

Stefano Catalano

Quando perseguire

Aspetti costituzionali delle scelte sui criteri di priorità
nell'esercizio dell'azione penale



Giappichelli

INTRODUZIONE

Il tema dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, da mantenere obbligatoria come impone l'art. 112 della Costituzione, è ormai da decenni oggetto di discussione, non solo sul piano dottrinale. Il legislatore, poi, approvando la legge 27 settembre 2021, n. 134 vi ha dato, per così dire, 'solenne consacrazione'.

L'idea, formulata sin dalla fine degli anni settanta, è assai semplice. Di fronte alla riconosciuta impossibilità di analizzare tutte le notizie di reato, che genera una situazione di fatto che mostra plasticamente una innegabile 'mitigazione' del precetto costituzionale, la migliore soluzione, ponendosi in una prospettiva pragmatica, sarebbe quella di individuare un ordine di preferenza nello svolgimento delle indagini, in base a canoni obiettivi da ricavare dall'ordinamento giuridico. Quello che chi si schiera a favore dei criteri di priorità trova scandaloso non è tanto che l'obbligatorietà dell'azione penale, rigorosamente intesa, subisca delle attenuazioni, ma che l'ineluttabile selezione dei procedimenti da istruire per primi avvenga in maniera oscura e da parte di ciascun pubblico ministero. Per reagire, si dice, occorre una fissazione generale ed astratta delle priorità, eliminando così l'eccessiva discrezionalità che di fatto si viene a creare.

Ogni obiezione, a cominciare da quelle che fanno perno sul principio di obbligatorietà dell'azione penale, andrebbe superata in nome di una sua lettura 'realistica', pragmatica, non 'mitologica' e non 'feticista'. Questa sarebbe la sola alternativa alla rassegnazione alla non effettività del precetto e, in ultima analisi, alla sua eliminazione (sostanziale o formale che sia).

Una impostazione così suggestiva e geniale nella sua semplicità ha trovato accoglimento, a partire dagli anni novanta del secolo scorso, in diverse sedi. Per primi si sono mossi gli uffici requiranti, cominciando da quelli torinesi poi seguiti via via da molti altri, dando spesso (meritoriamente) pubblico risalto all'operazione. Successivamente, il Consiglio superiore della magistratura ha sposato la causa, a tutti i livelli, in maniera sempre più convinta, ritenendo possibile (e spesso persino necessario) che i Procuratori della Repubblica dessero regole, considerate di natura organizzativa, sulle precedenze da seguire nello svolgimento delle indagini (reputando inaccettabile il ricorso al mero criterio cronologico).

Infine, il 'fascino' dei criteri di priorità ha sedotto anche il legislatore che, dopo diversi tentativi non andati a buon fine, ha colto l'occasione delle riforme

resesi indifferibili per il Piano nazionale di ripresa e resilienza per introdurli.

Basterebbe queste breve ‘cronaca’ a dimostrare il grande interesse, specie a seguito proprio dell’intervento del Parlamento, del tema qui preso in considerazione. Ma, se ci si concentra sui problemi, il rilievo della riflessione subisce un effetto moltiplicatore fortissimo, al punto da rendere imprescindibile una analisi in prospettiva costituzionalistica.

Innanzitutto, la prima questione che si materializza è quella della compatibilità con il principio di obbligatorietà dell’azione penale dei criteri di priorità. Per quanto si cerchi, da più parti, di dare una lettura tutta sul piano organizzativo, non può sfuggire che, se si vuole far fronte ad una situazione che impedisce l’analisi di tutte le notizie di reato, qualunque criterio di precedenza ha inevitabilmente anche un impatto in termini di selezione delle fattispecie su cui avviare le indagini. L’art. 112 Cost., dunque, si impone quale parametro da prendere in considerazione. Ciò, ovviamente, una volta dimostrato quel che si dà spesso per acquisito, ovvero che la regola costituzionale si applichi alla fase delle indagini preliminari.

La riflessione è assai delicata e complessa. Delicata perché, come ha riconosciuto la Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 1991, il principio di obbligatorietà dell’azione penale rappresenta un “punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l’assetto complessivo”. Complessa perché la valutazione sulla legittimità dei criteri di priorità diventa il terreno di scontro fra due modi di concepire il principio costituzionale. Da una parte, si schierano quanti, ritenendo necessario darne un’interpretazione ‘realistica’, suggeriscono di adeguare il principio alla realtà; dall’altra, vi sono coloro i quali, considerando i principi non ‘contrattabili’ e da difendere in modo rigoroso, pretendono che sia la realtà a dover essere adeguata ad essi. La scelta non è facile e implica una valutazione anche delle conseguenze di sistema.

Viene in rilievo, poi, il principio di uguaglianza, per diverse ragioni. Fra queste, ne spiccano due: da un lato, una ‘scelta’ fra i reati può apparire una ‘scelta’ fra le vittime dei medesimi; dall’altro, laddove le priorità fossero date dai singoli uffici requirenti, si concretizzerebbe il rischio – da evitare e con cui confrontarsi – di una difformità di linee guida sul territorio nazionale.

Le problematiche costituzionali, però, non finiscono qui. Si apre, infatti, un altro grosso tema da indagare, ovvero quello della individuazione dell’organo abilitato a dettare le priorità. Capire chi possa dare tali indicazioni ha a che vedere con la corretta delimitazione delle attribuzioni costituzionali dei diversi poteri dello Stato. Ne consegue, allora, che una analisi di ordine costituzionale sui criteri di priorità non potrebbe dirsi adeguata se trascurasse un tale profilo.

Anche in questo caso, i ragionamenti non risultano semplici. Ogni decisione di indirizzo che attenga alla gestione delle indagini preliminari, infatti, deve fare i conti con l’imprescindibile rispetto dell’indipendenza della magistratura requi-

rente dagli altri poteri, assicurata dall'art. 112 Cost. Non solo. Se si dovesse ritenere che la definizione delle priorità fosse espressione di un indirizzo politico in materia penale, non si potrebbe fare a meno di accertare la necessaria legittimazione democratica del soggetto che pretendesse di assolvere un compito di tale rilievo. Conciliare indipendenza del pubblico ministero e legittimazione democratica è una impresa assai ardua, ma che deve essere portata a buon fine per realizzare 'l'operazione priorità'.

Una volta considerate tutte le problematiche sin qui sommariamente accennate, sarà possibile esprimere una valutazione sulla disciplina legislativa che ha imposto i criteri di priorità, ovvero sulla legge n. 134 del 2021, nonché sulla legge 17 giugno 2022, n. 71 (ed infine sul d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 che interviene su aspetti più specifici, ma non per questo da trascurare).

Una precisazione finale pare utile. L'approccio che si intende seguire è quello del diritto costituzionale che, lo si è cercato di dimostrare, è chiamato fortemente in causa nella introduzione e adozione dei criteri di priorità da seguire nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale. Questo angolo di visuale, all'evidenza, è diverso da quello degli studiosi del processo penale che, più spesso dei costituzionalisti che peraltro non sono del tutto mancati, si sono occupati del tema. Colmare questo divario è una delle ragioni che stanno alla base del presente studio.

CAPITOLO I

INQUADRAMENTO DEL TEMA E DELLE QUESTIONI

SOMMARIO: 1. La ‘crisi’ della giustizia penale e del principio dell’obbligatorietà dell’azione penale. – 2. I criteri di priorità nell’esercizio obbligatorio dell’azione penale come possibile rimedio. – 3. La scelta del legislatore. – 4. Inquadramento dei problemi costituzionali della previsione di criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale.

1. *La ‘crisi’ della giustizia penale e del principio dell’obbligatorietà dell’azione penale*

Il complesso delle regole sulla giurisdizione, da intendersi quale espressione sintetica delle norme processuali e di quelle di ordinamento giudiziario, “è tutto nel suo insieme indirizzato a perseguire (...) l’efficienza della giustizia”. L’affermazione, per quanto possa trovare riscontro a livello delle discipline previste all’interno del sistema giuridico positivo, se ci si sposta sul piano concreto, appare “contraria alla realtà”, come ammette anche chi l’ha formulata¹.

