impone al p.m. di svolgere indagini complete rispetto a qualunque fatto di reato, al fine poi di esercitare l'azione penale, salvo che l'instaurando processo non appaia oggettivamente superfluo».

⁷ Cfr. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, cit., 2180, a giudizio del quale i criteri di priorità «presentano una delle tipiche caratteristiche dell'azione penale facoltativa. Lo conferma il fatto che nel sistema nordamericano, che a quel modello si ispira, proprio sui criteri di priorità enunciati preventivamente dagli aspiranti si gioca l'elezione dei public prosecutor». Una splendida condensazione della storia del principio previsto dall'art. 112 Cost. è realizzata da DI CHIARA, *Il pubblico ministero e l'esercizio dell'azione penale*, in FIANDACA- DI CHIARA (a cura di), *Una introduzione al sistema penale*, Napoli, 2003, 235 ss.

ulteriori ricadute sul piano dei principi di stretta legalità⁸, di uguaglianza di tutti gli individui davanti alla legge penale e dell'indipendenza del pubblico ministero.

Si tratta, però, di una preoccupazione che non trova condivisione unanime. Vi è, infatti, chi parla di mero rallentamento nella trattazione delle notizie di reato non prioritarie⁹ e chi, invece, pur ammettendone l'eventuale accantonamento, ritiene che detto effetto non dipenda dall'individuazione dei criteri di priorità, ma piuttosto dall'oggettivo squilibrio tra l'ingente carico penale e l'inadeguatezza dei mezzi a disposizione degli uffici giudiziari¹⁰.

Un secondo aspetto che, nell'ambito di un dibattito ormai ultratrentennale, è stato avvertito come critico riguarda la totale mancanza di copertura legale¹¹.

⁸ Cfr. D'ELIA, *I principi costituzionali di stretta legalità, obbligatorietà dell'azione penale ed uguaglianza a proposito dei "criteri di priorità" nell'esercizio dell'azione penale*, cit., 1884, il quale profila punti di frizione anche con i principi di stretta legalità e di uguaglianza. In particolare, è stato evidenziato che se tra «la previsione legale di un fatto-reato e la punizione dello stesso si inserisce una valutazione di priorità o di secondarietà della repressione del reato [...] si viene ad interrompere quel nesso di necessaria consequenzialità tra legalità sostanziale e legalità nel procedere, che conduce all'eguaglianza di tutti (i cittadini) davanti alla legge penale». MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, cit., 10, oltre a ritenere «sussistente una disuguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge penale incompatibile con il principio fondamentale sancito dall'art. 3 Cost.», prospetta il rischio che l'introduzione di criteri di priorità porti a non perseguire più condotte che, essendo state qualificate come reati, hanno una natura antisociale e deviante: «introdurre la possibilità che alcuni reati siano tollerabili e non perseguibili mette in crisi l'idea stessa di reato e con sé quella dell'ordinamento democratico». Sempre in chiave problematica di vedano anche CAPRIOLI, *L'archiviazione*, Napoli, 1993, 597 e MARZADURI, voce *Azione (diritto processuale penale)*, in *Enc. giur.*, vol. IV, Roma, 1996, 21.

⁹ Cfr. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, in *Riv. it. dir. e pen. proc.*, 2003, 273. L'Autore, tuttavia, individua una soglia minima «oltre la quale il contrasto con l'art. 112 Cost. diverrebbe inevitabile: scelte di priorità del pubblico ministero nella trattazione di procedimenti non possono rispondere a ragioni di convenienza o a criteri metalegali».

¹⁰ Cfr. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell'esercizio obbligatorio della azione penale*, in AA.VV., *Il Pubblico Ministero oggi*, Milano, 1994, 105; NEPPI MODONA, *Art. 112 [e 107 IV co.]*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, 1987, 56, il quale ritiene che «prendere atto che vi è un non eliminabile scarto tra il numero delle *notitiae criminis* e le effettive possibilità di intervento della giustizia penale, e spostare di conseguenza il fulcro del principio di obbligatorietà sul terreno dei controlli sulle modalità di esercizio dell'azione penale»; CHIAVARIO, *L'azione penale tra diritto e politica*, Padova, 1995, 135; PACILEO, *Pubblico ministero. Ruolo e funzioni nel processo penale e civile*, cit., 207, secondo il quale la difesa del principio di obbligatorietà dell'azione penale non può essere assunta «in maniera puramente formalistica, come un feticcio, avulsa da ogni scontro e riscontro con la realtà materiale in cui deve operare, tacciando di inammissibile discrezionalità ogni tentativo di razionalizzazione e annichilendolo con lo stigma della rottura costituzionale».

¹¹ Tale lacuna è stata colmata solo di recente con l'introduzione di norme su cui si soffermerà nel prosieguo. Negli anni, infatti, il legislatore era intervenuto regolando solo un aspetto parallelo del fenome-

Al netto di isolate opinioni dissonanti¹², infatti, la dottrina¹³ si è sempre espressa nel senso di ritenere che l'individuazione di priorità nell'esercizio

no: quello dell'adozione di linee guida da parte degli uffici giudicanti per scandire l'ordine di trattazione dei processi e la fissazione delle udienze. Come noto, un primordiale embrione di tale disciplina si trova nell'art. 91 ord. giud., è poi con l'emanazione del d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 e, in particolare, del suo art. 227, che il legislatore ha scandito, seppure in via transitoria, un ordine di priorità vero e proprio che individuava come indici la gravità e la concreta offensività del reato, il pregiudizio che possa derivare dal ritardo per la formazione della prova e per l'accertamento dei fatti e l'interesse della persona offesa (v., sul punto, FRIONI, *Le diverse forme di manifestazione della discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2002, 557 che ha osservato come «l'elezione dei criteri di priorità quale strumento di razionalizzazione del carico giudiziario si [insinuasse] nell'ordinamento (...) si [aprì] dunque] una strada, si [accreditasse] per la prima volta normativamente l'idea che la preselezione delle notizie di reato [potesse] rappresentare nel prossimo futuro la soluzione all'attuale malvista discrezionalità di fatto incontrollata». Si arrivava alla definizione di un ordine di priorità, non più di carattere transitorio, con il d. l. 24 novembre 2000, n. 341 cui si deve l'introduzione, nelle disposizioni di attuazione del codice di rito, l'art. 132 *bis* soggetto, nel corso degli anni, a varie integrazioni volte ad estendere l'area dei processi per i quali viene assicurata la priorità assoluta (a commento, di alcuni degli interventi di modifica, v., tra gli altri, ALESCI, *La modifica delle disposizioni di attuazione in tema di iscrizione della notizia nel registro, di informazione sull'azione penale e la riorganizzazione dell'ufficio del P.M. (commi 73-76 l. n. 103/2017)*, in MARANDOLA - BENE (a cura di), *La riforma della giustizia penale*, Milano, 2017, 130 ss.; BRESCIANI, *Commento all'art. 227 d. lgs. 1972/1998 n. 51*, in *Legisl. pen.*, 1998, 474 ss.; COLAIACOVO, *Formazione dei ruoli di udienza e trattazione dei processi per i reati contro la pubblica amministrazione*, in BACCARI - BONZANO - LA REGINA - MANCUSO (a cura di), *Le recenti riforme in materia penale*, Milano, 2017, 497 ss.; DINACCI, *Criteri di priorità nella formazione dei ruoli d'udienza e rinvio dei processi in corso*, in SCALFATI (a cura di), *Il decreto sicurezza*, Torino, 2008, 211 ss.; GERMANO, *Ritocchi alle norme di attuazione e al d.lgs. 106/2006: la politica della moral suasion sugli uffici giudiziari*, in *Legisl. pen.*, 23 dicembre 2017, 2 ss.; MARZADURI, *La sospensione dei processi penali nei suoi rapporti con la previsione dei c.d. criteri di priorità*, in GAROFOLI (a cura di), *L'azione penale tra obbligatorietà e discrezionalità*, Milano, 2009, 25 ss.; ILLUMINATI, *Corsie preferenziali e binari morti*, in MAZZA - VIGANÒ (a cura di), *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica (d.l. 23 maggio 2008, n. 92 conv. in legge 24 luglio 2008, n. 125)*, Torino, 2008, 359 ss. e VICOLI, *Un mosaico normativo dagli incerti esiti applicativi*, in MAZZA - VIGANÒ (a cura di), *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, Torino, 2008, 371 ss.). Nonostante la previsione di cui all'art. 132 *bis* disp. att. c.p.p. si rivolga chiaramente solo ai giudici, il CSM, già pronunciandosi sul quadro normativo emergente dagli artt. 2 *bis* e 2 *ter* del d.l. n. 92 del 2008, convertito dalla legge n. 125 del 2008 (v. risoluzione del 13 novembre 2008, disponibile all'indirizzo www.cosmag.it), aveva auspicato un «opportuno concerto» tra la magistratura giudicante e quella requirente ai sensi degli artt. 132 comma 2 e 160 disp. att. in ragione delle implicazioni derivanti dalla selezione delle priorità sul principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale e sul suo corretto, puntuale ed uniforme esercizio.

¹² Un primo fondamento positivo della prassi pretoria era stato individuato nell'art. 70 comma 3 ord. giud. che, nella formulazione risultante dall'art. 20 del d.p.r. 22 settembre 1988, prevedeva che «i titolari degli uffici del pubblico ministero dirigono l'ufficio cui sono preposti, ne organizzano l'attività ed esercitano personalmente le funzioni attribuite al pubblico ministero da codice di procedura penale e dalle altre leggi, quando non designino altri magistrati addetti all'ufficio» (v., in tal senso, CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, t. 1, VI ed., Padova, 1993, 64). ALBAMONTE, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, *Il Penalista*, 22 settembre 2021, 4, invece, sembra desumere del con-

dell'azione penale, talvolta documentata da alcune note circolari¹⁴, rappresentasse un'attività eccentrica e non prevista da alcuna fonte normativa di rango primario. Si tratta, invero, di un'osservazione che appare difficile da contestare. Del resto, sino ai recenti interventi legislativi, la possibilità di elaborare criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale era prevista espressamente dalle sole circolari sulla organizzazione degli Uffici di Procura emanate dal Con-

tenuto dell'art. 1 d.lgs. 106/06 l'attribuzione al Procuratore capo la prerogativa di fissare criteri di priorità: «Con l'introduzione dell'art. 1, d.lgs. n. 106/2006, quelli che prima erano criteri nella trattazione degli affari penali indirizzati esclusivamente all'organo giudicante e, quindi, alla fissazione dei processi ed al loro inserimento nei ruoli d'udienza, diventano anche criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, essendo chiaramente rivolti all'ufficio del pubblico ministero che di tale prerogativa è unico depositario». Anche RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali*, in *Dir. pen. con.*, 9 novembre 2016, 2 individua il fondamento del potere di emanazione dei criteri di priorità da parte degli uffici requirenti nel d. lgs. n. 106 del 2006 - e, in particolare, negli artt. 1 e 4, rilevando come «da tali previsioni derivava, sia pure implicitamente, il potere di stabilire le priorità della trattazione degli affari penali, segnando il passaggio da una previsione transitoria (quale quella afferente all'istituzione del giudice unico) ad una situazione strutturale»; CIANI, *Intervento del Procuratore generale della Corte Suprema di Cassazione nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2013*, disponibile sul sito della Procura Generale presso la Corte di Cassazione fa, invece, riferimento all'art. 4 del decreto e anche alcuni procuratori in apertura delle circolari in tema di criteri di priorità richiamano il d.lgs. n. 106 del 2006 (per esempio, v. Documento organizzativo per il triennio 2016-2018 adottato il 20 gennaio 2016 dal Procuratore aggiunto presso il Tribunale Ordinario di Bergamo, dott. Massimo Meroli, reperibile all'indirizzo: www.procura.bergamo.it/documentazione/D_7679.pdf che, prima dell'enunciazione dei criteri, richiama l'art. 2, comma 2 del decreto).

¹³ Vedi, per esempio, MONACO, *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione*, cit., 23, il quale rileva che «fino all'approvazione della l. 134/2021, neppure il legislatore ordinario era intervenuto sul tema. Prima della riforma, infatti, le uniche previsioni contenenti un riferimento a criteri di priorità riguardavano in realtà l'organizzazione degli uffici della magistratura giudicante e il ruolo di udienza». Nello stesso senso anche FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, cit., 15, il quale parla di basi normative «inesistenti», spiegando che le ragioni per cui né l'art. 227 d.lgs. 51/98, né l'art. 132-bis disp. att. c.p.p. e neppure il già citato art. 1 d.lgs. 106/06 possono essere invocati per giustificare l'enucleazione dei criteri di priorità. Conformemente anche D'ELIA, *art. 112*, cit., 2128 e 2129; GALANTINI, *Il principio di obbligatorietà dell'azione penale tra interesse alla persecuzione penale e interesse all'efficienza giudiziaria*, in *Dir. pen. con.*, 23 settembre 2019, 5; SPATARO, *Le "priorità" non sono più urgenti e comunque la scelta spetta ai giudici*, cit., 3411 ss.

¹⁴ Tra le più note si richiamano la circolare Pieri-Conti, emanata dal Presidente della Corte di Appello e dal Procuratore Generale di Torino l'8 marzo 1989; la circolare c.d. "Zagrebelsky", emanata dal Procuratore di Torino il 16 novembre 1990; la circolare c.d. "Maddalena", emanata dal Procuratore di Torino il 10 gennaio 2007. Per ogni approfondimento a riguardo si rinvia a RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, cit., 4 ss. e a MONACO, *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione*, cit., 24 ss.

siglio superiore della magistratura¹⁵, che, in tal modo, ha codificato un orientamento già emerso in sede disciplinare¹⁶.

L'ultimo tema che si intende segnalare come problematico nell'ambito di questa sintetica disamina riguarda la competenza a individuare i criteri di priorità, ovviamente a patto che li si ritenga compatibili con il principio di obbligatorietà dell'azione penale. Sebbene, anche qui il dibattito sia stato acceso, tuttavia, è prevalsa, e in modo piuttosto netto, l'opinione che sia il Parlamento l'unico organo legittimato¹⁷. Non sono mancate, tuttavia, le voci dissonanti che hanno affermato, anche alternativamente rispetto al potere legislativo, la competenza della Magistratura¹⁸, del CSM¹⁹ o dei consigli giudiziari²⁰.

¹⁵ Si richiama, per tutte, la Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura del 16 novembre 2017 (e succ.mod. al 18 giugno 2018), il cui art. 3 co. 2 prevede quanto segue: il Procuratore della Repubblica, nel rispetto del principio di obbligatorietà dell'azione penale e dei parametri fissati dall'art. 132 *bis* disp. att. c.p.p. e delle altre disposizioni in materia, può elaborare criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti. Indica i criteri prescelti al fine dell'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, tenendo conto della specifica realtà criminale e territoriale, nonché delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili. Identica previsione è contenuta nella successiva circolare del 16 dicembre 2020. Anche qui, per un approfondimento sulla produzione normativa del CSM si rinvia a RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, cit., p. 7.

¹⁶ Si rinvia, tra le altre, alle seguenti deliberazioni: CSM., Sez. disc., 20 giugno 1997, in *Giur. cost.*, 1998, p. 1877, con commento di D'ELIA, in cui si osserva che nell'impossibilità oggettiva di tempestivamente esaurire la trattazione di tutte le notizie di reato, è compito del procuratore della Repubblica, e in difetto del sostituto procuratore, di elaborare criteri di priorità che, escluso il mero riferimento al caso o alla successione cronologica della sopravvenienza, non possono non derivare dalla gravità e/o offensività sociale dei reati; CSM., Sez. disc., 9 luglio 2014, in *Foro it.*, 252, con commento di GRASSO.

¹⁷ Cfr., tra i tanti, FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, cit., 17 ss.; KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, cit., 2181 ss., il quale ritiene comunque necessaria una previa modifica dell'art. 112 Cost.; CHIAVARIO, *L'azione penale tra diritto e politica*, cit., p. 136; ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale*, cit., 115; GREVI, *Pubblico ministero e processo penale*, in AA.VV., *Le garanzie della giurisdizione e del processo nel progetto della commissione bicamerale*, Milano, 1999, 77; ZANON - BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, IV ed., Bologna, 2014, 247. D'ELIA, *art. 112*, cit., 2135; VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, cit., 286 ss.; MONACO, *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione*, cit., 32 ss., in cui si afferma che occorrerebbe prevedere alla riformulazione dell'art. 112 Cost. inserendo un richiamo esplicito alla predisposizione con legge di criteri di priorità; VERGINE, *La riforma della fase delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare*, in *Il Processo*, 2021, 641 ss.

¹⁸ ALBAMONTE, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, cit., 7 ss.

¹⁹ Ipotesi prospettata da M. CHIAVARIO, *L'azione penale tra diritto e politica*, cit., 136. Contrario a questa opzione ZANON, *Pubblico Ministero e Costituzione*, cit., 246, in quanto solo una parte minoritaria dei membri del CSM è di nomina parlamentare, di conseguenza verrebbe sempre a mancare la necessaria legittimazione politica e democratica.

²⁰ Cfr. BORGNA - MADDALENA, *Il giudice e i suoi limiti*, Bari, 2003, 110 ss.

2. La “Riforma Cartabia” e la modifica dell’ordinamento giudiziario. Come anticipato, il legislatore con la c.d. riforma “Cartabia” ha colmato la denunciata lacuna normativa prevedendo espressamente l’elaborazione dei criteri di priorità per la trattazione delle indagini preliminari e per l’esercizio dell’azione penale.

I contenuti e le finalità dell’intervento legislativo sono chiariti nella relazione della c.d. “Commissione Lattanzi”²¹, ispiratrice della riforma, dove si precisa che considerata «la necessità di inserire [...] il canone dell’art. 112 Cost. in una cornice di coerenza con il concreto carico delle notizie di reato, la proposta mira - offrendo una base normativa adeguata al fenomeno dei criteri di priorità - a garantire trasparenza nelle scelte che si rendono necessarie per dare effettività al principio di obbligatorietà»²².

In merito alla legittimazione a individuare detti criteri, nella relazione in esame si osserva che, «in piena con un’architettura costituzionale nella quale le valutazioni di politica criminale non possono che essere affidate al Parlamento», deve essere quest’ultimo organo, periodicamente, a stabilire i criteri generali necessari a garantire efficacia e uniformità nell’esercizio dell’azione penale, facendo riferimento anche ad un’apposita relazione del Consiglio Superiore della Magistratura sugli effetti prodotti dai criteri nel periodo precedente²³. All’interno della cornice complessiva definita dal Parlamento, saranno poi gli uffici giudiziari a dover stabilire, in modo autonomo e indipendente, i criteri di priorità tenendo conto dell’effettiva realtà locale, «tanto sotto il profilo criminale, quanto sotto quello organizzativo», per assicurare un’efficacia concreta alle indicazioni emanate dal Parlamento.

Le proposte della commissione Lattanzi sono state recepite dalla legge 27 settembre 2021, n. 134²⁴ con alcune significative differenze: non si richiede più

²¹ Ci si riferisce alla *Relazione finale e proposte di emendamenti al D.D.L. A.C. 2435* del 24 maggio 2021, redatta dalla Commissione di studio per 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 A.C. 2435, recante Delega Governo per l’efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d’appello.

²² Cfr. *Relazione finale e proposte di emendamenti al D.D.L. A.C. 2435*, cit., 20.

²³ Cfr. 3 co. 1 lett. h) della *Relazione finale e proposte di emendamenti al D.D.L. A.C. 2435*, cit., 17.

²⁴ Legge 27 settembre 2021, n. 134, recante «Delega al Governo per l’efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari», in G.U., 4 ottobre 2021, n. 237, Serie generale. Ci si riferisce, in particolare, all’art. 1 co. 9 lett. i)

un'interlocuzione tra uffici giudicanti e requirenti prima dell'elaborazione delle priorità e non si fa più riferimento, tra i parametri di cui tener conto, alla specifica realtà criminale e territoriale dell'ufficio giudiziario. La legge delega precisa ancora che i criteri di priorità individuati dagli uffici di Procura dovranno essere «trasparenti e predeterminati», dovranno essere indicati nei progetti organizzativi delle Procure e saranno finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre. Si richiede, inoltre, che la procedura di approvazione dei progetti organizzativi delle Procure sia allineata a quella delle tabelle degli uffici giudicanti. Infine, per quanto nella delega ci si riferisca testualmente all'«esercizio dell'azione penale», non pare dubbio che i criteri vadano riferiti anche alla fase preparatoria, posto che si allude alla selezione delle «notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre» (art. 1, comma 9, lett. i).

L'attuazione della lettera i) della delega richiedeva, sotto il profilo ordinamentale di intervenire sulla norma contenuta nell'art. 1 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, in materia di organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero. Il contenuto della delega, tuttavia, è stato successivamente ridimensionato dall'adozione della legge 17 giugno 2022, n. 71 di riforma dell'ordinamento giudiziario che ha modificato i commi 6 e 7 del d.lgs. n. 106/2006 relativi all'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero prevedendo²⁵, tra l'altro,

della legge. Fra i primi commentatori in ordine a questo aspetto della delega, v. ALBAMONTE, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, il *Penalista.it*, 22 settembre 2021; APRATI, *Criteri di priorità e progetti organizzativi delle procure*, in *Legisl. pen.*, 24 maggio 2022, 1 ss.; BUONOMO, *La crescente procedimentalizzazione dell'atto parlamentare di indirizzo politico*, in *Quest. giust. - Speciale*, 4/2021, 96 ss.; CIVARDI, *La lenta erosione del principio di obbligatorietà dell'azione penale. Prime note ai "criteri di priorità" indicati dal Parlamento*, in *Giust. insieme*, 29 ottobre 2021; 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. Speciale* 4/2021, 55 ss.; FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Verso quale modello processuale?*, in *Proc. pen. e giust.*, 2021, 4, 1141; GIALUZ-DELLA TORRE, *Il progetto governativo di riforma della giustizia penale approda alle Camere: per avere processi rapidi (e giusti) occorre un cambio di passo*, in *Sist. pen.*, 2021; PANIZZA, *Se l'esercizio dell'azione penale diventa obbligatorio nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge*, in *Quest. giust. - Speciale*, 4/2021, 105 ss.; ROSSI, *Per una cultura della discrezionalità*, cit., 16; ID., *I criteri di esercizio dell'azione penale. Interviene «Il Parlamento con legge»*, *ivi*, 4/2021, 76 ss.; SPATARO, *La selezione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale: la criticabile scelta adottata con la Legge 27 settembre 2021*, n. 134, *ivi*, 4/2021, 86 ss.