Per quanto concerne l’ambito che viene in rilievo in questa sede, ovvero quello penale, basta richiamare le relazioni sull’amministrazione della giustizia dei Presidenti della Corte di cassazione che via via si susseguono negli anni. Solo per fare un esempio assai chiaro, si veda la *Relazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2020*, in cui esplicitamente si riconosce che “il sistema penale è da tempo interessato da una crisi di effettività e autorevolezza”. Fra le cause si indica la “ipertrofia delle fattispecie incriminatrici” che sono espressione della tendenza del legislatore a “configurare la giustizia penale quale unica forma di risposta” a qualunque situazione emergenziale, spesso con soluzioni “tra loro antitetiche”. Nel complesso, poi, l’apparato normativo “pone problemi di coerenza del sistema e amplia lo spazio di intervento della magistratura in ambiti che, invece, in un moderno ordinamento democratico, caratterizzato da particolare complessità, richiederebbero risposte articolate e non necessariamente di

¹M. PATRONO, *Ordinamento giudiziario, cultura dei diritti, efficienza della giustizia*, in G. Ferri, A. Tedoldi (a cura di), *L’ordinamento giudiziario a dieci anni dalla legge n. 150 del 2005*, Napoli, 2016, p. 61 e s. e nota 1.

tipo giudiziario”². Quest’ultima è una affermazione particolarmente interessante se letta con riguardo all’argomento dei criteri di priorità che, lo si dirà meglio in seguito, sono stati per lungo tempo una forma di supplenza della magistratura nei riguardi del legislatore.

Tornando specificamente al tema ora in esame, vanno ricordati, fra i numerosissimi dati a disposizione che consegnano un quadro a ‘tinte fosche’ del sistema penale italiano, per tutti, quelli contenuti ed analizzati nel “*Rapporto di valutazione dei Sistemi giudiziari europei*” della Commissione europea per l’efficienza della giustizia (CEPEJ) del 2020 e, più recentemente, del 2022. Il primo evidenza che l’Italia ha l’indice della durata dei procedimenti penali (indice DT elaborato proprio dalla CEPEJ) più elevato fra i Paesi presi in considerazione (quelli che fanno parte del Consiglio d’Europa)³. Lo stesso *report* evidenzia che l’Italia ha adottato considerevoli misure di depenalizzazione che hanno determinato un miglioramento della situazione che, in effetti, viene messa in luce dal Rapporto di valutazione della CEPEJ del 2022 che analizza i dati del 2020⁴.

Ci si trova, comunque, di fronte ad una situazione critica che ha radici profonde e che si trascina ormai da molto tempo⁵. Risulta “di agevole percezione” che in Italia vi sia una notevole distanza fra le risorse disponibili e gli obiettivi che l’ordinamento assegna alla giustizia penale. E proprio questo dà la misura della mancanza di efficienza. Quest’ultima si ha, infatti, soltanto quando fra i due elementi (obiettivi e risorse) vi è una relazione di adeguatezza⁶.

Per quanto concerne i flussi relativi alla Procure della Repubblica, pur dovendosi registrare, in base ai dati soprattutto più recenti, un lento e graduale miglioramento, non va dimenticato che perdura una situazione ancora lontana dal potersi dire soddisfacente. Ne dà plastica dimostrazione la *Relazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2022* del Presidente della Corte di cassazione. Da una parte, si afferma che la situazione degli uffici del pubblico ministero presso i Tribunali “è caratterizzata da una buona efficienza”, essendoci

² *Relazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2020 del Primo Presidente della Corte di cassazione*, Roma, 29 gennaio 2021, reperibile al sito www.cassazione.it, p. 43.

³ *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report – 2020 Evaluation cycle (2018 data)*, p. 129. Il Rapporto è reperibile al sito www.coe.int.

⁴ *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report – 2022 Evaluation cycle (2020 data)*, p. 129. Il Rapporto è reperibile al sito www.coe.int, p. 147 e ss.

Quest’ultimo mette in evidenza una diminuzione, almeno per quanto riguarda il primo grado, del 6% dei carichi pendenti, ma segnala comunque una situazione non buona con riferimento all’indice di durata dei procedimenti penali.

⁵ Per una analisi dei problemi, anche con ampi riferimenti statistici, si vedano M. GIALUZ, J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L’inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Torino, 2022, p. 3 e ss.; C. VALENTINI, *The untouchables: la fase delle indagini preliminari, l’ufficio del pubblico ministero e i loro misteri*, in *Archivio penale*, 2022, n. 2, p. 7 e ss.

⁶ C. CESARI, *L’inflazione delle notizie di reato e i filtri selettivi ai fini del processo*, in *Rivista di diritto processuale*, 2011, p. 1407.

stata nel 2022 una “flessione del 3,3% delle pendenze rispetto all’anno giudiziario precedente”. Dall’altra, si segnala che circa un terzo delle prescrizioni matura nella fase delle indagini preliminari. Il dato, essendo in costante e lieve diminuzione, secondo l’autore della Relazione, “sembra indicare una maggiore attitudine organizzativa degli uffici della Procura della Repubblica”⁷.

Ad ogni modo, con specifico riguardo al tema dell’operatività del principio obbligatorietà dell’azione penale, non pare poter essere smentita, nel complesso, la considerazione di base, ovvero quella secondo cui il precetto costituzionale versa, concretamente, in una situazione di perdurante ‘crisi’. La trattazione di tutte le notizie di reato che, come si vedrà meglio in seguito, è imposta dall’art. 112 Cost., nei fatti non può avvenire e l’obiettivo si palesa come non raggiungibile. Sul punto si registra una totale unanimità e praticamente ogni riflessione sull’obbligatorietà dell’azione penale, soprattutto se prende in esame le questioni attinenti ai criteri di priorità, non manca di segnalare la discrasia fra canone costituzionale e realtà⁸. Molte volte questa viene posta alla stregua di una premessa talmente evidente o dimostrata da atti di pubblico dominio da non meritare specifica analisi, come si fa con gli atti notori⁹. Peraltro, numerosissime so-

⁷ *Relazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2022 del Primo Presidente della Corte di cassazione*, Roma, 23 gennaio 2023, reperibile al sito www.cassazione.it, p. 51 e ss. (i passi citati si trovano a p. 53 e 57).

⁸ La bibliografia sul punto è sterminata. Si rinvia, allora, agli scritti che verranno citati in seguito sui criteri di priorità che, come si diceva nel testo, fanno praticamente sempre riferimento alla situazione di concreta ineffettività del principio di obbligatorietà dell’azione penale. Per tutti N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2019, p. 268; D. VICOLI, *L’esperienza dei criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale: realtà e prospettive*, in G. Di Chiara (a cura di), *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, 2003, p. 230; V. PACILEO, *Pubblico ministero. Ruolo e funzioni nel processo penale e civile*, Torino, 2011, p. 206. Dopo l’entrata in vigore della legge 27 settembre 2021, n. 134 si vedano R. APRATI, *I criteri di priorità per la trattazione delle indagini preliminari e per l’esercizio dell’azione penale*, in G. Spangher (a cura di), *La riforma Cartabia, Codice penale – Codice di procedura penale – Giustizia riparativa*, Pisa, 2022, p. 165 e s. (nonché la bibliografia richiamata nelle note 1 e 2); S. SCHIAVONE, *I criteri di priorità: tempi nuovi e nuove tempistiche per l’azione penale*, in A. Marandola (a cura di), *“Riforma Cartabia” e rito penale. La Legge Delega tra impegni europei e scelte valoriali*, Padova, 2022, p. 119 e s.

⁹ In questo senso si vedano, fra i tantissimi, V. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell’esercizio obbligatorio dell’azione penale*, in *Il pubblico ministero oggi*, Milano, 1994, p. 102 e s. (secondo il quale non è neppure “il caso di documentare l’impossibilità degli uffici del pubblico ministero di tempestivamente svolgere tutte le indagini preliminari che sono rese necessarie dalle notizie di reato che pervengono”); G. DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell’azione penale e indipendenza del pubblico ministero*, in *Giurisprudenza italiana*, 2009, p. 525. Quest’ultimo A. fa riferimento alla *Relazione della Commissione ministeriale per la riforma dell’ordinamento giudiziario*, in *Documenti giustizia*, 1994, p. 1084 e ss. (spec. p. 1101 e s.) che esimerebbe dal “fornire documenti ed esempi per mostrare l’inapplicabilità [del] principio”. Di dato di cui non si può non tenere conto parla anche O. 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 *L’obbliga-*

no le decisioni di organi interni della magistratura che si propongono, dopo averla denunciata, di far fronte alla situazione ora descritta. Ci si riferisce, da un lato, a diverse circolari delle Procure della Repubblica e, dall'altro, a delibere del Consiglio superiore della magistratura, di cui si darà conto oltre.