²⁵ Legge 17 giugno 2022, n. 71, recante «Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e

che con il progetto organizzativo, la cui adozione passa ora per una procedura assimilabile a quella prevista per le tabelle dei giudicanti²⁶, siano determinati anche i criteri di priorità.

La riforma dell'ordinamento giudiziario regola nel dettaglio anche il contenuto del progetto organizzativo delle procure (*ex art. 19, comma 1, l. n. 71/2022*, che sostituisce il comma 6 dell'art. 1, d.lgs. n. 106/2006), a differenza di quanto previsto dalla legge delega sul processo penale, la quale invece sul punto taceva. Nel testo del provvedimento si prevede che nel progetto dovranno essere indicate: le misure organizzative per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione anche alla luce dei criteri di priorità, i criteri di priorità locali, i compiti dei procuratori aggiunti, i criteri di assegnazione dei procedimenti, i criteri di modalità di revoca dell'assegnazione, i criteri per la nomina del Vicario, i gruppi di lavori. E si precisa che il programma dovrà essere redatto sulla base «dei principi generali definiti dal CSM».

La disciplina introdotta nel 2022, in effetti, non è perfettamente sovrapponibile, quantomeno in termini strettamente lessicali, a quella contenuta nella legge di riforma. Nel “nuovo” art. 1 comma 6 d.lgs. 106/06, infatti, prima di tutto, “scompaiono” i caratteri di «trasparenza e predeterminatezza» che qualificavano i criteri di priorità nell'art. 1 comma 9 lett. h) l. 134/21, dall'altro, la specifica realtà criminale e territoriale, contemplata nella relazione Lattanzi, ma non nell'art. 1 della delega, “torna” a essere parametro di cui il Procuratore

funzionamento del Consiglio superiore della magistratura» in G.U., 20 giugno 2022, n. 142, Serie generale. Il riferimento è l'art. 13 comma 1 l. 71/22, che ha modificato l'art. 1 co. 6 e co. 7 d.lgs. 106/06

²⁶ In particolare, le tabelle (ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. a, l. n. 71/2022) sono proposte dai dirigenti degli uffici giudicanti, sentiti i dirigenti degli uffici requirenti corrispondenti e il Presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati; sono trasmesse dal presidente della Corte d'appello al CSM., e questo le approva previo parere del Consiglio giudiziario. Del pari, i progetti organizzativi (ai sensi dell'art. 13, comma 1, l. n. 71/2022, che va a sostituire il comma 6 dell'art. 1, l. n. 106/2006) sono predisposti dal procuratore della Repubblica, sentiti il dirigente dell'ufficio giudicante corrispondente e il Presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati e sono approvati dal CSM previo parere del Consiglio giudiziario e valutate le eventuali osservazioni formulate dal Ministro della giustizia. Ambedue i documenti hanno durata quadriennale (ai sensi degli artt. 8, comma 1, e 13, comma 1, l. n. 71/2022), e ambedue sono soggetti ad una procedura semplificata di adozione: modelli standard di redazione dei documenti e dei pareri del Consiglio giudiziario elaborati dal CSM.; silenzio assenso qualora il CSM. non si pronunci entro certi limiti (ai sensi dell'art. 2, comma 23, lett. c, l. n. 71/20022). Per un maggior dettaglio, v. APRATI, *I criteri di priorità per la trattazione delle indagini preliminari e per l'esercizio dell'azione penale*, in SPANGHER (a cura di), *La Riforma Cartabia*, Pisa, 2022, 186 ss.; PARODI, *L'indicazione delle priorità e i poteri di avocazione*, in BASSI – PARODI, *La riforma del sistema penale*, Milano, 2022, 12 s.

potrà tener conto nella definizione delle priorità nell'ambito del progetto organizzativo dell'ufficio.

Al legislatore delegato rimaneva quindi un solo fondamentale compito: coordinare il nuovo art. 1 d.lgs. n. 106/2006 con le regole processuali, rendendo in qualche modo cogenti il rispetto dei criteri di priorità inseriti nei progetti. E tale compito è stato puntualmente assolto intervenendo sulle disposizioni di attuazione, dove già risultano allocati i criteri di priorità nella trattazione dei processi (art. 132-*bis* disp. att.). In primo luogo, attraverso l'introduzione dell'art. 3-*bis* disp. att. c.p.p. ad opera del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, che invita il pubblico ministero a «conformarsi» ai criteri di priorità inseriti nei progetti. In quest'ottica, viene introdotta quindi una norma di portata generale in apertura del capo dedicato al pubblico ministero che vincola quest'ultimo al rispetto dei criteri di priorità tanto nella fase delle indagini, quanto al momento dell'esercizio dell'azione penale. In secondo luogo, mediante l'introduzione dell'art. 127-*bis* disp. att. c.p.p. al fine di prevedere che nel disporre l'avocazione facoltativa, il procuratore generale deve tener conto dei criteri di priorità: del resto, «ove così non fosse, si arriverebbe al paradosso di consentire al procuratore generale di avocare un'indagine postergata dal pubblico ministero proprio in applicazione delle scelte di priorità»²⁷.

3. *I criteri generali previsti dalla legge del Parlamento e i progetti organizzativi degli uffici di Procura.* L'esperienza maturata nel corso degli anni, grazie a prassi, circolari e al dibattito dottrinale, dimostra che il magistrato requirente deve inevitabilmente imporsi delle regole per organizzare il proprio ufficio e, più precisamente, per stabilire secondo quali tempistiche debbano essere gestite le notizie di reato di cui è destinatario²⁸. Posto che sarebbe impossibile

²⁷ Così la *Relazione illustrativa* al d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150: «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari», in G.U., 19 ottobre 2022, n. 245, Serie generale, Supplemento straordinario n. 5, 253.

²⁸ Per un'analisi statistica anche sul problema dell'azione penale e/o della durata dei processi, v. il recente lavoro di GIALUZ - DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, cit., 89 s.; VALENTINI, *L'obbligatorietà dell'azione penale tra criteri di priorità e garanzia di eguaglianza*, in DINACCI (a cura di), *Processo penale e Costituzione*, Milano, 2010, 137 s. Cfr., sia pure risalente, anche il volume di DI FEDERICO - GAITO - MARGARITELLI - SECHI - SEGHETTI, *Il monitoraggio del processo penale. Potenzialità e limiti delle analisi statistiche*, Bologna, 1996.

mettere sullo stesso piano, indistintamente, ogni istanza di giustizia²⁹, e oggettivamente inverosimile occuparsi di ciascuna di esse allo stesso momento, si tratta, in sostanza, di stabilire quali tipologie di reati impongano una reazione più immediata da parte del sistema giudiziario.

I parametri in base ai quali compiere tali scelte possono essere i più vari (la gravità del reato, l'importanza del bene giuridico tutelato, la necessità di disporre misure cautelari), ma resta il fatto che, prima della riforma, questo genere di valutazione è stata sempre compiuta autonomamente da ogni ufficio di Procura, come ammesso anche da chi si è mostrato contrario all'introduzione dei criteri di priorità³⁰.

La necessità di darsi delle regole di organizzazione del lavoro, fisiologica in ogni situazione, si manifesta in modo più impellente all'interno di un sistema giudiziario come il nostro, incapace di smaltire l'arretrato che via via si va formando³¹. In questo caso, però, inutile negarlo, l'applicazione delle regole

²⁹ Vedi, sul punto, FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, cit., 14, il quale osserva che i «criteri di priorità rappresentano deviazioni, più o meno vistose, da quello che sarebbe l'ordine neutro, ossia il criterio puramente cronologico dello svolgimento delle indagini secondo il momento di iscrizione a registro delle notizie di reato. Deviazione che appare giustificata per le stesse ragioni in base alle quali in un ospedale sarebbe assurdo, nell'apprestare le cure, seguire cecamente l'ordine di arrivo dei pazienti. Tutti hanno diritto all'assistenza, ma esistono delle ovvie priorità».

³⁰ Ci si riferisce, tra gli altri, a SPATARO, *Le priorità non sono più urgenti e comunque la scelta spetta ai giudici*, cit., 3412, il quale ritiene ultronea l'enucleazione di criteri di priorità, in quanto si fonderebbero sulla valutazione di parametri ricavabili dalle norme di legge (entità delle pene edittali, natura e rilevanza degli interessi lesi) già considerati dai Procuratori per stabilire quali notizie di reato vadano trattate prima delle altre. Tuttavia, lo stesso Procuratore è poi firmatario del provvedimento, datato 7 marzo 2017, dal titolo «Direttive in tema di priorità nella trattazione dei procedimenti iscritti per reati che ne consentono la trattazione con citazione diretta ex art. 550 cpp», prot. n. 984/2017/SP, reperibile all'indirizzo https://www.procura.torino.it/altrifile/18_prot_984_17_criteri_priorit_in_proc_550_cpp.pdf, ove però i criteri sono destinati ad operare solo con riguardo ai procedimenti per cui è prevista la citazione diretta a giudizio ex art. 550 c.p.p. V. anche 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*, cit., p. 1883, il quale, pur contrario ai criteri di priorità, propone, quale soluzione organizzativa, di «distribuire il carico di lavoro in diversi scaglioni, formati in ragione della pena edittale, all'interno dei quali organizzare le priorità sulla sola base del fattore cronologico».

³¹ Da più voci è stato rilevato come, nell'esperienza italiana, la «domanda di giustizia che si riversa sugli uffici inquirenti è talmente alluvionale da non consentire di trattare tutti gli affari penali» (cfr. PACILEO, *Pubblico ministero. Ruolo e funzioni nel processo penale e civile*, cit., 206. V., inoltre, *inter alia*, BOTTI, in RUGGIERI - MILETTI - BOTTI - MANZIONE - MARZADURI (a cura di), *Il principio di obbligatorietà dell'azione penale oggi: confini e prospettive*, in *Criminalia*, 2010, 328 ss.; CASTELLI, *Le politiche di innovazione della giustizia*, in *Quest. giust.*, 2011, fasc. 5, 109 ss.; DE LUCA, *Criteri di priorità nella trattazione dei fascicoli e obbligatorietà dell'azione penale*, relazione pubblicata sul sito della S.S.M.; DOMINIONI, *Interesse alla persecuzione penale e irrilevanza sociale nel prisma dell'efficienza giudiziale*).