In definitiva, tutto quanto precede pare sufficiente anche in questa sede per mostrare la divaricazione fra necessità di svolgere le indagini preliminari per tutte le notizie di reato che vengono a conoscenza del pubblico ministero e risorse disponibili. Ci si deve, allora, concentrare sui possibili rimedi e, in special modo, sui criteri di priorità che sono stati pensati quali strumenti per dare una soluzione al problema.

2. I criteri di priorità nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale come possibile rimedio

È stato autorevolmente e condivisibilmente affermato che un ordinamento “serio e coerente”, una volta che abbia affermato il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, “dovrebbe porsi seriamente il problema di come si garantisce la effettività di questo principio fondamentale, se e quando si scopre che ragioni pratiche, rimuovibili solo con opportune misure pratiche, rendono difficile o impossibile l'effettivo esercizio dell'azione penale per tutte le notizie di reato”¹⁰.

Diverse sono state le proposte avanzate per reagire allo stato venutosi a creare che, come si è detto, ha determinato una divaricazione fra dettato costituzionale e realtà concreta.

Secondo alcuni, sarebbe l'obbligatorietà dell'azione penale a creare disfunzioni e, paradossalmente, ad impedire la realizzazione dell'uguaglianza degli individui davanti alla legge¹¹. In questo contesto, una prima soluzione potrebbe essere quella di modificare l'art. 112 Cost. e di abbandonare il principio di obbligatorietà nell'esercizio dell'azione penale per introdurre quello opposto della discrezionalità o dell'opportunità¹².

torietà dell'azione penale. Atti del XXXIII Convegno nazionale, Verona, 11-12 ottobre 2019, Milano, 2021, p. 16.

¹⁰G.U. RESCIGNO, *L'esercizio dell'azione pubblica ed il pubblico ministero*, in AA.VV., *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale. Atti del XIX Convegno Annuale dell'Associazione nazionale dei costituzionalisti, Padova 22-23 ottobre 2004*, Padova, 2008, p. 141. L'A., va subito precisato, non è favorevole a che le priorità siano stabilite da una Commissione parlamentare o “peggio ancora” dal Ministro della giustizia.

¹¹Sul punto sono molto chiare le considerazioni di G. DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero*, cit., p. 525 e ss.

¹²Per tutti, E. AMODIO, *Intervento al Convegno “L'azione per la repressione dell'illecito tra obbligatorietà e discrezionalità” – Senigallia (2-3 febbraio 1990)*, in *Giustizia e Costituzione*, 1991, p. 34 e ss.; G. DI FEDERICO, *Intervento al Convegno “L'azione per la repressione dell'illecito tra obbli-*

Pur non potendo essere questa la sede per una approfondita riflessione sul punto, va detto che la dottrina maggioritaria è contraria ad imboccare una simile strada. Sconsigliano tale ipotesi soprattutto le implicazioni ricavabili dall'art. 112 Cost., che rappresenta un punto di convergenza di irrinunciabili principi costituzionali quali quello di uguaglianza, dell'inviolabilità del diritto di difesa e dell'indipendenza del pubblico ministero¹³.

Risulta inevitabile, dunque, rivolgere l'attenzione in altra direzione per ridurre la ricordata discrasia fra principio e realtà. Anche senza condurre una specifica e compiuta analisi a riguardo, va ricordato che, fra l'altro, si è da più parti proposto di ampliare le ipotesi di archiviazione, di procedere con depenalizzazioni più incisive, di sfruttare le potenzialità della giustizia conciliativa, di dare una disciplina specifica per i fatti di minore gravità¹⁴.

Su un piano diverso si pongono quelle proposte, che si intende analizzare con attenzione nella presente trattazione, secondo le quali, dovendosi impedire che il principio dell'obbligatorietà si trasformi in un 'feticcio'¹⁵, occorre pensare all'introduzione di criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato e, quindi, nell'esercizio dell'azione penale. Il riconoscimento dell'impossibilità di intraprendere tempestivamente le investigazioni per tutti i reati imporrebbe di

gatorietà e discrezionalità" – Senigallia (2-3 febbraio 1990), *ivi*, p. 43 e ss. Con anche diversi riferimenti comparati sempre G. DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell'azione penale, coordinamento delle attività e loro rispondenza alle aspettative della comunità*, in A. Gaito (a cura di), *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, Napoli, 1991, p. 170 e ss. (spec. 175 e ss.).

¹³ Per tutti, M. CHIAVARIO, *L'azione penale tra diritto e politica*, Padova, 1995, p. 117 (che ritiene l'ipotesi "allarmante" anche per ragioni di opportunità costituzionale); G. NEPPI MODONA, *Principio di legalità e nuovo processo penale*, in *Il pubblico ministero oggi*, Milano, 1994, p. 120 e s. (il quale fa riferimento specificamente alla sentenza n. 88 del 1988 della Corte costituzionale); G.D. PISAPIA, *Intervento*, in M. Chiavario (a cura di), *Il nuovo codice di procedura penale visto dall'estero. Atti del seminario di Torino (4-5 maggio 1990)*, Milano, 1991, p. 115 (che risponde criticamente ad una considerazione di D. PONCET, *Riforme in senso accusatorio ed esigenze correlate*, *ivi*, p. 106 secondo cui non si può avere un processo accusatorio senza avere "contemporaneamente un regime di opportunità dell'azione penale"). Sull'essenzialità del principio costituzionale si vedano anche M. DEVOTO, *Obbligatorietà – discrezionalità dell'azione penale, ruolo del P.M.*, in *Cassazione penale*, 1996, p. 2035 e ss. (spec. 2046 e ss.); U. NANNUCCI, *Analisi dei flussi delle notizie di reato in relazione all'obbligatorietà e facoltatività dell'azione penale*, in *Cassazione penale*, 1991, p. 1668 e ss.

¹⁴ Per un approfondimento, fra gli altri, G. MONACO, *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell'azione penale*, Milano, 2003, p. 238 e ss.; C. CESARI, *L'inflazione delle notizie di reato e i filtri selettivi ai fini del processo*, *cit.*, p. 1415 e ss.; R.E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, in *Rivista di diritto processuale*, 2007, p. 881 e ss. Sul tema anche E. MARZADURI, *Azione IV Diritto processuale penale* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1996, p. 20 e s. Per un esame delle possibili soluzioni si rinvia a D. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2003, p. 255 e ss.

¹⁵ Usa l'espressione "feticcio" C. CASTELLI, *Esigenze di deflazione e risposte possibili tra obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale*, in *Questione giustizia*, 1990, p. 103.

“reagire” all’effetto della contemporanea presenza dell’obbligatorietà e della possibilità di “gestioni oscure, sottratte a ogni possibile tipo di responsabilità”, nell’esame delle *notitiae criminis*, introducendo proprio dei criteri di priorità da elaborare in via generale¹⁶.

L’idea che sta alla base, così come lo sviluppo del ragionamento, è tutto sommato abbastanza semplice. Nella concreta irrealizzabilità di un sistema in cui si facciano tutte le indagini, come vorrebbe l’art. 112 Cost., diventa “inevitabile”, per gli uffici requirenti e persino per i singoli pubblici ministeri, “compiere delle scelte” con le quali si decide l’ordine dell’esame dei procedimenti¹⁷. Così, nella realtà, “vengono di fatto elaborati dei criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato”, che consistono proprio nella fissazione di diversi livelli di precedenza nell’analisi di queste ultime¹⁸. In un contesto del genere, nel quale si deve dare per scontata una certa attenuazione del precetto stabilito dall’art. 112 Cost.¹⁹, ciò che deve creare “scandalo” è l’assenza della predeterminazione, della prevedibilità e della trasparenza della fissazione delle linee guida, che apre ampi spazi di discrezionalità incontrollata in capo alla magistratura requirente²⁰. Solo una previsione in via generale delle priorità, allora, potrebbe rappresentare un rimedio accettabile²¹. Il sistema, insomma, dovrebbe “adeguarsi alla realtà di

¹⁶ L’opinione è comune praticamente a tutti gli autori che si sono espressi a favore dell’introduzione dei criteri di priorità. Qui basti segnalare, per tutti, V. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell’esercizio dell’azione penale*, cit., p. 104. In precedenza l’idea secondo cui, stante la carenza di risorse, ad essere “obbligatorio (...) non è tanto l’esercizio dell’azione penale, quanto il compimento di scelte prioritarie” era stata espressa chiaramente da G. CONSO, *Introduzione alla riforma*, in G. Conso (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Bologna, 1979, p. XVI.