organizzative finisce col determinare, quale effetto collaterale, l'accantonamento di quelle tipologie di reato ritenute progressivamente meno prioritarie. Proprio in ragione di questo inevitabile rischio, è necessario che la

ria, in *Giust. pen.*, III, 2010, 420; PEPINO, *Ancora sulla obbligatorietà dell'azione penale*, in *Quest. giust.*, 2011, fasc. 2, 102 che fornisce anche alcuni dati relativi al carico di lavoro delle Procure; SPATARO, *Le "priorità" non sono più urgenti*, cit., 3404; VALENTINI, *L'obbligatorietà dell'azione penale tra criteri di priorità e garanzia di eguaglianza*, cit., 127 s.; VERZELLONI, *Il lungo dibattito sui criteri di priorità negli uffici giudicanti e requirenti*, in *questa Rivista*, 2014, n. 3, 1 s.; VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, cit., 251 e ZAGREBELSKY, *Una "filosofia" dell'organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, in *Cass. pen.*, 1991, 362). Fenomeno tutt'altro che recente (ancora nella vigenza del codice del 1930 ZAGREBELSKY, *Indipendenza del P.M. e obbligatorietà dell'azione penale*, in CONSO (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Bologna, 1979, 9 rilevava come «l'obbligatorietà dell'azione penale soffr[isse] di fatto di rilevanti attenuazioni»), rispetto al quale il modello processuale disegnato dal giudice del 1988 ha contribuito ad enfatizzarne le dimensioni come osservano, tra gli altri, SPANGHER, *Le iniziative del pubblico ministero tra carenze ordinarie e rischio di condizionamenti politici*, in GAITO (a cura di), *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, Napoli, 1991, 123, VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, cit., 252 ed ID., *L'esperienza dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, in DI CHIARA (a cura di), *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, 2004, 231 che, in particolare, rileva come la consapevolezza che l'obbligatorietà dell'azione penale sia inevitabilmente destinata a convivere con scelte discrezionali è da tempo radicata. In generale, sul principio di obbligatorietà, senza pretesa di completezza, v. CHIAVARIO, *Protagonisti e comprimari nel processo penale*, Torino, 1995, 135 ss.; ID., *L'obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, in AA.Vv., *Il pubblico ministero oggi*, Milano, 1994, 67; ID., *Riflessioni sul principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Costantino Mortari*, IV, Milano, 1977, 89; ID., *La fisionomia del titolare dell'azione penale, tema essenziale per la cultura del processo*, in AA.Vv., *Pubblico ministero e riforma dell'ordinamento giudiziario*, Milano, 2006, 9 ss.; CORSO, *Il pubblico ministero nel sistema costituzionale*, in *Dir. pen.*, 1997, 3, 885; DOMINIONI, *L'obbligatorietà dell'azione penale dal codice Rocco alla Costituzione. Il bilanciamento fra l'interesse alla persecuzione penale e altri interessi a copertura costituzionale*, in AA.Vv., *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., 15; ID., *L'ufficio del pubblico ministero. Obbligatorietà dell'azione penale ed efficienza giudiziaria*, in ZANON-BIONDI (a cura di) *L'indipendenza della magistratura oggi*, a cura di, Milano, 2020, 143; ID., voce *Azione penale*, in *Dig. It., Discipline penalistiche*, I, Torino, 1987; LUPARIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giur. it.*, 2002, 8 ss.; MARZADURI, voce *Azione. IV) Diritto processuale penale*, in *Enc. giur.*, vol. IV, Agg., Roma, 1996, 1 ss.; ID., *Qualche considerazione sui rapporti tra principio di obbligatorietà dell'azione penale e completezza delle indagini preliminari*, in AA.Vv., cit., 113 s.; NEPPI MODONA, *Principio di legalità e nuovo processo penale*, in AA.Vv., *Il pubblico ministero oggi*, cit., 121; NOBILI, *Accusa e burocrazia, profilo storico-costituzionale*, in a cura di CONSO (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale*, cit., 120; QUATTROCOLO, *Azione penale*, in CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, I, Milano, 2006, 420 ss.; RUGGERI, *Azione penale*, in *ED, Annali*, III, Milano, 2010, 129 ss.; UBERTIS, *Per un effettivo rispetto del principio di obbligatorietà dell'azione penale*, in *Cass. pen.*, 1991, 1891; ID., voce *Azione. II) Azione penale*, in *Enc. giur.*, vol. IV, Roma, 1988, 1 s.; VALENTINI, *Le forme di controllo sull'esercizio dell'azione penale*, Padova, 1994, 28 s.; ZAGREBELSKY, *L'obbligatorietà dell'azione penale. Un punto fermo, una discussione mancata, un problema attuale*, in *Cass. pen.*, 1992, 3183 ss.

logica secondo cui viene stabilito l'ordine di trattazione delle notizie di reato sia prevista dalla legge, codificata attraverso la determinazione di criteri di priorità pubblici e, soprattutto, orientata da criteri generali elaborati dal Parlamento³².

D'altronde, se dei criteri di priorità non si può fare a meno e neppure si possono evitare gli effetti che discendono dalla loro applicazione, allora, meglio renderli obbligatori, trasparenti e legittimati da scelte di politica criminale compiute dal Parlamento, piuttosto che accettare la situazione previgente, in cui ogni ufficio di Procura poteva determinarsi secondo la più ampia discrezionalità tanto in merito ai profili procedurali (individuazione dei criteri di priorità e inserimento nel progetto organizzativo) quanto a quelli sostanziali (scelta dei parametri in base a cui stabilire le priorità)³³. In definitiva, prede-

³² Come è stato osservato da MADDALENA, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, in *Critica penale*, 2007, 13 ss., «una decisione di “non scelta”, di una decisione cioè che lasciasse il tutto affidato al caso, sarebbe in realtà una scelta non rispettosa nella sostanza né del principio di obbligatorietà stabilito dalla Costituzione, né delle scelte provenienti dal legislatore (...) Significherebbe (e significa) sostituire il principio di obbligatorietà con quello di casualità (...), con la piena consapevolezza che comunque una notevole parte dei reati è destinata a finire in prescrizione».

³³ Diverse le criticità individuate nella elaborazione pretoria dei criteri. Un primo profilo attiene al possibile contrasto con l'art. 3 Cost. in ragione del fatto che i criteri in base ai quali la trattazione di un procedimento venga postergata - e con ciò, per l'impossibilità di procedervi in tempo, anche forse del tutto accantonata - possano essere differenti nei diversi Uffici della Procura, facendo sì che situazioni del tutto simili vengano trattate, a seconda dell'ufficio inquirente legittimato ad agire, in maniera differente con eventuali ricadute su ulteriori principi costituzionali, come quello della finalità rieducativa della pena sancito dall'art. 27, comma 3, Cost. (v., al riguardo, CATALANO, *Rimedi peggiori dei mali*, cit., p. 76 che sottolinea come il problema di compatibilità con l'art. 3 Cost. si ponga su due fronti: sia quello dell'indagato sia quello della vittima; D'ELIA, *I principi costituzionali di stretta legalità, obbligatorietà dell'azione penale ed eguaglianza*, cit., 1885 ss. che ipotizza anche una violazione dell'art. 13 Cost. sostenendo come «la privazione del bene “inviolabile”, di chi abbia commesso un reato, è infatti costituzionalmente *in equilibrio*, nella misura in cui essa tenda alla realizzazione dello scopo - forse non esclusivo, ma certamente essenziale - di rieducare il reo. Ma, la consapevolezza di altrui “impunità legalizzate”, per fatti analoghi a quello commesso, minerebbe in radice il fine rieducativo, sia pure tendenziale, della pena inflitta. (...) La pena, priva in origine della sua essenziale tensione allo scopo rieducativo, è - in quanto tale - costituzionalmente illegittima e, per conseguenza, illegittima allo stesso modo la restrizione della libertà personale»). Tale soluzione potrebbe inoltre sollevare anche un “problema democratico”, dal momento che «la prescrizione costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale richiede certamente una regolazione dell'esercizio concreto del potere di azione penale. Ma questa regolazione è di competenza normativa della legge ordinaria. Non è riconoscibile a un organo giudiziario, in particolare al pubblico ministero, un potere discrezionale libero di stabilire quali reati vadano perseguiti e quali no» in quanto «il magistrato che si spinge a un tale ruolo compromette il suo statuto giuridico e destabilizza la sua stessa funzione: diventa organo politico, si impone come interprete di dinamiche sociali a cui non è legittimato né attrezzato» (v. DOMINIONI, *Interesse alla persecuzione penale e irrilevanza sociale del fatto nel prisma dell'efficienza giudiziaria*, in *Giust. pen.*, 2010, 419-420).

terminare legislativamente i criteri di esercizio dell'azione significa assicurare trasparenza e uniformità di comportamento delle procure.

Per quanto un po' semplificati, questi paiono essere i termini in cui sintetizzare il ragionamento che sta alla base della soluzione proposta dalla riforma.

Del resto, dalla lettura della nuova disciplina si trae l'impressione che l'intervento legislativo non neghi ma "accetti" la sussistenza di profili critici, a partire dalla mancanza di risorse idonee a garantire appieno l'effettività dell'obbligo di obbligatorietà dell'azione penale. Di tale circostanza, emersa in termini piuttosto netti nel dibattito sui criteri di priorità, sembra darne atto anche la Commissione Lattanzi, nella parte della relazione in cui si fa riferimento alla necessità di inserire il canone dell'art. 112 Cost. in una «cornice di coerenza con il concreto carico delle notizie di reato».

Al riguardo, cfr. anche, da un lato, VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.*, cit., 276 che evidenzia come l'elaborazione pretoria dei criteri affidi la determinazione di indirizzi di politica criminale a soggetti politicamente irresponsabili e, solo affidando tale scelta al legislatore si possa ad essa conferire legittimazione democratica; CERESA-GASTALDO, *Dall'obbligatorietà dell'azione penale alla selezione politica dei processi*, cit., 26, che sottolinea come gli indirizzi destinati al Procuratore della Repubblica nel 1990: «hanno indubbiamente avuto il pregio di affrontare senza reticenze ed ipocrisia il problema, e possono senz'altro considerarsi un modello di riferimento per l'organizzazione interna degli uffici, ma certamente non hanno l'attitudine a rappresentare quella "regolamentazione obiettiva e predeterminata" che si esige dai criteri legali»; dall'altro, KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, cit., 880-881 che concorda sul fatto che demandare «l'individuazione o anche solo la specificazione (nell'ambito di direttive generiche) ai singoli uffici» pregiudicherebbe il principio di uguaglianza perché ogni ufficio costruirebbe, infatti, le "sue" priorità) e, per di più, scelte di politica criminale verrebbero demandate a soggetti politicamente irresponsabili, ma d'altro canto ritiene che «se venissero fissati dal Parlamento esso si troverebbe con ciò a rimodellare nella sostanza la sfera di ampiezza della repressione penale, con sostanziale disapplicazione di alcune norme incriminatrici, oltre a rimanere incerta la tipologia di strumenti con cui potrebbero essere prescritte *guidelines* agli uffici requirenti»). A questi principali - e più evidenti - profili di criticità, inoltre, altri se ne aggiungono. Per un verso, quello connesso alla possibile violazione del principio di legalità - non solo processuale come interpretata dall'art. 112 Cost. - ma anche sostanziale - riconosciuta invece dall'art. 25 Cost. - in quanto «se (...) tra la previsione legale di un fatto-reato e la punizione dello stesso si inserisce una valutazione di priorità o secondarietà della repressione del reato, così facendo, si viene ad interrompere quel nesso di necessaria consequenzialità tra legalità sostanziale e legalità nel procedere, che conduce all'eguaglianza di tutti (i cittadini) di fronte alla legge penale» (D'ELIA, *I principi costituzionali di stretta legalità, obbligatorietà dell'azione penale ed eguaglianza*, cit., 1884 nonché CESARI, *L'inflazione delle notizie di reato e i filtri selettivi ai fini del processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, 1414). Inoltre, è stato ravvisato anche un profilo di incompatibilità con l'art. 24 Cost. adducendo che «ove le notizie di reato non prioritarie non venissero considerate, quanti fossero sospettati di aver commesso il reato ivi ipotizzato non avrebbero la possibilità di difendersi in giudizio e di ottenere, se riconosciuti innocenti, l'assoluzione con formula piena» (v. CATALANO, *Rimedi peggiori dei mali*, cit., 76).

Altro aspetto che non sembra essere stato messo in discussione dal legislatore è l'irrinunciabilità dei criteri di priorità, tanto che la riforma mira proprio a legittimarli prevedendone l'obbligatoria codificazione e fornendo una «base normativa adeguata».

Infine, ed è questo l'aspetto forse più significativo, non si nega neppure che in un sistema giudiziario in perenne affanno, come il nostro, l'applicazione di criteri di priorità possano determinare un effetto deflattivo o, comunque, una distinzione tra le notizie di reato che saranno perseguite e quelle che rischieranno di non esserlo. Sia pur implicitamente, infatti, la Commissione Lattanzi ammette che le priorità presuppongono delle scelte di politica criminale che dovranno essere compiute dal Parlamento³⁴. Non solo, nell'art. 1 co. 9 lett. i) della legge delega si afferma che i criteri di priorità sono finalizzati a operare una «selezione tra le notizie di reato». Nonostante, i sostenitori dei criteri di priorità abbiano sempre evitato accuratamente di fare riferimento all'effetto selettivo per tenere lontani i dubbi di illegittimità costituzionale³⁵, la riforma “Cartabia”, quindi, in linea con le scelte lessicali del d.d.l. “Bonafede”, non solo non nasconde tale effetto ma lo rende addirittura l'obiettivo principale dei criteri di priorità.

Venendo al merito della riforma su questo aspetto, la soluzione individuata dal legislatore sembra tener conto di alcune delle opinioni espresse nell'ambito del noto dibattito dottrinale, a cominciare da quella di chi riteneva inevitabile³⁶ ricorrere alla definizione di criteri di priorità vuoi per esigenze di

³⁴ Cfr. *Relazione finale e proposte di emendamenti al D.D.L. A.C. 2435*, cit., 20: «In piena coerenza con un'architettura costituzionale nella quale le valutazioni di politica criminale non possono che essere affidate al Parlamento, si prevede che sia tale organo a stabilire, periodicamente (al legislatore delegato l'onere di indicare il periodo), i criteri generali necessari a garantire efficacia e uniformità nell'esercizio dell'azione penale e nella trattazione dei processi, facendo riferimento anche ad un'apposita relazione del Consiglio Superiore della Magistratura sugli effetti prodotti dai criteri nel periodo precedente. All'interno della cornice complessiva definita dal Parlamento, gli uffici giudiziari provvederanno in modo autonomo e indipendente a stabilire criteri che tengano conto dell'effettiva realtà locale – tanto sotto il profilo criminale, quanto sotto quello organizzativo – per assicurare un'efficacia concreta alle indicazioni emanate dal Parlamento».

³⁵ Cfr. 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*, cit., 1885, il quale ritiene che «questi criteri, che solo suggestivamente sono chiamati «di priorità», si comportano, piuttosto, come criteri di “selezione” delle *notitiae criminis*».

³⁶ Diverse le voci che, già negli anni passati, ritenevano che l'adozione dei criteri andasse accompagnata agli altri interventi di depenalizzazione e deprocessualizzazione: v. CHIAVARIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, in *Cass. pen.*, 1993, 2667 ss. il quale oltre all'introduzione di scelte di priorità nella trattazione dei procedimenti auspicava anche di intervenire nel settore delle con-

razionalità ed economicità del sistema richieste dagli artt. 3 e 97 Cost.³⁷, vuoi per disciplinare l'inevitabile discrezionalità di cui il pubblico ministero gode di fatto nella gestione concreta delle notizie di reato³⁸.

dizioni di procedibilità e di prevedere provvedimenti di non promozione dell'azione penale per «concreta inidoneità offensiva del fatto»; VICOLI, *L'esperienza dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, in DI CHIARA (a cura di), *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, Giappichelli, Torino, 2004, 236 ss.; ID., *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, cit., 255 ss. che, in particolare sostiene come «l'attuale stato di crisi del sistema giudiziario sembra imporre interventi sinergici» e che gli interventi riformatori sulla materia penale – sostanziale e processuale – possano essere messi in atto «solo a condizione che il principio cristallizzato dall'art. 112 Cost. venga concepito in termini flessibili»; BALDUCCI, *Verso una giustizia a "due velocità": obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti*, in *Indice pen.*, 2009, 625 ss. favorevole alla combinazione dell'introduzione dei criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti con un intervento di depenalizzazione; MADDALENA, *L'obbligatorietà dell'azione penale. Ossequio formale od obbedienza reale?*, in *Critica pen.*, 2007, 12 ss. secondo cui si sarebbero potute combinare la predisposizione dei criteri di priorità per la trattazione dei procedimenti con un incremento del ricorso alla magistratura onoraria giudicante; per un intervento combinato di più fattori v. altresì MANZIONE, in RUGGIERI - MILETTI - BOTTI - MANZIONE - MARZADURI, *Il principio di obbligatorietà dell'azione penale oggi: confini e prospettive*, cit., 336 ss.; PALOMBI, *La regola dell'obbligatorietà dell'azione penale*, in *Riv. dir. proc.*, 2004, 584 ss.; ZAGREBELSKY, *Le soluzioni peggiori del male (a proposito del pubblico ministero)*, in *Cass. pen.*, 1991, 312 ss. Vedi, tuttavia, CESARI, *L'inflazione delle notizie di reato e i filtri selettivi ai fini del processo*, cit., 1407 ss., la quale, invece, adotta una prospettiva contraria: partendo dal presupposto che «non serve sovvertire le fondamenta del sistema per innovarlo», ritiene che paia sensato «disciplinare i criteri di priorità, ma sapendo che non di vera strategia selettiva si tratta, se non per le sue ricadute negative in termini di potenziale prescrizione delle notizie di reato non prioritarie, che restano una patologia cui il sistema dovrebbe (con altri strumenti) non indulgere, bensì sottrarsi» e che, quindi, «quello dei criteri di priorità è ingranaggio che non basterebbe, da solo, a recuperare efficienza al sistema». Ovviamente le questioni attinenti all'impiego dei criteri di priorità sono rimaste aperte anche per ragioni ulteriori alla possibile frizione con il principio di obbligatorietà dell'azione penale. A riguardo, tra gli altri, si rinvia a SPATARO, *Le priorità non sono più urgenti e comunque la scelta spetta ai giudici*, cit., 3412 ss.; 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*, cit., p. 1879 ss.; CERESA-GASTALDO, *Dall'obbligatorietà dell'azione penale alla selezione politica dei processi*, in *Dir. pen. cont.*, 2011, 24 ss., il quale, commentando il d.d.l. cost. n. 4275/11, ha efficacemente denunciato, da un lato, l'inidoneità dello strumento a risolvere il problema dell'eccessivo carico giudiziario e dall'altro, i rischi che ne conseguono.

³⁷ A riguardo si rinvia a ZAGREBELSKY, *Una filosofia dell'organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, cit., 1615; ICHINO, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale*, in *Quest. giust.*, 1997, 287. Nello stesso senso sembra esprimersi anche PACILEO, *Pubblico ministero. Ruolo e funzioni nel processo penale e civile*, Milano, 2011, 106 ss.

³⁸ Sul punto si vedano, tra gli altri, VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, cit., 257, secondo il quale la funzione dei criteri di priorità è di «far emergere e regolamentare, al fine di armonizzarla con il dettato dell'art. 112 Cost., la discrezionalità di cui gode nella gestione delle notizie di reato il pubblico ministero, in modo da rendere le iniziative di quest'ultimo prevedibili e controllabili». Vedi, anche, AMODIO, in AA.VV., *L'obbligatorietà dell'azione penale*, Milano, 2021, 55, secondo il quale è opportuno «razionalizzare e

Sia pur in termini generali, sembra possibile formulare lo stesso genere di considerazione anche con riferimento alla decisione di “coinvolgere” il Parlamento nella procedura di determinazione dei criteri di priorità, trattandosi dell’unico aspetto su cui la dottrina si era espressa in modo pressoché unanime concordando sul fatto che solo l’organo eletto democraticamente dai cittadini avrebbe potuto svolgere un controllo sull’esercizio della funzione requirente³⁹.

È bene evidenziare, tuttavia, che la soluzione proposta dalla riforma Cartabia non implica un coinvolgimento diretto del Parlamento nella formulazione dei criteri di priorità, come auspicato invece da una parte della dottrina⁴⁰. L’individuazione specifica delle priorità, infatti, resterà compito esclusivo della magistratura, la cui discrezionalità, però, incontrerà un importante limite fisiologico nelle valutazioni di politica criminale compiute precedentemente dal Parlamento che si limiterà a fissare – peraltro in via generale e astratta – una cornice generale⁴¹. Questo è, in effetti, il profilo che distingue maggior-

anche contenere le spinte emotive ed arbitrarie che possono inquinare la gestione dell’azione penale». FERRUA, *I criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale*, cit., 14, secondo il quale «i criteri di priorità restano sicuramente preferibili all’assurdità di attenersi nello svolgimento delle indagini all’ordine puramente cronologico delle notizie di reato o all’anarchia che si produrrebbe lasciando all’arbitrio dei singoli pubblici ministeri la scelta dei reati per cui procedere prioritariamente». Anche KOSTORIS, *Obbligatorietà dell’azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, cit., 2181, seppur ritendo sussistenti i noti profili di illegittimità costituzionale sembra finire per ammettere questa circostanza: «Probabilmente diventano allora inevitabili criteri di sfoltimento più massicci e radicali, pur se, lo si ripete, ‘logicamente’ in contrasto con l’idea di un’azione tout court ‘obbligatoria’: una necessità pratica dimostrata, del resto, dal fatto che, da quando esiste il principio di obbligatorietà, i pubblici ministeri, compreso un tempo anche l’ultimo dei sostituti procuratore della Repubblica, hanno sempre e comunque operato selezioni tra l’immenso numero delle notizie di reato loro pervenute in ragione dell’oggettiva impossibilità di riuscire a smaltirle tutte. Lo hanno fatto però attraverso scelte personali, arbitrarie, opache e non dichiarate, proprio per non essere accusati di violare il principio di obbligatorietà. Criteri di priorità stabiliti ufficialmente avrebbero almeno il pregio di fissare scelte trasparenti, conoscibili, controllabili e sperabilmente omogenee».

³⁹ Cfr. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, cit., 286.

⁴⁰ Tra gli altri, FERRUA, *I criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale*, cit., 17, secondo il quale «come solo il Parlamento può predisporre le fattispecie criminose, così solo il Parlamento può provvedere con una legge – suscettibile di controllo di costituzionalità – a fissare criteri di priorità ai fini dell’esercizio dell’azione penale».

⁴¹ In questo senso anche ROSSI, *I criteri di esercizio dell’azione penale. Interviene «il Parlamento con legge»*, cit. Sembra, invece, di opinione differente MONACO, *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell’esercizio dell’azione*, cit., 32, il quale osserva: «A chi dovrebbe spettare poi l’individuazione dei criteri? La riforma approvata ha sottratto ai Procuratori della Repubblica questa competenza che il progetto originario riconosceva loro in via esclusiva. Spetterà in prima battuta al Parlamento fornire

mente l'impostazione della riforma "Cartabia" rispetto a quella dal d.d.l. Bonafede, la cui proposta, invece, non prevedeva alcun intervento del potere legislativo. Quest'ultima soluzione, del resto, era stata oggetto di critiche sia perché lasciava alla magistratura il compimento di scelte che non le spettavano e di cui non poteva assumersi la responsabilità politica⁴², sia per l'eccessiva autoreferenzialità⁴³. Viceversa, si è mostrato favorevole a una tale soluzione, chi vede nell'attribuzione di un ruolo al Parlamento un rischio per l'indipendenza della magistratura⁴⁴.