¹⁷ D. VICOLI, *L’esperienza dei criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale: realtà e prospettive*, cit., p. 230.

¹⁸ N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 268. Analogamente R. APRATI, *I criteri di priorità per la trattazione delle indagini preliminari e per l’esercizio dell’azione penale*, cit., p. 168.

¹⁹ Che anche la situazione di fatto rappresenti una attenuazione del principio di obbligatorietà dell’azione penale è sottolineato da N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Padova, 1996, p. 176 e s.

²⁰ V. PACILEO, *Pubblico ministero*, cit., p. 207. Che quello indicato nel testo è il percorso logico che conduce alla proposta dei criteri di priorità è messo in luce anche da C. VALENTINI, *L’obbligatorietà dell’azione penale. Tra criteri di priorità e garanzia di eguaglianza*, in F.R. Dinacci (a cura di), *Processo penale e costituzione*, Milano, 2010, p. 149 e s.; D. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, cit., p. 257 e s.

Pur essendo contrario ai criteri di priorità, osserva che essi sono stati pensati per limitare la discrezionalità dei pubblici ministeri nella scelta delle precedenze fra le notizie di reato G. MONACO, *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell’azione penale*, cit., p. 256 e s.

²¹ In questo senso si esprimono numerosi Autori che sono stati e verranno citati di volta in volta su aspetti specifici. Va segnalato che la proposta di introdurre dei criteri di priorità è stata

ciò che è possibile” e l’indicazione di un ordine di trattazione delle notizie di reato viene, di conseguenza, suggerita come ‘terapia’ strutturale per fare fronte alla situazione concreta che rappresenta “un esempio evidente dello scarto esistente tra il piano della promessa e quello della attuazione del diritto alla giustizia”²².

La soluzione qui enunciata ha avuto un discreto successo non solo in dottrina, ma anche a livello, per così dire, ‘concreto’ ed ‘istituzionale’. Essa è stata accolta, dapprima da varie Procure della Repubblica con diverse circolari, poi dal Consiglio superiore della magistratura, con numerose delibere, ed infine, sia pur con un lungo processo di maturazione, dal legislatore con la legge 27 settembre 2021, n. 134, successivamente confermata e precisata dalla legge 17 giugno 2022, n. 71. Su questo e sui notevoli problemi che la previsione dei criteri di priorità pone si svilupperà il presente lavoro, che intende esaminare separatamente e con il necessario livello di approfondimento le questioni che emergono sul piano costituzionale.

Una precisazione, però, si impone sin da subito. Ci si concentrerà esclusivamente sui criteri di priorità che riguardano le indagini preliminari e che, di conseguenza, hanno a che vedere con l’esercizio dell’azione penale. Non verranno in rilievo, dunque, quelle norme che hanno dato degli ordini di precedenza nella trattazione dei giudizi. Esse, come è intuitivo, attengono ad una diversa fase procedimentale e andrebbero valutate considerando altri principi e affrontando temi differenti.

3. La scelta del legislatore

Si è accennato e si dirà meglio in seguito che l’idea di dare un ordine di preferenza nello svolgimento delle indagini, dopo aver avuto seguito all’interno della magistratura, ha da ultimo trovato accoglimento da parte del legislatore.

La disposizione di riferimento è l’art. 1, comma nove, lettera *i*) della legge 27 settembre 2021, n. 134 che prevede, “per la prima volta” in una fonte di rango primario, i criteri di priorità per la fase delle indagini preliminari²³.

avanzata, già nel 1994, dalla Commissione ministeriale per la riforma dell’ordinamento giudiziario. Il testo della Relazione è pubblicato in *Documenti giustizia*, 1994, p. 1088 e ss. (e per quanto concerne l’idea di prevedere che il Parlamento fissi le priorità si veda p. 1101 e s.).

²² V. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell’esercizio dell’azione penale*, cit., p. 101.

²³ Per tutti S. PANIZZA, *Se l’esercizio dell’azione penale diventa obbligatorio ... nell’ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge*, in *Questione giustizia*, 2021, n. 4, p. 112; G. MONACO, *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell’esercizio dell’azione*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 9, p. 26. Nello stesso senso si esprime, esaminando l’originario disegno di legge che sarebbe poi diventato la legge n. 134 del 2021, F. DAL CANTO, *Note minime sul disegno di legge Bonafede di riforma dell’ordinamento giudiziario*, in *Osservatorio AIC*, 2021, n. 1, p. 175 che sottolinea come l’introduzione delle priorità non sia una novità assoluta, essendo state previste spesso in via di prassi.

Sino a quel momento, in vero, si è avuta (come non di rado è accaduto in Italia) una “attività di supplenza” della magistratura, di fronte alla “inerzia” del Parlamento²⁴ che, a prescindere dalla condivisibilità delle soluzioni messe in campo, non è intervenuto in maniera decisa e soprattutto efficace sulla situazione di sofferenza della giustizia penale descritta in precedenza²⁵. I problemi, in altre parole, sono stati affrontati, sin dalla fine degli anni ottanta, dagli organi della magistratura con un legislatore che ha vestito i panni dello spettatore. Lo scenario è mutato soltanto in occasione della necessità di predisporre il Piano nazionale di ripresa e resilienza, come noto condizione essenziale per l’acquisizione delle notevoli risorse stanziare dal programma *Next generation UE*. Quest’ultimo prescrive un considerevole numero di riforme da realizzare, fra cui quelle volte a ridurre i tempi della giustizia anche penale²⁶. L’obiettivo è centrale per diverse ragioni che sono state messe in luce dall’allora Ministro della giustizia. Si dice espressamente che “l’eccessiva durata dei processi determina, non uno, ma due distinti ordini di disfunzioni, che costituiscono, allo stesso tempo, violazioni di principi costituzionali ed europei”. Da una parte, il notevole numero di prescrizioni frustra la domanda di giustizia delle vittime dei reati; dall’altra, viene lesa il diritto di difesa ed alla ragionevole durata del processo di indagati ed imputati²⁷.

Nel disegno riformatore complessivo hanno così trovato posto i criteri di priorità in quanto ritenuti utili al perseguimento della finalità generale appena ricordata.

La disciplina che qui viene in rilievo, approvata al termine di un processo decisionale articolato e nel quale la riflessione è stata particolarmente approfondita, è contenuta nell’art. 1, comma nove, lettera *i*) della legge n. 134 del 2021 che delega il Governo a “prevedere che gli uffici del pubblico ministero, per garantire l’efficace e uniforme esercizio dell’azione penale, nell’ambito dei criteri

²⁴ F. PINTO, *Obbligatorietà dell’azione penale e organizzazione delle procure circondariali*, in *Questione giustizia*, 1991, p. 432.

²⁵ Non si vuole (e neppure si può) in questa sede esprimere giudizi sulle diverse riforme del sistema giudiziario via via approvate negli anni. Quello che importa, invece, è ribadire come in base ai dati richiamati in precedenza (§ 1) è evidente che, sia pur con alcuni miglioramenti, non è stata eliminata la discrasia fra le notizie di reato da esaminare e capacità effettiva di presa in carico.

²⁶ S. SCHIAVONE, *I criteri di priorità: tempi nuovi e nuove tempistiche per l’azione penale*, cit., p. 119 e ss.

Sull’incidenza del PNRR sul principio di obbligatorietà dell’azione penale F. DI VIZIO, *L’obbligatorietà dell’azione penale efficiente ai tempi del PNRR*, in *Questione giustizia*, 2021, n. 4, p. 55 e ss.

²⁷ Si veda il contributo dell’allora Ministro della giustizia M. CARTABIA, *Ridurre del 25% i tempi del giudizio penale: un’impresa per la tutela dei diritti e un impegno con l’Europa, per la ripresa del Paese*, in *Sistema penale*, 31 maggio 2021.

generali indicati dal Parlamento con legge, individuino criteri di priorità trasparenti e predeterminati” volti a “selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre, tenendo conto anche del numero degli affari da trattare e dell’utilizzo efficiente delle risorse disponibili”. La stessa norma stabilisce che le priorità debbano essere inserite “nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica”, il cui procedimento di adozione dovrà essere uniformato a quello previsto per le “tabelle degli uffici giudicanti”.

Premesso che la disposizione sarà approfonditamente esaminata in seguito e con riguardo alle singole questioni che verranno di volta in volta in rilievo, si possono svolgere alcune brevissime osservazioni che servono ad inquadrare l’intervento del legislatore.

Innanzitutto, ne va chiarito l’intento. Questo è reso palese dalla stessa relazione che accompagna il disegno di legge (AC 2435 d’iniziativa dell’allora Ministro della giustizia Bonafede) presentato il 13 marzo 2020. Si vuole assicurare, si dice, che nella trattazione degli affari penali da parte del pubblico ministero siano salvaguardati i “principi di imparzialità e buon andamento dell’amministrazione pubblica” che sarebbero “incompatibili con una sostanziale discrezionalità del singolo magistrato nelle scelte sulle priorità”. In un simile contesto, si eleva a “dovere istituzionale” dei dirigenti degli uffici requirenti la redazione proprio dei criteri di priorità (elaborazione che il testo definitivamente approvato vincola ai criteri generali fissati dal Parlamento con legge). Si intende, quindi, disciplinare una attività svolta, in via di fatto, dai Procuratori della Repubblica in base a decisioni del Consiglio superiore della magistratura²⁸. Più in generale, è evidente che si sia dato accoglimento a quelle teorie volte a dare una lettura del principio dell’obbligatorietà temperata e realistica, respingendo una lettura ‘rigida’ del precetto medesimo, considerata irrealistica e “feticistica”²⁹. Nel far ciò, come dimostra il fatto che la definizione delle precedenze da dare all’esame delle diverse notizie di reato è affidata ai Procuratori della Repubblica nell’ambito dei principi generali dati dalle Camere con legge, si vuole tenere in equili-

²⁸ N. ROSSI, *La riorganizzazione dell’ufficio del pubblico ministero*, in G. Ferri (a cura di), *La riforma dell’ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2002, n. 71)*, Torino, 2023, p. 127 osserva che il legislatore ha “voluto razionalizzare e rendere trasparenti” le scelte compiute spesso nella prassi dalle Procure della Repubblica.

²⁹ N. ROSSI, *I “criteri di priorità” tra legge cornice e iniziativa delle procure*, in *Questione giustizia*, 2021, n. 4, p. 81; R. APRATI, *I criteri di priorità per la trattazione delle indagini preliminari e per l’esercizio dell’azione penale*, cit., p. 170; M. GIALUZ, J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L’inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, cit., p. 345 e s.

L’idea secondo cui occorrerebbe superare una visione rigida del principio di cui all’art. 112 Cost. è stata espressa da molti autori e verrà esaminata quando si ragionerà sulla compatibilità dei criteri di priorità con la norma costituzionale appena richiamata (*infra* Capitolo III, § 3.1). Sul punto si vedano, sin d’ora, A. ROSSI, *Per una concezione ‘realistica’ dell’obbligatorietà dell’azione penale*, in *Questione giustizia* 1997, p. 314; G. FALCONE, *La posta in gioco. Interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Milano, 2010, p. 181.

brio (o almeno provare a farlo) le esigenze dell'uniformità con quelle della differenziazione territoriale³⁰.

Inoltre, per quanto possa apparire evidente che il Parlamento abbia tenuto in massimo conto le acquisizioni sia della dottrina, sia della prassi degli uffici requirenti e del Consiglio superiore della magistratura – pur ‘correggendola’, imponendo il previo intervento legislativo nel procedimento di definizione delle priorità – e per quanto non sia eliminabile l'impressione che, ancora una volta, il supremo organo della rappresentanza politica e della normazione si sia trovato in ‘affanno’ rispetto alla prassi, la scelta compiuta con la legge n. 134 del 2021 non può che risultare coraggiosa (a prescindere dalla valutazione che se ne darà nel merito e soprattutto della compatibilità con il sistema costituzionale). In effetti, la prassi secondo cui i Procuratori della Repubblica sono divenuti i sostanziali arbitri della definizione dell'ordine di esame delle notizie di reato è divenuta sempre più una forma di discrezionalità priva di argini³¹.

In questa sede, pur rinviando a quanto si vedrà meglio più avanti, va segnalato poi che, prima dell'adozione della disciplina delegata richiesta dalla legge n. 134 del 2021 – contenuta per quel che concerne i criteri di priorità nel d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 –, lo stesso legislatore è intervenuto, dando una precisa disciplina sul procedimento di adozione dei criteri di priorità. Ciò è avvenuto ad opera dell'art. 13 della legge 17 giugno 2022, n. 71 che ha modificato l'art. 1 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106 ed in particolare i commi sei e sette di tale disposizione.

4. *Inquadramento dei problemi costituzionali della previsione di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*

Prima di affrontare le varie questioni che i criteri di priorità pongono, sia in generale sia a seguito della loro introduzione con legge, è indispensabile, anche se in breve e schematicamente, enunciare gli argomenti da analizzare nella prospettiva di una valutazione in chiave costituzionalistica.

Innanzitutto, si dovrà dare conto del ‘lungo cammino’ che hanno compiuto i criteri di priorità. Se le prime enunciazioni teoriche risalgono alla fine degli anni settanta³², è negli anni novanta che essi, se così si può dire, hanno compiuto i

³⁰Lo sottolinea S. SCHIAVONE, *I criteri di priorità: tempi nuovi e nuove tempistiche per l'azione penale*, cit., p. 136.

³¹Di “scelta coraggiosa, ma anche dovuta” per la ragione indicata nel testo parla R. APRATI, *I criteri di priorità per la trattazione delle indagini preliminari e per l'esercizio dell'azione penale*, cit., p. 173. La stessa A. afferma che la disciplina della legge n. 134 del 2021 codifica le acquisizioni della prassi delle Procure della Repubblica e del C.S.M. (p. 168 e s.).

³²Per tutti G. CONSO, *Introduzione alla riforma*, cit., p. XVI.

loro primi importanti passi. Ci si riferisce alle circolari degli uffici giudiziari torinesi, accompagnate da una notevole discussione dottrinale. Da allora l'attenzione al tema non è mai venuta meno, pur essendoci stati momenti di maggiore intensità del dibattito, come ad esempio a seguito dell'approvazione di una legge di indulto nel 2006. Tanto gli uffici giudiziari requirenti, quanto il Consiglio superiore della magistratura, infatti, hanno cercato di far fronte ai problemi attinenti alla giurisdizione posti dall'intervento di clemenza del Parlamento. Negli ultimi anni, poi, molte Procure della Repubblica, con l'avallo e l'esortazione del C.S.M., hanno ripetutamente adottato dei criteri di priorità. È questo il contesto, che ovviamente verrà analizzato cercando di mettere in evidenza soprattutto le questioni generali, in cui si inserisce la legge n. 134 del 2021 (poi ulteriormente specificata da altre norme primarie di notevole rilievo).

La definizione del quadro complessivo sarà centrale per affrontare i delicati problemi di ordine costituzionale che l'individuazione dei criteri di priorità porta con sé. Essi verranno esaminati distintamente, come imposto da ovvie ragioni logiche, ma nella consapevolezza di quanto vi siano delle strettissime connessioni che costringeranno spesso ad effettuare dei rinvii ad altri ragionamenti. In effetti, la materia oggetto di riflessione ha a che vedere con numerosi e parimenti centrali gangli della Costituzione repubblicana. Questo accresce di molto la complessità dei discorsi, ma anche l'interesse ed il rilievo del tema.

Tanto doverosamente premesso, si può enunciare il piano di analisi che verrà seguito, precisando l'ordine della trattazione³³.

Il primo punto da chiarire attiene all'applicabilità del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale alle indagini preliminari. L'interrogativo è centrale per capire l'ineluttabilità o meno della riflessione sulla compatibilità con l'art. 112 Cost. dei criteri di priorità. In effetti, questi ultimi incidono proprio sulla fase investigativa di accertamento della fondatezza delle notizie di reato e se il precepto costituzionale non reggesse anche l'azione del pubblico ministero precedente alla attivazione della *potestas puniendi* dello Stato, ne deriverebbe la non conferenza del parametro costituzionale. In tal caso, resterebbe, allora, da individuare quali diversi principi governerebbero le indagini preliminari.

Solo dopo aver escluso una simile ipotesi, si dovrà verificare se l'art. 112 Cost. si ponga alla stregua di una barriera all'introduzione dei criteri di priorità. L'operazione è assai delicata e complessa. Delicata perché il principio di obbligatorietà dell'azione penale rappresenta un "punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo" (così testualmente la sentenza n. 88 del 1991 della

³³Una importante avvertenza di impone: in questo paragrafo non sono inseriti riferimenti bibliografici perché si è scelto, volontariamente e assumendosene la relativa responsabilità, di enunciare solo i problemi, rinviando per la specifica trattazione e per le necessarie indicazioni bibliografiche ai paragrafi che, di volta in volta, saranno dedicati alle diverse questioni.