4. *Tentare una risposta alle numerose questioni che restano aperte.* La riforma Cartabia, in maniera ancora più evidente rispetto al d.d.l. Bonafede, si distingue per un approccio pragmatico e, senza dubbio, piuttosto pragmatico, orientato non tanto a risolvere le problematiche sottese all'individuazione dei criteri di priorità, quanto a introdurre un modello che funzioni nonostante tali problematiche.

La soluzione proposta, infatti, sembra lasciare aperte quasi tutte le questioni oggetto di dibattito, tra cui, in particolare, la possibile tensione con il principio di obbligatorietà dell'azione penale. La relazione della Commissione Lattanzi, del resto, non affronta questo specifico tema limitandosi a rilevare, incidentalmente, che la proposta «mira [...] a garantire trasparenza nelle scelte che si rendono necessarie per dare effettività al principio di obbligatorietà»

un'indicazione dei criteri generali, poi i vari uffici del p.m. potranno muoversi all'interno degli stessi, per l'individuazione di criteri più specifici, tenendo conto anche del numero degli affari da trattare e dell'utilizzo efficiente delle risorse disponibili». Così anche VERGINE, *La riforma della fase delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare*, cit., 641, secondo cui «con l'intervento auspicato nella legge delega, i criteri di priorità vengono individuati a livello legislativo dal Parlamento per poi essere trasfusi, previo adattamento alle esigenze locali, nei progetti organizzativi».

⁴² Si vedano, tra gli altri, FERRUA, *Criteri di priorità*, in AA.VV., *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., 23; MONACO, *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione*, cit., 33; VICO-LI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, cit., 286.

⁴³ Cfr. ROSSI, *I criteri di esercizio dell'azione penale. Interviene al Parlamento con legge*, cit. e KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, cit., 2183, il quale ritiene che il d.d.l. Bonafede proponga un modello ibrido e contraddittorio, «che sarebbe difficile poter ascrivere alla categoria dell'obbligatorietà temperata, assumendo piuttosto le sembianze di un modello di para, se non di pseudo-obbligatorietà».

⁴⁴ Cfr. ALBAMONTE, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, cit., 8, il quale ritiene che la soluzione proposta dalla riforma Cartabia «rischia di determinare una alterazione dei rapporti tra i poteri dello Stato ed una interferenza del potere legislativo sulla funzione giudiziaria, proprio per l'esistenza di un forte collegamento tra i criteri di priorità ed il principio di obbligatorietà dell'azione penale».

dell'azione penale⁴⁵. In sostanza, lo strumento dei criteri di priorità non confliggerebbe con il principio sancito dall'art. 112 Cost., perché, al contrario, sarebbe funzionale a una sua più efficiente applicazione.

Si tratta di un'affermazione tipicamente assiomatica, o se si preferisce di una petizione di principio, che, in quanto tale, non spiega le ragioni della ritenuta conformità al dettato costituzionale, né si confronta con le serie critiche che la dottrina, nel corso degli anni, ha rivolto a tale tesi.

Perché, dunque, si è ritenuto possibile positivizzare la formulazione di criteri di priorità senza ritenere necessario modificare preventivamente la Costituzione⁴⁶? Una spiegazione plausibile è ritenere che i criteri di priorità non sia-

⁴⁵ Cfr. *Relazione finale e proposte di emendamenti al D.D.L. A.C. 2435*, cit., 20.

⁴⁶ In passato, invece, diversi sono stati i tentativi di intervento sulla Carta costituzionale volti a “temperare” il principio sancito dall'art. 112 Cost. mediante l'introduzione nello stesso articolo – sotto varie forme – della previsione della possibilità di adozione di criteri di priorità (in senso critico rispetto alla scelta di intervenire sulla previsione contenuta nell'art. 112 Cost. v. ILLUMINATI, *Appunti sparsi sulla riforma costituzionale della giustizia*, in *Cass. pen.*, 2011, 2868 che osserva come «nessuno dubita che l'obbligatorietà dell'azione penale non vada intesa in senso assoluto, ma dipenda dall'esistenza dei presupposti di legge» e che, quindi, «la modifica della Costituzione non sembra necessaria: e rischia di essere controproducente dal momento che lo slittamento verso il principio di opportunità non consentirebbe più di giustificare l'indipendenza del pubblico ministero, destinato inevitabilmente ad essere subordinato al potere politico»). I primi tentativi di modifica del dettato dai termini assoluti dell'art. 112 Cost. sono di poco successivi alle prime circolari pretorie: il tema, infatti, venne preso in considerazione già dalla Commissione ministeriale per la riforma dell'ordinamento giudiziario nominata dal ministro della Giustizia nel 1993 la quale però giunse a conclusioni molto vaghe limitandosi a ritenere i criteri di priorità compatibili con l'art. 112 Cost. a condizioni che si traducevano in scelte di ordine generale e riconoscendo al Parlamento un compito di indirizzo degli uffici delle Procure (v. al riguardo VICOLI, *L'esperienza dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, cit., 225). Fu l'anno 1997 a registrare, poi, una notevole concentrazione di progetti di riforma dell'art. 112 Cost. che furono poi tutti assorbiti nel Progetto di legge costituzionale avente ad oggetto la Revisione della parte seconda della Costituzione predisposto nello stesso anno dalla Commissione Parlamentare per le riforme costituzionali (Commissione bicamerale istituita dalla legge 24 gennaio 1997, n. 1). La maggior parte di questi prevedeva che dovesse essere il Parlamento l'organo deputato a definire autonomamente i criteri e le priorità dell'esercizio dell'azione penale (cfr. d.d.l. n. 2027, *Atti Senato*, XIII leg. d'iniziativa dei senatori Pera, Grillo e Greco; p.d.l. n. 3032, *Atti Camera*, XIII leg. d'iniziativa dei deputati Parenti e Donato Bruno; d.d.l. n. 2059, *Atti Senato*, XIII leg. d'iniziativa dei senatori La Loggia e altri; d.d.l. n. 2060, *Atti Senato*, XIII leg. d'iniziativa dei senatori La Loggia e altri; p.d.l. n. 3121, *Atti Camera*, XIII leg. d'iniziativa dei senatori Pisanu e altri; p.d.l. n. 3122, *Atti Camera*, XIII leg. d'iniziativa dei deputati Berlusconi e altri. Su questi progetti di riforma, cfr. BORRACCETTI, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, in *Quest. giust.*, 1997, fasc. 1, pp. 146 ss.; BRUTI LIBERATI, *Il dibattito sul pubblico ministero: le proposte di riforma costituzionale in una prospettiva comparata*, *ivi*, 1997, fasc. 1, pp. 137 s. e GREVI, *Pubblico ministero e azione penale: riforme costituzionali o per legge ordinaria*, in *Dir. pen. e proc.*, 1997, 493 ss.). In altri progetti di riforma, invece, ci si limitava – senza fare riferimento esplicito ai criteri di priorità – a far seguire alla previsione costituzionale dell'obbligo in capo al pubblico ministero di esercitare l'azione penale la locuzione «secondo le modalità stabilite dalla legge» lasciando apparentemente fermo il prin-

no in grado di ledere o diminuire l'effettività del principio di obbligatorietà dell'azione penale, in quanto le difficoltà applicative che affliggono l'art. 112 Cost. discendono da altre cause, tra cui, in particolare, le limitate capacità di smaltimento del carico di lavoro degli uffici giudiziari.

In altri termini, se il nostro sistema penale non dispone delle risorse sufficienti per trattare tutte le notizie di reato alcune di esse sono destinate a un binario morto (il c.d. effetto di deflazione impropria) in ogni caso, ossia anche se per stabilire la tempistica di trattazione delle pratiche, in luogo dei criteri di priorità, si tenesse conto del mero dato cronologico oppure si agisse in modo del tutto casuale. In definitiva, l'effetto selettivo si verifica a causa delle carenze di sistema, indipendentemente dalle scelte organizzative che possono essere operate all'interno singolo ufficio.

Sposando questa impostazione i criteri di priorità appaiono più come un "effetto" che come una "causa" della crisi di effettività del principio di obbligatorietà: siccome non vi è la possibilità di smaltire l'intero carico di lavoro, allora, è indispensabile individuare delle regole che consentano di rispondere alle istanze di giustizia secondo una logica. In questo senso si arriva a giustificare

cipio di obbligatorietà dell'azione penale (v. p.d.l. n. 3088, *Atti Camera*, XIII leg. d'iniziativa dei deputati Mattarella e altri) o a precisare che sussisteva l'obbligo «salvo i casi e i modi previsti dalla legge» (v. d.d.l. n. 1934, *Atti Senato*, XIII leg. d'iniziativa del senatore Cossiga). La soluzione proposta dalla Commissione nel testo presentato alla Presidenza della Camera dei Deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica il 30 giugno 1997, però, non faceva poi esplicito riferimento ai criteri di priorità (*Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione*, n. 3931, *Atti Camera* e n. 2583, *Atti Senato*, XIII leg.; cfr. FIANDACA, *La giustizia penale*, in *Democrazia e diritto*, 1997, 327 che, commentando i lavori preparatori della Commissione, afferma come per la sua redazione opposte forze politiche si erano mostrate «solidali in una ritenuta logica di necessitato compromesso» discutendo «insieme proposte che rischiano di trasformare la costituzione in un "libro dei sogni" in materia di giustizia penale: un ricettacolo di quasi tutte le riforme possibili, in una prospettiva garantistica di superamento della politica criminale dell'emergenza». Vari progetti di riforma - ora aventi ad oggetto il solo articolo *de quo*, ora volti a modificare la disposizione nell'ambito di un intervento riformatore più ampio - sono stati presentati nel corso della XIV e XVI legislatura diversificandosi anche per l'individuazione dell'organo cui attribuire il potere di dettarli attribuendolo talvolta al Parlamento, talaltra al Ministro della giustizia, sentito il Ministro dell'interno e in alcuni casi anche il CSM, e ancora sulle procure (in particolare, si ricordano: il d.d.l. n. 1256, in *Atti Senato*, XIV leg.; d.d.l. n. 1257, in *Atti Senato*, XIV leg.; il d.d.l. n. 182, in *Atti Senato*, XVI leg.; il d.d.l. n. 371, in *Atti Senato*, XVI leg.; il d.d.l. n. 990, in *Atti Senato*, XVI leg. il d.d.l. n. 1030, in *Atti Senato*, XVI leg.; il d.d.l. n. 1158, in *Atti Senato*, XVI leg.; il d.d.l. n. 1179, in *Atti Senato*, XVI leg.; il d.d.l. n. 1890, in *Atti Senato*, XVI leg.; la p.d.l. n. 250, in *Atti Camera*, XVI leg.; p.d.l. n. 1407, in *Atti Camera*, XVI leg.; la p.d.l. n. 1745, in *Atti Camera*, XVI leg.; il d.d.l. n. 1935, in *Atti Camera*, XVI leg.; la p.d.l. n. 3122, in *Atti Camera*, XVI leg.; la p.d.l. n. 3278, in *Atti Camera*, XVI leg.; il d.d.l. n. 4275, in *Atti Camera*, XVI leg.; la p.d.l. n. 5179, in *Atti Camera*, XVI leg.).

l'affermazione contenuta nella relazione della Commissione Lattanzi secondo la quale i criteri di priorità sono funzionali a garantire l'effettività del principio di obbligatorietà.

Altra questione rimasta insoluta riguarda la possibile violazione del principio di stretta legalità: anche sotto questo profilo il testo elaborato dalla Commissione Lattanzi e la relazione illustrativa al decreto n. 150/2022 non forniscono alcuno spunto utile per rispondere alle critiche di chi ritiene che, di fatto, introducendo i criteri di priorità si finirebbe per depenalizzare condotte antisociali che comunque sono state qualificate dalla legge come reato⁴⁷.