Corte costituzionale) e ogni arretramento rischia di mettere in pericolo precetti essenziali dell'ordinamento costituzionale, quali i principi di legalità e di uguaglianza. Complessa perché la risposta sulla legittimità costituzionale dei criteri di priorità discende dall'accertamento della loro natura. Da un lato, essi sono visti come strumenti organizzativi e, dunque, non problematici; dall'altro, se li si considera dall'angolo prospettico degli effetti sostanziali che generano, appaiono quali meccanismi di selezione delle notizie di reato e, allora, le difficoltà emergono pesantemente. In definitiva e più in generale, la valutazione diventa il terreno di scontro fra due modi di concepire il principio. Da una parte, si schierano quanti, ritenendo necessario dare un'interpretazione 'realistica' e non 'mitologica' dell'art. 112 Cost., suggeriscono di adeguare il principio alla realtà; dall'altra, vi sono coloro i quali, considerando i principi non 'contrattabili' e da difendere in modo rigoroso, pretendono che sia la realtà a dover essere adeguata ai principi. La scelta non è facile e va fatta valutandone le conseguenze di sistema.

L'art. 112 Cost., peraltro, non è il solo parametro a venire in discussione, una volta che si intraprenda l'impresa di redigere una classifica fra le notizie di reato da esaminare con precedenza. Fra gli altri, va considerato il principio di uguaglianza. Ciò sia perché una 'scelta' fra i reati può apparire una 'scelta' fra vittime dei medesimi, sia perché laddove le priorità fossero date dai singoli uffici requisiti si concretizzerebbe il rischio – da evitare e con cui confrontarsi – di una difformità di linee guida sul territorio nazionale.

Una volta affrontate le questioni sulla legittimità costituzionale dei criteri di priorità nel loro complesso, si potrà dare una valutazione sulla disciplina introdotta dal legislatore e riflettere sul modo in cui portare eventuali dubbi di costituzionalità davanti al loro giudice naturale, ovvero la Corte costituzionale.

Altro grosso tema da indagare attiene all'organo eventualmente abilitato a dettare le precedenze. Si tratta di una riflessione logicamente successiva a quella sulla compatibilità con i principi di obbligatorietà ed uguaglianza, ma che andrà fatta anche laddove la risposta a quest'ultima domanda fosse negativa. Infatti, capire chi possa dare indicazioni sull'ordine dell'esame delle notizie di reato ha a che vedere con la corretta delimitazione delle attribuzioni costituzionali dei diversi poteri dello Stato. Ne consegue che una analisi dei temi costituzionali relativi ai criteri di priorità non potrebbe dirsi esaustiva se si trascurasse un tale profilo.

Anche in questo caso, i ragionamenti paiono assai complessi. Ogni decisione che attenga alla gestione delle indagini preliminari, infatti, deve fare i conti con l'imprescindibile rispetto dell'indipendenza della magistratura requirente dagli altri poteri assicurata dall'art. 112 della Costituzione. Non solo. Se si dovesse ritenere che la definizione delle priorità fosse espressione di un indirizzo politico in materia penale, non si potrebbe fare a meno di accertare la necessaria legittimazione democratica del soggetto che pretendesse di assolvere un compito di tale rilievo. Conciliare indipendenza del pubblico ministero, connessa inscin-

dibilmente all'obbligatorietà dell'azione penale, e legittimazione democratica è una impresa assai ardua ma che deve essere portata a buon fine se si vuole individuare un organo costituzionale – a prescindere da ogni altro problema costituzionale – abilitato a definire le priorità.

Anche in questo caso, l'analisi teorica generale sulle differenti ipotesi sarà la base imprescindibile per esprimere un giudizio sul procedimento delineato dalla legge n. 134 del 2021 e dalla legge n. 71 del 2022.

Solo da quanto emergerà dalla riflessione sui diversi temi qui evocati, nonché sugli ulteriori punti più specifici, ma con essi strettamente connessi, emergerà un giudizio complessivo sui criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale e sulla loro compatibilità con l'ordinamento costituzionale vigente.

CAPITOLO II

LA LUNGA MARCIA DEI CRITERI DI PRIORITÀ

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le circolari delle Procure della Repubblica. – 2.1. I primi tentativi di prevedere criteri di priorità negli uffici requirenti. – 2.2. Le circolari adottate a seguito dell'indulto concesso nel 2006. – 2.3. Lo stato dell'arte delle priorità stabilite dalle Procure della Repubblica prima dell'approvazione della legge n. 134 del 2021. – 3. Le posizioni espresse dal C.S.M. sui criteri di priorità. – 4. Le proposte precedenti alla legge n. 134 del 2021 volte ad introdurre criteri di priorità. – 5. La legge 27 settembre 2021, n. 134. – 6. La disciplina successiva alla legge n. 134 del 2021 in materia di criteri di priorità.

1. *Premessa*

L'idea di prevedere delle linee guida nell'esame e nella trattazione delle notizie di reato non è stata espressa soltanto in dottrina, in tempi peraltro assai risalenti, ma ha trovato sponda sia in documenti adottati da organi giurisdizionali, sia in proposte di leggi costituzionali ed ordinarie. Risulta opportuno, allora, esaminare i più significativi atti che hanno indicato o suggerito di introdurre i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Ci si riferisce sia alle circolari delle Procure della Repubblica, sia alle decisioni, assunte in più occasioni, dal Consiglio superiore della magistratura.

Nell'impossibilità e soprattutto nell'inutilità di richiamare tutti gli atti adottati o le proposte, anche di intervento normativo, formulate negli ultimi decenni, si darà conto solo di quelli e quelle più rilevanti ai fini dell'analisi delle problematiche costituzionali che l'introduzione di un ordine di precedenza nello svolgimento delle indagini indubbiamente pone.

Tutto questo è indispensabile per inquadrare lo stato dell'arte in cui si inseriscono le norme legislative che hanno introdotto i criteri di priorità nell'esercizio, pur sempre obbligatorio, dell'azione penale.

2. Le circolari delle Procure della Repubblica

2.1. I primi tentativi di prevedere criteri di priorità negli uffici requirenti

La prima circolare rilevante in questa sede non è stata adottata da un Procuratore della Repubblica, bensì dal Presidente della Corte di appello di Torino e dal Procuratore generale del medesimo circondario in data 8 marzo 1989¹.

La premessa da cui si prendono le mosse è la constatazione dell'incapacità di esaminare tutte le notizie di reato. Di fronte ad una tale situazione, i due alti magistrati reputano "indispensabile" realizzare "un mutamento radicale di mentalità da parte dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero", al fine di far fronte alla mole delle sopravvenienze. In particolare, occorrerebbe "una filosofia nuova che guardi al risultato complessivo del servizio" giudiziario che consenta di "evitare di sprecare tempo, fatica e denaro dello Stato in attività praticamente inutili (...) quali la minuziosa e scrupolosa celebrazione di processi destinati ineluttabilmente alla prescrizione". Quel che bisogna fare è, al contrario, "un filtro scrupoloso delle priorità da assegnare ai singoli processi in modo da far procedere rapidamente (...) i processi importanti" senza "ingolfare" gli uffici giudiziari già oberati di lavoro.

La circolare rappresenta, nel complesso e con ogni probabilità, la "prima testimonianza", significativamente proveniente da magistrati, "della necessità di operare scelte di razionalizzazione nella trattazione di procedimenti penali"².

I passaggi richiamati evidenziano chiaramente il collegamento fra la "filosofia nuova" che si propone ed i criteri di priorità che di questo cambiamento sono considerati un tassello essenziale. La circolare introduce diverse questioni. Da un lato, come fu subito osservato, si pone il problema della compatibilità con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, poiché "la precedenza assegnata ad un procedimento (o ad una categoria di procedimenti) può significare non presa in considerazione" di altri fascicoli. Dall'altro, non va trascurata la "necessità di criteri omogenei, ragionevolmente elaborati e non rimessi alle scelte dei singoli magistrati"³.

Tanto basta per mostrare l'importanza della circolare ora richiamata che, in effetti, evoca alcune delle principali problematiche di ordine costituzionale poste dalla elaborazione dei criteri di priorità su cui si tornerà altre⁴.

¹ La circolare, nota con il nome dei due autori, Pieri – Conti, è pubblicata, con un commento introduttivo di V. Zagrebelsky, con il titolo *Una "filosofia" dell'organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, in *Cassazione penale*, 1989, p. 1616 e s.

² L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, in *Diritto penale contemporaneo*, 9 novembre 2016, p. 4. Analogamente L. FORTELEONI, *Criteri di priorità degli uffici di procura*, in *magistraturaindipendente.it*, par. 1 (spec. nota 1).

³ V. ZAGREBELSKY, *Una "filosofia" dell'organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, cit., 1615.

⁴ Si rinvia a quanto si dirà nel Capitolo III.

Il documento congiunto del Procuratore generale e del Presidente della Corte d'appello merita un ulteriore ed autonomo cenno poiché mostra di sposare l'idea secondo cui la "programmazione del lavoro giudiziario da parte delle Procure della Repubblica deve necessariamente tenere conto anche della possibilità di smaltimento del lavoro nelle varie fasi del giudizio"⁵.

Ancora più significativa, al punto che pare essere un "vero e proprio prototipo" dei provvedimenti dei dirigenti degli uffici requirenti che adottano criteri di priorità, è la circolare, di poco successiva, del Procuratore della Repubblica presso la Pretura di Torino del 16 novembre 1990, nota come 'circolare Zagrebelsky' dal nome del suo autore⁶, che raccoglie espressamente l'invito al mutamento di prospettiva, o meglio di "filosofia", formulato nel precedente atto⁷.

Il punto di partenza è, come sempre, l'illustrazione dei dati. Si segnala che in un anno di operatività dell'ufficio il numero delle notizie di reato per cui è stata disposta una citazione a giudizio "non supera il 7%" e viene precisato che le molte notizie di reato a carico di ignoti non vengono sostanzialmente prese in considerazione, mentre maggiori indagini sono svolte per quelle riferibili a persone note (che sono in numero decisamente inferiore).

Ciò premesso, si riconosce come "l'impossibilità di tempestivamente esaurire (...) la trattazione di tutte le notizie di reato che pervengono all'ufficio, implica che non ci si può sottrarre al compito di elaborare criteri di priorità".

A questa fondamentale affermazione se ne aggiunge un'altra, anch'essa essenziale in questa sede, ovvero quella secondo cui va francamente ammesso che "le notizie di reato non prioritarie sono destinate – nel prevedibile futuro – a non ricevere adeguata considerazione". Ciò, ad ogni modo, non dovrebbe avere conseguenze sull'asserita bontà della conclusione, ovvero sulla necessità ed ineluttabilità della fissazione delle priorità. In effetti, si osserva, "nessuno potrebbe

⁵ L'osservazione è di V. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale*, cit., p. 103 e s. Che i due momenti della possibile fissazione delle priorità, ovvero quello delle indagini e quello del giudizio, siano collegati risulta anche da alcuni documenti adottati dagli uffici giudiziari in tempi più recenti, nonché da diverse prese di posizione del Consiglio superiore della magistratura. Di questo si dirà meglio oltre.

⁶ La circolare è pubblicata con il titolo *Una "filosofia" dell'organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, in *Cassazione penale*, 1991, p. 362 e ss.

Che la circolare Zagrebelsky sia un 'prototipo' è segnalato da A. PERI, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità. La modellistica delle fonti tra esperienze recenti e proposte de iure condendo: un quadro ricognitivo*, in *Forumcostituzionale.it*, p. 6.

⁷ Osserva che la circolare Zagrebelsky si colloca nel "solco" della precedente P. BALDUCCI, *Verso una giustizia a 'due velocità': obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti*, in *L'indice penale*, 2009, p. 634. La "coerenza" fra i due documenti è sottolineata da L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, cit., p. 5. Di "invito immediatamente accolto" parla A.U. PALMA, *L'obbligo di esercizio dell'azione penale, carico giudiziario ed efficientamento del sistema: una prospettiva rispettosa del vincolo costituzionale*, in *Archivio penale*, 2021, n. 1, p. 16.

accettare come ragionevole un criterio” di esame delle notizie di reato “che facesse mero riferimento alla successione cronologica della sopravvenienza”, considerato come “la gravità delle notizie di reato è (...) estremamente diversificata”.

In un simile quadro, allora, è giocoforza obbligato ammettere “che l’indicazione di criteri di priorità suscita problemi non facili, anche sul piano dei principi fondamentali e costituzionali della organizzazione giudiziaria e della funzione del pubblico ministero”. Viene in rilievo, in altre parole, il principio dell’obbligatorietà dell’azione penale sancito dall’art. 112 Cost.

La violazione del precetto viene comunque esclusa poiché “il possibile mancato esercizio di una azione penale tempestiva e adeguatamente preparata per tutte le notizie di reato non infondate non deriva da considerazioni di opportunità (...) ma trova una ragione nel limite oggettivo alla capacità di smaltimento del lavoro”.

Peraltro, a favore di un’operazione di indicazione delle priorità possono essere invocati, si sostiene nella circolare, ulteriori principi costituzionali, quali quello di uguaglianza (art. 3 Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Questi non ammetterebbero che la capacità di lavoro sia “impiegata in modo casuale o lasciata alla determinazione di ogni singolo magistrato addetto all’ufficio”, ma richiederebbero una gestione oculata delle risorse⁸.

Una volta spiegato perché, in linea di principio, si ritiene ammissibile, ma ponendosi nell’ottica della circolare in esame sarebbe meglio dire necessaria, l’elaborazione di criteri di priorità, si passa alla concreta individuazione degli stessi. Punto di partenza è l’affermazione secondo la quale le priorità debbono essere fissate “sulla base di considerazioni che trovino base nell’ordinamento vigente e nella complessiva ragionevolezza su cui lo stesso ordinamento si fonda” in virtù dell’art. 3 Cost. Ne deriva che l’ordine di precedenza per le notizie di reato deve tenere conto di diversi elementi e soprattutto non può essere determinato dando peso decisivo al solo criterio delle semplicità e rapidità della trattazione delle notizie medesime. In particolare, occorre fare riferimento: *a*) alla gravità del fatto (ovvero del singolo reato in esame), valutando anche l’eventuale presenza di provvedimenti di clemenza e delle caratteristiche del reato (ad esempio se esso è da qualificare come impossibile); *b*) alla gravità del reato da determinare in base alla “gravità della pena edittale” fissata dal legislatore; *c*) all’interesse tutelato dalla fattispecie criminale, considerando anche che gli interessi costituzionalmente rilevanti debbono avere “prevalenza”; *d*) all’entità del danno cagionato dal reato; *e*) all’eventuale stato di detenzione dell’indagato i cui relativi procedimenti “devono avere precedenza assoluta”. In conclusione, poi,

⁸I passaggi riportati e relativi ai ragionamenti ‘di principio’ sui criteri di priorità si possono leggere nel contributo dal titolo *Una “filosofia” dell’organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, cit., p. 364 e s.

si danno precise istruzioni ad “ogni magistrato addetto all’ufficio” sulla trattazione delle notizie di reato⁹.

Come si coglie immediatamente dalla semplice ricostruzione della circolare, essa assume un rilievo di primissimo ordine nell’analisi del ruolo svolto dalle Procure della Repubblica in materia di priorità. Il documento ha diversi meriti, a prescindere dalla valutazione che se ne possa dare relativamente alla maggiore o minore condivisibilità e legittimità del contenuto.

Innanzitutto, esso rappresenta il primo sforzo organico messo in campo da un ufficio requirente per dare risposta al problema della cronica impossibilità di esaminare tutte le notizie di reato¹⁰. Emerge molto bene l’idea secondo cui “l’organizzazione del lavoro (...) non può essere concepita come mera puntuale registrazione delle sopravvenienze”, ma richieda, al contrario, un intervento preventivo e trasparente di gestione delle risorse e di programmazione complessiva¹¹.

Un ulteriore pregio della circolare è quello di porre (o almeno di compiere un serio e forte tentativo in quella direzione) un argine alle scelte discrezionali compiute da ciascun magistrato del pubblico ministero nella gestione e selezione delle notizie di reato¹².