Vi è, poi, grande curiosità di conoscere quali saranno i risvolti applicativi della disciplina introdotta dalla riforma Cartabia. In particolare, come si declinerà, in concreto, il compito del Parlamento di definire i criteri generali nel cui ambito i singoli uffici di Procura dovranno determinare i criteri di priorità? Resta da capire, in altri termini, chi proporrà le coordinate generali sulle quali il Parlamento sarà chiamato a deliberare e quale sarà il contenuto dei criteri generali.

Che debba essere il Ministro della Giustizia a proporre al Parlamento la legge cornice sui criteri generali sembra risposta «così naturale e fisiologica da risultare scontata»⁴⁸. È il Ministro, infatti, anche nella sua veste di presentatore al Parlamento della Relazione annuale sull'amministrazione della giustizia, a disporre di un quadro completo dell'assetto organizzativo e delle dotazioni di personale e di mezzi degli uffici giudiziari, nonché dei dati statistici su reati e procedimenti penali.

Per quanto concerne, invece, la sostanza del contenuto dei criteri, i rischi che si possono individuare sono piuttosto ovvi: laddove il Parlamento intervenisse in modo troppo capillare probabilmente verrebbe accusato di voler interferire con l'esercizio del potere giudiziario o di voler escludere alcune specifiche tipologie di reato. Viceversa, nel caso di regole eccessivamente astratte si sosterebbe che, nei fatti, la discrezionalità (quella che porta a scegliere tra i casi su cui indagare ed agire, e quelli da lasciare indietro) del pubblico ministero nella gestione delle notizie di reato è rimasta inalterata. Trovare un equilibrio

⁴⁷ Per tale critica, cfr., tra gli altri, MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, cit., 9 ss.; 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*, cit., 1884 ss.; KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, cit., 2183.

⁴⁸ Così ROSSI, *I criteri di esercizio dell'azione penale. Interviene «il Parlamento con legge»*, cit.

tra i due estremi non appare agevole: il risultato non potrà dunque che essere quello di una «assoluta casualità applicativa»⁴⁹ inevitabilmente condizionata dalle diverse situazioni organizzative in cui versano le singole procure sul territorio nazionale. Forse, per cercare di mitigare questo rischio, il legislatore potrebbe limitarsi a dettare linee di indirizzo precisando quali tipologie di reato, senza indicarli in modo specifico, o quali situazioni processuali debbano trovare una collocazione prioritaria. Va da sé, peraltro, che si dovranno indicare delle priorità reali, evitando elenchi di reati da considerarsi tutti ugualmente prioritari, per la semplice ragione che le «precedenze paritarie» – come quelle dell’art. 132-*bis* disp. att. c.p.p.⁵⁰ – non indicano alcuna priorità»⁵¹. Nello stesso tempo, sarà necessario tenere ben presente il problema della “ragionevolezza” del contenuto dei criteri che poi verranno adottati. Anche sotto questo aspetto la difficoltà è grande: si potrebbero fare delle scelte opposte nella trattazione delle notizie di reato, tutte nello stesso tempo ragionevoli o irragionevoli. Del resto, l’individuazione degli ambiti entro i quali l’intervento giurisdizionale è ritenuto prioritario rispecchierà, inevitabilmente e fisiologicamente, le maggioranze politiche del momento.

Un’ultima questione che si intende sollevare riguarda il tema dei controlli e delle sanzioni applicabili in caso di mancato rispetto delle norme. Quale organo avrà il compito di verificare che i singoli uffici di Procura abbiano inserito nei propri programmi organizzativi criteri di priorità rispettosi dei criteri generali indicati dal Parlamento? E chi verificherà l’effettiva applicazione dei criteri di priorità indicati dal singolo Procuratore? E, ancora, in caso di mancato di rispetto delle norme, di che natura saranno le sanzioni? Per quanto riguarda il profilo attinente ai controlli sembra plausibile individuare nel CSM l’Organo competente essendo ora chiamato ad approvare i progetti organizzativi delle Procure ai sensi del riformato art. 1 comma 7 d.lgs. 106/06. Per quanto concerne, invece, l’inosservanza alle disposizioni relative alle priorità,

⁴⁹ L’espressione è di CERESA-GASTALDO, *Dall’obbligatorietà dell’azione penale alla selezione politica dei processi*, cit., 24.

⁵⁰ In proposito, con riferimento al disposto dall’art. 132-bis c.p.p. come modificato dal d.l. 23 maggio 2008 convertito in l. 23 luglio 2008 n. 125, v. FRIGO, *Un primo serio intervento legislativo sulle priorità nella trattazione dei processi*, in LORUSSO (a cura di), *Le nuove norme sulla sicurezza pubblica*, Padova, 2009, 415 ss.; MARZADURI, *La sospensione dei processi penali nei suoi rapporti con la previsione dei cd. criteri di priorità*, in GAROFOLI (a cura di), *L’azione penale tra obbligatorietà e discrezionalità*, Milano, 2009.

⁵¹ Così GIALUZ – DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, cit., 345.

essa è configurabile solo nel caso in cui una notizia di reato non venga processata con precedenza, e non già nell'ipotesi contraria, in cui un reato non prioritario sia preso in carico senza attesa. L'affermazione trova, infatti, la sua regola nella formulazione dell'art. 1, comma 1, lett. b) d.lgs. n. 106/2006, nel quale si precisa che le notizie di reato prioritarie «devono essere trattate con precedenza rispetto ad altre»⁵².

Venendo alle sanzioni è probabile che riguarderanno esclusivamente l'ambito disciplinare, non quello processuale. In effetti, il nuovo art. 3-*bis* disp. att. c.p.p. prevede l'obbligo dell'organo inquirente di conformarsi ai criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio, obbligo che, tuttavia, non risulta presidiato da alcuna sanzione. È verosimile quindi che, nel silenzio della legge sul punto, la prassi permetterà al singolo pubblico ministero di disattendere i criteri nel caso concreto, imponendogli di motivare la sua scelta in nome di specifiche ragioni.

In merito, infine, all'inerzia investigativa su un reato prioritario, la forma di reazione dell'ordinamento va trovata nel procedimento di archiviazione. L'opposizione della persona offesa per inerzia investigativa è la sede elettiva per lamentarsi della mancata indagine su un reato considerato dei criteri come prioritario. L'aspetto più significativo di tutela delle priorità si rinviene tuttavia nella disciplina dell'avocazione prevista nel nuovo art. 127-*bis* disp. att. c.p.p. là dove stabilisce che, nel disporre l'avocazione facoltativa, il procuratore generale debba tener conto dei criteri di priorità. Del resto, ove così non fosse, «si arriverebbe al paradosso di consentire al procuratore generale di avocare un'indagine postergata dal pubblico ministero proprio in applicazione delle scelte di priorità»⁵³.

5. *A Costituzione invariata non vi è spazio per una discrezionalità sia pure guidata da scelte legislative.* L'art. 112 Cost. non ammette che sia la legge ordinaria a stabilire i casi in cui il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale, l'obbligatorietà non si accompagna a una riserva di legge e non è derogabile dal Parlamento, se non attraverso la scelta a monte di escludere in via generale la rilevanza penale di certe condotte⁵⁴.

⁵² In tal senso, già APRATI, *I criteri di priorità per la trattazione delle indagini preliminari e per l'esercizio dell'azione penale*, cit., 194.

⁵³ Così la *Relazione illustrativa* al d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, cit., 254.

⁵⁴ Così MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, cit., 10.

Se si condivide la premessa, appare evidente quindi che la crisi di effettività che, da tempo, affligge il principio di obbligatorietà dell'azione penale non si può risolvere legittimando l'elaborazione di criteri di priorità finalizzati a stabilire quali notizie di reato trattare prima e quali dopo con la conseguenza di destinare queste ultime ad una probabile prescrizione⁵⁵.

Del resto, la stessa idea che per garantire effettività alla regola sancita dall'art. 112 Cost. si debba operare una qualche selezione tra le istanze di giustizia appare contraddittoria. Come è stato osservato, infatti, «non si può distinguere all'interno delle fattispecie di reato, in funzione di scelte politiche di opportunità, quali meritino in concreto la reazione dell'ordinamento e quali, invece, possano essere tollerate. Tutti i reati, in quanto tali, hanno pari disvalore e meritano pari risposta in termini di accertamento e punizione. Introdurre la possibilità che alcuni reati siano tollerabili e non perseguibili mette in crisi l'idea stessa di reato e con sé quella dell'ordinamento democratico»⁵⁶.

Tutto ciò non significa che ci si debba rassegnare agli inconvenienti che, nella prassi, derivano dall'enorme massa di carichi giudiziari prodotti dall'azione penale obbligatoria. I rimedi, tuttavia, devono essere individuati sempre all'interno della logica della legalità. In particolare, dopo aver preso atto che per il nostro sistema penale l'obiettivo fissato dall'art. 112 Cost. non è solo

⁵⁵ Sulla inadeguatezza o, comunque, sull'inutilità dei criteri di priorità rispetto alla necessità di fronteggiare la crisi di effettività del principio sancito dall'art. 112 Cost. si veda anche CERESA-GASTALDO, *Dall'obbligatorietà dell'azione penale alla selezione politica dei processi*, cit. 25, il quale osserva in modo netto che «pensare di risolvere il problema dell'eccessivo carico giudiziario solo ricorrendo a meccanismi di regolazione dei tempi delle indagini, è una palese finzione». Si veda anche 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*, cit., 1884.

⁵⁶ Così, testualmente, MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, cit., 10.

troppo ambizioso, ma è addirittura irraggiungibile⁵⁷, solo due sono le possibili alternative⁵⁸.

La prima è attrezzarsi in modo che la realtà si “adatti” progressivamente al principio costituzionale. Questa strada ha come punto di partenza l’idea che la politica criminale debba necessariamente esprimersi secondo le prospettive generali di intervento proprio, per l’appunto, della sfera politica, senza perciò potersi estendere fino ad investire l’ambito delle iniziative processuali. In questo quadro di fronte ad una *notitia criminis* e alle esigenze di accertamento della sua fondatezza, il criterio che deve guidare il pubblico ministero ai fini dell’esercizio dell’azione penale non è quello ispirato alla logica dell’opportunità o della convenienza, bensì quello correlato al principio di legalità, che trova la sua radice nella prioritaria necessità di garantire l’uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. È il nostro attuale modello costituzionale e gli strumenti per provare a renderlo concretamente effettivo nella realtà di tutti i giorni sono da sempre noti anche se mai seriamente attuati. Se l’obiettivo è davvero quello di ridurre al minimo lo scarto di inazione che residua dall’attività del pubblico ministero tutte le volte in cui questi non si attivi tempestivamente per verificare la sussistenza delle condizioni per esercitare l’azione penale, l’imperativo deve essere quello di una massiccia opera di depenalizzazione così da ottenere un decisivo arretramento della soglia dell’intervento penale a vantaggio di quello amministrativo⁵⁹. Occorre, pertan-

⁵⁷ L’impossibilità di conseguire l’obiettivo della effettiva obbligatorietà dell’azione penale è opinione ampiamente condivisa in dottrina: FERRUA, *I criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale*, cit., 16; KOSTORIS, *Obbligatorietà dell’azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, cit., 2179; SPATARO, *Le “priorità” non sono più urgenti e comunque la scelta spetta ai giudici*, cit., 3407; VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, cit., 251; VALENTINI, *Le forme di controllo sull’esercizio dell’azione penale*, cit., 39 s.: sotto il profilo dell’efficienza «sarebbe mistificante negare che il principio di obbligatorietà soffre difetti funzionali genetici, così come difetti causati, ancora una volta, dal suo ambito applicativo»; ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell’esercizio obbligatorio della azione penale*, cit., 102 ss.