Inoltre, la circolare fa emergere chiaramente, prendendo in più punti posizione, le questioni teoriche e di principio, in primo luogo di natura costituzionale, che la predisposizione dei criteri di priorità porta con sé. Fra queste, già in sede di primo commento alla circolare, ne sono state indicate due, assai problematiche. Da un lato, si evidenzia come la selezione delle notizie di reato determinerà concretamente la non trattazione (e non una considerazione tardiva) di quelle non inserite fra le priorità. Questo, si è detto, “introduce una discrezionalità di fatto dell’azione penale”. In particolare, pur dovendosi riconoscere che la

⁹Le indicazioni sulla concreta elaborazione delle priorità si possono trovare testualmente sempre nel contributo *Una “filosofia” dell’organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, cit., p. 365 e ss. Espressamente si dice che ogni magistrato “curerà: a) innanzitutto i procedimenti con l’indagato soggetto a misure cautelari (...) o nel corso dei quali siano state adottate misure cautelari reali; b) successivamente i procedimenti relativi a fatti di reato da considerare gravi, come sopra illustrato, in considerazione della personalità dell’indagato, della lesione subita dall’interesse penalmente tutelato, della reiterazione, del danno patrimoniale e non patrimoniale cagionato e non risarcito o altrimenti rimosso; c) successivamente ancora i procedimenti residui”.

¹⁰L. VERZELLONI, *Il lungo dibattito sui criteri di priorità negli uffici giudicanti e requirenti*, in *Archivio penale*, 2014, p. 816 sottolinea come la circolare abbia il merito di “svelare in tutta la sua evidenza (...) l’incapacità del sistema di assicurare effettivamente l’obbligatorietà dell’azione penale”. Nota che la circolare Zagrebelsky è stata un provvedimento precursore A.U. PALMA, *L’obbligo di esercizio dell’azione penale*, cit., p. 17.

¹¹F. PINTO, *Obbligatorietà dell’azione penale e organizzazione delle procure circondariali*, cit., p. 429 e s.

¹²P. BALDUCCI, *Verso una giustizia a “due velocità”: obbligatorietà dell’azione penale e criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti*, cit., p. 634.

selezione delle priorità ha il fine, lo si è detto sopra, di assicurare trasparenza e predeterminazione delle scelte evitando gestioni oscure ed arbitrarie, va affrontato il tema della possibile lesione del principio, sancito dall'art. 112 Cost., dell'obbligatorietà dell'azione penale. Dall'altro, si segnala il rischio, connesso con una sistematica indicazione delle priorità da parte delle singole Procure della Repubblica, di avere una "disparità di trattamento" nelle diverse sedi giudiziarie. In altre parole, il pericolo è quello di avere tanti criteri di priorità quante sono le Procure. Peraltro, non si manca di osservare come le difformità potrebbero derivare, essenzialmente, non da diversità 'ambientali' fra i vari distretti, ma dalle "differenti sensibilità dei (...) relativi capi"¹³.

Come intuibile, la circolare in esame ha dato vita un ampio dibattito, che con ogni probabilità il provvedimento era finalizzato a suscitare, sulle questioni di fondo riguardanti la definizione della priorità. Su tutte queste si tornerà, necessariamente, diffusamente oltre e a tale sede si rinvia per ogni altra considerazione.

Più rilevante è segnalare, qui, come la strada tracciata dalla 'circolare Zagrebelsky' è stata seguita, poi, da altri Procuratori della Repubblica, sia di circondari diversi¹⁴, sia da quanti si sono succeduti al vertice dell'ufficio requirente torinese.

Fra queste, merita una specifica, sia pur breve, analisi la circolare del Procuratore della Repubblica di Torino del 27 maggio 1999, intitolata "*Disposizioni di servizio sull'assetto organizzativo del nuovo ufficio di Procura unificata*"¹⁵, che prende 'spunto' dall'approvazione del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 e, in particolare, dall'art. 227 di tale provvedimento. La disposizione, inserita nell'ambito della disciplina che ha istituito il giudice unico di primo grado, introduce, per la prima volta a livello legislativo, i criteri di priorità. In particolare, si prevede che per "assicurare la rapida definizione dei processi pendenti alla data di efficacia del presente decreto, nella trattazione dei procedimenti e nella formazione dei ruoli di udienza, anche indipendentemente dalla data del commesso reato o da quella delle iscrizioni del procedimento, si tiene conto della gravità e della concreta offensività del reato, del pregiudizio che può derivare dal ritardo per la formazione della prova e per l'accertamento dei fatti, nonché dell'interesse della persona offesa". Ad ogni modo, non si può non rilevare che, come meglio si dirà in seguito, si tratta di una norma transitoria, destinata quindi ad una applicazio-

¹³ Ancora F. PINTO, *Obbligatorietà dell'azione penale e organizzazione delle procure circondariali*, cit., p. 430 e s.

¹⁴ Le prime circolari successive a quella richiamata nel testo sono ricordate da G. ICHINO, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale*, in *Questione giustizia*, 1997, p. 287 (sec. nota n. 20). Sul punto si veda anche D. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, cit., p. 260 e s. (nonché nota 36).

¹⁵ Il testo della circolare è pubblicato in *Questione giustizia*, 2000, p. 179 e ss. con un commento di I. MANNUCCI PACINI, *L'organizzazione della Procura della Repubblica di Torino: criteri di priorità o esercizio discrezionale dell'azione penale?*, *ivi*, p. 175 e ss.

ne limitata nel tempo, “orientata verso il passato” e, soprattutto, riferibile ai soli uffici giudicanti¹⁶.

Ne deriva, dunque, che l’entrata in vigore del citato decreto legislativo non può che aver rappresentato una mera occasione per la fissazione di criteri di priorità da parte del Procuratore della Repubblica. Lo dimostrano, peraltro, due caratteristiche della circolare. Da una parte, il procedimento seguito per la sua adozione non è stato quello delineato dall’art. 227, comma secondo, del d.lgs. n. 51 del 1998. Dall’altra, le priorità vengono date espressamente “nell’ottica di utilizzare le risorse complessive dell’ufficio nel modo più efficiente possibile” e non in via transitoria e neppure con riguardo ad alcuni procedimenti (quelli esplicitamente indicati dalla norma legislativa), bensì con una prospettiva temporalmente indefinita e generalizzata¹⁷.

Tanto premesso, è di un certo significato dare sinteticamente conto del contenuto del provvedimento. Il punto di partenza è la necessità, di fronte a risorse scarse, di utilizzare quelle a disposizione affinché siano garantiti “ai procedimenti più importanti personale e mezzi di indagine adeguati”. Quanto ai criteri di selezione si afferma che essa dovrà avvenire partendo da due elementi: l’attribuzione dei reati alla competenza del Tribunale in composizione collegiale, da integrare con il criterio della gravità della pena stabilita dal legislatore. Sono così elaborati due elenchi di tipologie di notizie di reato. Il primo contiene quelle cui viene assegnato “grado di priorità 1”, mentre nel secondo sono collocati i reati cui spetta un “grado di priorità 2”. Chiarito che solo in casi eccezionali potrà essere ammessa una ‘migrazione’ delle notizie di reato dal secondo al primo grado di priorità e che è fondamentale, in chiave di efficienza organizzativa, il “rigoroso controllo del rispetto delle priorità”, si assegnano le risorse in maniera ineguale (ed evidentemente decrescente) alle due categorie di notizie di reati.

La circolare, pur essendo meno elaborata della precedente, sia sul piano teorico generale sia dal punto di vista della analiticità della giustificazione della selezione delle priorità, ha con essa diversi punti in comune. Anzitutto analoga è la considerazione di base: l’impossibilità di trattare tutto impone delle scelte che siano predeterminate, trasparenti, generalizzate. Ugualmente, inoltre, la consapevolezza del fatto che i reati non prioritari rischiano di non essere adeguatamente considerati e che, ancora una volta, si hanno delicati problemi in ordine al rispetto del principio dell’obbligatorietà dell’azione penale¹⁸.

¹⁶Lo sottolineano, per tutti, N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 271.

La norma sarà, comunque, oggetto di una specifica analisi nel § 4 di questo Capitolo.

¹⁷I. MANNUCCI PACINI, *L’organizzazione della Procura della Repubblica di Torino: criteri di priorità o esercizio discrezionale dell’azione penale?*, cit., p. 178.

¹⁸Con specifico riferimento alla circolare del 27 maggio 1999 qui in esame, il punto è sottolineato sempre da I. MANNUCCI PACINI, *L’organizzazione della Procura della Repubblica di Torino: criteri di priorità o esercizio discrezionale dell’azione penale?*, cit., p. 178 e s. L’A. valuta con precoc-