⁵⁸ Ben segnalate già da GREVI, *Garanzie soggettive e garanzie oggettive nel processo secondo il progetto di revisione costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, 748 ss. sia pure a commento del progetto di revisione costituzionale approvato il 30 giugno 1997 dalla Commissione Bicamerale in cui si proponeva l’inserimento all’interno dell’art. 112 Cost. di un inciso del seguente tenore: «la legge stabilisce le misure idonee ad assicurarne l’effettivo esercizio».

⁵⁹ Così CERESA-GASTALDO, *Dall’obbligatorietà dell’azione penale alla selezione politica dei processi*, cit., 24 ss. Cfr., anche, KOSTORIS, *Obbligatorietà dell’azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, cit., p. 2179, il quale fa riferimento alla necessità di «sviluppare tutte le possibili declinazioni del concetto di «inutilità del processo», formulato per la prima volta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 88 del 1990 con riferimento all’archiviazione ex art. 125 norme att. c.p.p.».

to, un radicale cambio di mentalità: diminuire, in modo sensibile, il numero dei delitti e, soprattutto, delle contravvenzioni; da un «diritto penale totale»⁶⁰ si deve, dunque, passare ad un «diritto penale “minimo” quantomeno “ridotto”»⁶¹. Parallelamente è necessario investire ingenti risorse e porre mano seriamente alla revisione delle misure organizzative, per adeguare gli uni e le altre agli effettivi carichi di lavoro. Continuare ad allargare il perimetro applicativo di alcuni istituti dagli indubbi effetti deflattivi (come il procedimento per decreto), prevedere ulteriori condizioni di procedibilità o di punibilità oppure, ancora, dare più spazio alla richiesta di archiviazione sono interventi utili, in parte già attuati da questa riforma, ma non in grado di risolvere il problema una volta per tutte. Soprattutto quelle di natura processuale, sono misure in grado di conseguire il positivo risultato di evitare inutili sbocchi dibattimentali, ma che contribuiscono solo in minima parte ad alleggerire il carico di lavoro delle Procure. Del resto, prima di chiedere l'emissione di un decreto penale di condanna o di stabilire che sussistono i presupposti per chiedere l'archiviazione occorre pur sempre svolgere le indagini. E se le notizie di reato su cui indagare restano in numero sovrabbondante rispetto alle risorse disponibili si torna al punto di partenza.

La seconda alternativa, all'opposto, è di “adattare” il principio costituzionale alla realtà di tutti i giorni. Scegliere questa seconda via implica modificare la Costituzione introducendo una vera e propria discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale o, quantomeno, mitigando la perentorietà della regola attualmente prevista dall'art. 112 Cost. con l'inserimento di formule quali “secondo i criteri stabiliti dalla legge”⁶². Bisogna essere consapevoli, tuttavia, che

⁶⁰ L'espressione è di SGUBBI, *Il diritto penale totale*, Bologna, 2019, 1 ss.

⁶¹ Così, PALMA, *L'obbligo di esercizio dell'azione penale, carico giudiziario ed efficientamento di sistema: una prospettiva rispettosa del vincolo costituzionale*, in questa *Rivista*, 2021, 30.

⁶² Si tratta della formula prevista dal d.d.l. cost. n. 4275/11, il cui contenuto è stato commentato da CERESA-GASTALDO, *Dall'obbligatorietà dell'azione penale alla selezione politica dei processi*, cit., 21 ss. In precedenza, anche il progetto di revisione costituzionale approvato il 30 giugno 1997 dalla Commissione Bicamerale aveva proposto l'inserimento all'interno dell'art. 112 Cost. di un'aggiunta del seguente tenore: «la legge stabilisce le misure idonee ad assicurarne l'effettivo esercizio». Per un commento sul citato progetto di riforma si rinvia a GREVI, *Garanzie soggettive e garanzie oggettive nel processo secondo il progetto di revisione costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, 748 ss. Per quanto riguarda, invece, l'epoca successiva, si segnala il contenuto del d.d.l. cost. 2710/20, in cui si proponeva di inserire all'interno dell'art. 112 Cost. la seguente formula «attenendosi ai criteri e alle priorità stabiliti dalla legge secondo le disposizioni del presente articolo». I criteri e le priorità avrebbero dovuto essere indicati in un d.d.l. presentato dal Governo al Parlamento con cadenza triennale. Per un commento, al riguardo,

imboccare questa strada significa virare per un modello costituzionale in cui l'esercizio dell'azione penale è commisurato a criteri di opportunità anche politica, che postulano la presenza di un soggetto politicamente responsabile. Sicché, all'interno di un modello del genere, il pubblico ministero dovrà essere subordinato, o almeno collegato, all'autorità politica: nel senso di riceverne indicazioni e, quindi, di essere sottoposto a controllo circa gli indirizzi seguiti nelle proprie iniziative processuali.

Fino ad oggi, comunque, l'idea di superare il principio di obbligatorietà dell'azione penale o di mitigarlo introducendo delle eccezioni previste, di volta in volta, dal legislatore non ha mai raccolto particolare consenso in dottrina⁶³. D'altronde non potrebbero oggi tranquillamente accantonarsi le ragioni che - all'indomani della caduta del fascismo - avevano subito consigliato al legislatore ordinario, e pochi anni dopo i costituenti, di ripristinare il medesimo principio, quale massima garanzia di legalità nel settore del processo penale⁶⁴. Il principio di obbligatorietà dell'azione penale, in effetti, continua a

PALMA, *L'obbligo di esercizio dell'azione penale, carico giudiziario ed efficientamento di sistema: una prospettiva rispettosa del vincolo costituzionale*, cit., 1 ss.

⁶³ Secondo KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, cit., 2183, «un simile rimedio potrebbe risultare peggiore del male [...] un'azione penale discrezionale sarebbe difficilmente conciliabile con la posizione di indipendenza e di irresponsabilità politica del pubblico ministero. Poi, perché non bisogna dimenticare che la legalità del procedere di cui è espressione il principio di obbligatorietà si salda con la legalità del decidere di cui è espressione il principio di soggezione del giudice alla legge. Il venir meno dell'una avrebbe inevitabili ripercussioni sull'altra, richiedendo una complessiva rimeditazione del sistema costituzionale». Mentre MONACO, *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione*, cit., 32, ritiene «preferibile insistere su strade alternative e che non impattano sull'art. 112 Cost., dall'impiego di maggiori risorse umane ed economiche, ad una più ampia depenalizzazione, passando attraverso l'incremento del numero dei reati perseguibili a querela. Del resto, le difficoltà pratiche nell'attuazione di un principio non devono spingere verso un suo superamento o scolorimento, basti pensare alle difficoltà di concretizzazione del principio di eguaglianza o all'obiettivo irraggiungibile, ma non per questo da non perseguire, della certezza del diritto». Nella medesima prospettiva, CERESA-GASTALDO, *Dall'obbligatorietà dell'azione penale alla selezione politica dei processi*, cit., 21 ss., ritiene che «la subordinazione del dovere di agire al rispetto dei "criteri stabiliti dalla legge" [...], relativizza il principio e lo riduce, da garanzia costituzionale di legalità ed eguaglianza, intangibile dal legislatore ordinario, a dovere di obbedienza alla volontà politica di volta in volta espressa dalla maggioranza parlamentare». Cfr., anche, CHIAVARIO, *Obbligatorietà dell'azione penale: né un mito da abbattere né un feticcio da sottrarre a ogni discussione*, in *Cass. pen.*, 2021, 1475, il quale sembra invece aperto all'idea di una formula più elastica pur senza superare il principio sancito dall'art. 112 Cost.

⁶⁴ Come osservano, tra gli altri, GREVI, *L'azione penale è sempre obbligatoria*, in *Corriere della Sera*, 6 settembre 1989, ora in LONATI - MELZI D'ERIL - RENON - DE PASCALIS - CORBETTA (a cura di), *Vittorio Grevi. Scritti per il Corriere (1988-2010)*, Milano, 2014, 116 e, più recentemente, MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, cit., 9, il quale osserva, tra l'altro,

rappresentare un cardine qualificante del nostro ordinamento non foss'altro per il suo espresso radicamento nel quadro costituzionale. Va tenuto conto, infatti, che il precetto contenuto nell'art. 112 Cost. è strumentale all'affermazione di tre ulteriori principi aventi rango costituzionale: l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale, la legalità e l'indipendenza del pubblico ministero⁶⁵. Per usare l'espressione della Corte costituzionale, «il principio di obbligatorietà è, dunque, punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo»⁶⁶. Ne consegue che ogni modifica al principio di obbligatorietà implicherebbe necessariamente «un ripensamento complessivo della disciplina costituzionale del processo»⁶⁷.

L'approccio che sta alla base della riforma Cartabia almeno su questo nodo fondamentale del nostro sistema rischia di riaprire una, sia pure velata, breccia verso il futuro ripensamento dell'attuale modello costituzionale. Senza rinunciare per ora al principio di obbligatorietà nella perentoria formulazione dell'art. 112 Cost., l'elemento di flessibilità rappresentato dai criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato e, soprattutto, nell'esercizio dell'azione penale (l'art. 3-*bis* disp. att. c.p.p.), se da un lato rende finalmente le scelte dei singoli uffici inquirenti «vincolate, prevedibili e controllabili»⁶⁸ perché disciplinate dalle indicazioni della legge quadro, dall'altro permette, comunque, di assicurare al legislatore il controllo del flusso processuale decidendo quali tra le istanze di giustizia meritano di essere perseguite e quali, al contrario, sono destinate ad un provvedimento di archiviazione per scadenza del termine previsto per le indagini oppure a una prescrizione maturata già nella fase preliminare. È difficile scorgere in tutto questo una chiara indicazione legislativa

che «nel testo definitivamente approvato è caduto ogni riferimento alla legge e l'obbligo per il pubblico ministero è diventato così di carattere assoluto». V., anche per una ricostruzione storica del principio di obbligatorietà dell'azione penale, VALENTINI, *Le forme di controllo sull'esercizio dell'azione penale*, cit., 28 s.

⁶⁵ Si vedano, tra gli altri, CHIAVARIO, *Obbligatorietà dell'azione penale: né un mito da abbattere né un feticcio da sottrarre a ogni discussione*, cit., 1471, secondo il quale l'art. 112 Cost. funge da “scudo” contro «le pretese di (potenti e prepotenti) di godere di immunità, di zone franche, per i loro comportamenti»; KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, cit. 2179; MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, cit., 10.

⁶⁶ Corte cost., 15 febbraio 1991, n. 88, in *Cass. pen.*, 1991, 207.

⁶⁷ VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, cit., 254.

⁶⁸ Così GIALUZ - DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, cit., 345

in favore di una futura modifica del principio di obbligatorietà nell'esercizio dell'azione penale? Forse si tratta, ancora una volta, solo di «un cattivo pensiero»⁶⁹, tuttavia il rischio, anche ipotetico, rimane.

⁶⁹ Espressione utilizzata da CERESA-GASTALDO, *Dall'obbligatorietà dell'azione penale alla selezione politica dei processi*, cit., 27 ss., sia pure con riferimento all'art. 13 del d.d.l. cost. n. 4275.